



Fjárlaganefnd
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 14. nóvember 2023.
Tilv.: 1808004

Efni: Umsögn um fjárlagafrumvarp

1. Samkeppniseftirlitið vísar til erindis fjárlaganefndar, dags. 6. nóvember sl., þar sem óskað var umsagnar við frumvarp til laga um fjárlög 2024, 1. mál. Viðbótarfrestur var veittur til að skila umsögninni.
2. Fyrirliggjandi fjárlagafrumvarp gerir ráð fyrir því að Samkeppniseftirlitið sæti umtalsverðu aðhaldi, sem hefur í för með sér að eftirlitið muni þurfa að draga úr starfsemi sinni á næsta ári.
3. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins til fjárlaganefndar vegna þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun 2024-2028, dags. 25. apríl sl., kemur m.a. fram að Samkeppniseftirlitið hafi ítrekað vakið athygli stjórnvalda á þeim þrönga stakk sem því sé skorinn til þess að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Hafi eftirlitið um langa hríð bent á að það hafi þurft að forgangsráða verkefnum og hafi af þeim sökum átt í erfiðleikum með að uppfylla lögbundið hlutverk sitt. Í umsögninni eru rakin verkefnasvið sem nauðsynlegt sé að styrkja.¹
4. Í tengslum við mótun á áherslum Samkeppniseftirlitsins fyrir árin 2024-2026 vann eftirlitið ítarlegri greiningu á því rekstrarsvigrúmi sem það býr við, starfsmannabörf miðað við lögbundin verkefni stofnunarinnar og þróun fjárheimilda í samanburði við verkefnaumfang, sem eðli máls samkvæmt helgast fyrst og fremst af þróun og umfangi atvinnulífs á Íslandi sem og hinu opinbera.
5. Meðfylgjandi er minnisblað, *Fjárheimildir Samkeppniseftirlitsins, þarfagreining og þróun*, dags. 14. nóvember sl., þar sem fjallað er um greininguna og niðurstöður hennar. Þar kemur eftirfarandi m.a. fram:
 - **Í kafla 1** er gerð grein fyrir fjölda ársverka, flokkað eftir meginverkefnum árin 2019-2022. Meðal annars kemur eftirfarandi fram:
 - Vegna forgangsröðunar verkefna hefur Samkeppniseftirlitið í hverfandi mæli getað sinnt rannsóknum á mögulegri misnotkun á markaðsráðandi stöðu og opinberum samkeppnishindrunum.
 - Ekkert svigrúm hefur verið til að sinna markaðsrannsóknum og sjálfstæðum athugunum á stjórnunar- og eignatengslum í íslensku atvinnulífi.

¹ Í umsögninni er jafnframt fjallað um áhrif mögulegra sameininga eða samstarfs við aðrar stofnanir og samhengi við samkeppni og samkeppnisaðstæður á Íslandi.



- Forgangsröðun verkefna ræðst að miklu leyti af lögum. Þannig lúta athuganir á samrunum lögbundnum tímafrestum. Greiningin gefur til kynna að orðið hafi varanleg breyting á umfangi samrunamála yfir lengra tímabil, vegna fleiri umfangsmikilla samrunamála og aukinnar áherslu á hagfræðilega greiningu samruna, til samræmis við alþjóðlega þróun.
- Vísendingar um brot á samkeppnislögum njóta forgangs fram yfir önnur verkefni, sem m.a. leiðir af því hlutverki eftirlitsins að framkvæma samkeppnisreglur EES-samningsins.
- **Í kafla 2** er fjallað um þróun fjárframlaga til Samkeppniseftirlitsins í breyttu samkeppnisumhverfi. Meðal annars kemur eftirfarandi fram:
 - Við undirbúning að stofnun Samkeppniseftirlitsins á árinu 2005 var gert ráð fyrir að hjá eftirlitinu myndu starfa um 23 starfsmenn, en ársverk til ráðstöfunar eru um 26 á yfirstandandi ári.
 - Fjárheimildir Samkeppniseftirlitsins hafa ekki þróast í takt við undirliggjandi raunkostnað.
 - Því fer fjarri að fjárheimildir til eftirlitsins hafi þróast í takt við þróun atvinnulífsins og aukin verkefni sem því fylgja.

Birtur er samanburður á þróun fjárheimilda á árunum 2014-2024 (sbr. fjárlagafrumvarpið) og nokkrum lykilstærðum í þessu sambandi.

- **Í kafla 3** er fjallað um þróun samkeppniseftirlits í nágrannalöndum.
 - Fyrir liggur að flest ríki heims hafa dregið þann lærdóm af efnahagsaðstæðum síðustu missera að stuðla beri að virkari samkeppni á fjölbreyttum sviðum atvinnulífs. Það sé til lengri tíma til þess fallið að stuðla að heilbrigðu og stöðugu efnahagslífi þjóða og þar á meðal vinna til lengri tíma gegn verðbólgu.
 - Rakin eru nokkur dæmi um styrkingu samkeppnisreglna, austan og vestan hafs, og aukningu fjárheimilda til samkeppniseftirlits, þ.á m. á Norðurlöndum.
 - **Í kafla 4** er sett fram rökstutt mat á mannaflapörf árin 2024 – 2026, sundurliðað eftir verkefnaflokkum. Byggir áætlunin á þeirri forsendu að Samkeppniseftirlitinu sé gert kleift að sinna lögbundnu hlutverki sínu og fylgja eftir settum áherslum.
 - Gerð er grein fyrir þeim verkefnaflokkum sem styrkja þarf.
 - Niðurstaða greiningarinnar er að Samkeppniseftirlitsins þurfi að hafa um 42 ársverk til ráðstöfunar til þess að það geti sinnt öllum lögbundnum skyldum sínum með fullnægjandi hætti.
6. Samkeppniseftirlitið fer þess á leit við fjárlaganefnd að tekið verði tillit til fyrrgreinds mats á mannaflapörf eftirlitsins við ákvörðun á fjárheimildum. Að mati Samkeppniseftirlitsins mæla engin rök með því að fjárheimildir verði lækkaðar, líkt og frumvarpið gerir ráð fyrir, á sama tíma og fyrir liggur að eftirlitið hefur ekki þróast í takt við umfang verkefna og getur því ekki uppfyllt lögbundið hlutverk sitt með fullnægjandi hætti.
7. Þvert á móti er almennt viðurkennt að aðgerðir stjórnvalda sem miða að því að efla samkeppni eru rökrétt viðbrögð við efnahagsástandi síðustu missera og til þess fallnar að treysta



undirstöður efnahagslífsins. Aðgerðir stjórnvalda í mörgum nágrannalöndum miða að þessu. Fyrir liggur jafnframt að almennt er verulegur ábati af því að samkeppniseftirlit stöðvi samkeppnishindranir.

8. Í minnisblaðinu er sett fram áætlun um styrkingu eftirlitsins til næstu þriggja ára, séu ekki taldar forsendur til styrkingar í einu lagi.
9. Greiningin og áætlunin sett fram með vísan til c-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga, sbr. 18. gr. sömu laga, en eftirlitið hefur það hlutverk að benda stjórnvöldum á leiðir til að efla samkeppni. Miðast áætlunin við sama tímabil og gildandi áherslur stjórnar Samkeppniseftirlitsins. Þær eru jafnframt meðfylgjandi.
10. Samkeppniseftirlitið óskar eftir fundi með fjárlaganefnd til þess að fylgja umsögninni nánar úr hláði.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Sveinn Agnarsson

stjórnarformaður

Páll Gunnar Pálsson

forstjóri

Fylgiskjal með áherslum

14. nóvember 2023.

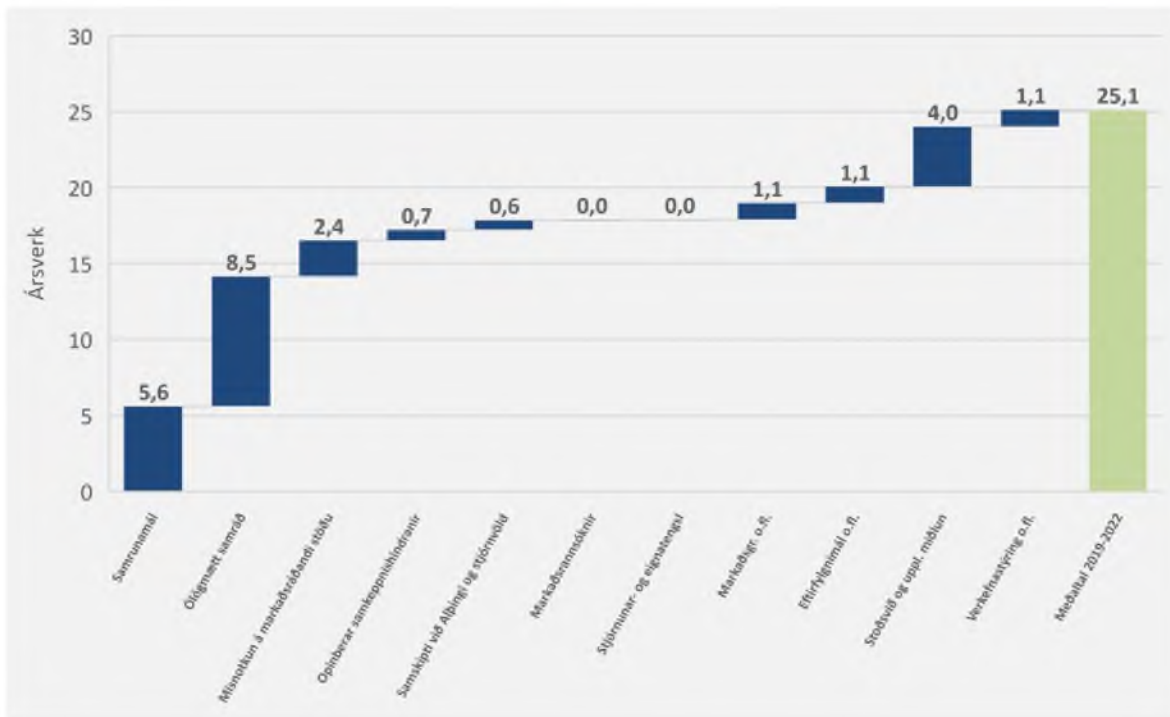
Fjárheimildir Samkeppniseftirlitsins

Parfagreining og þróun

- Undanfarin ár hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað vakið athygli stjórnvalda á þeim þrönga stakki sem því er skorinn til þess að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Hefur eftirlitið sérstaklega bent á að samrunamál hafi dregið til sín ráðstöfunartíma á kostnað annarra mála, t.d. rannsókna á misnotkun á markaðsráðandi stöðu, markaðsrannsókna og rannsókna á opinberum samkeppnishindrunum.
- Þá hefur Samkeppniseftirlitið reglulega vakið athygli á nauðsyn þess að styrkja umgjörð eftirlitsins. Hefur eftirlitið sett fram tilmæli um þetta, með hléum, allt frá árinu 2007.
- Með framangreint í huga og í tengslum við mótun áherslna fyrir árin 2024-2026, hefur Samkeppniseftirlitið framkvæmt ítarlega greiningu á því rekstrarsvigrúmi sem það býr við, starfsmannþörf miðað við lögbundin verkefni stofnunarinnar og þróun fjárheimilda í samamburði við verkefnaumfang, sem eðli máls samkvæmt helgast fyrst og fremst af þróun atvinnulífs á Íslandi.
- Umfjöllun þessi er sett fram með stoð í c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga, sbr. 18. gr. sömu laga, en Samkeppniseftirlitið hefur það hlutverk að gæta þess að stjórnvöld takmarki ekki samkeppni, benda á leiðir til að gera samkeppni virkari og vekja athygli á því ef lög eða stjórnvaldsfyrirmæli stríða gegn markmiðum samkeppnislaga. Það að Samkeppniseftirlitið hafi ekki nægilegt rekstrarsvigrúm til að sinna lögbundnu hlutverki sínu fellur þar undir.

1. Staðan síðustu ár – eftirlitinu ókleift að sinna lögbundnu hlutverki

- Samkeppniseftirlitið hefur unnið greiningu á því hvernig rekstrarsvigrúmi þess hefur verið ráðstafað eftir verkefnum á síðustu árum. Byggir greiningin á upplýsingum sem unnar eru upp úr tímaskráningu starfsmanna.
- Skipta má verkefnum Samkeppniseftirlitsins annars vegar í vinnu við efnisúrlausn mála, en undir það falla hvers konar rannsóknir og samskipti við fyrirtæki og stjórnvöld sem falla undir hlutverk Samkeppniseftirlitsins samkvæmt 8. gr. samkeppnislaga. Hins vegar er vinna við stoðþjónustu, almenna upplýsingagjöf, erlent samstaf og verkstýringu.
- Á árunum 2019-2022 hefur Samkeppniseftirlitið að meðaltali haft samtals um 25 ársverk til ráðstöfunar. Hefur vinna eftirlitsins skipst þannig, að um 20 ársverkum (að meðaltali) hefur verið ráðstafað í efnisúrlausnir mála, en um 5 ársverkum í stoðþjónustu, almenna upplýsingagjöf og verkstýringu.
- Á mynd 1 er birt greining á fjölda ársverka, flokkuð eftir meginverkefnum. Myndin sýnir meðaltal ársverka eftir verkefnaflokkum á árunum 2019-2022.



Mynd 1: Fjöldi ársverka flokkuð eftir meginverkefnum, meðaltal árin 2019-2022.¹

Heimild: Samkeppniseftirlitið (2023).

9. Myndin sýnir glögglega þann vanda sem Samkeppniseftirlitið hefur búið við, því lítið og hverfandi rekstrarsvigrúm er aflögu til þess að sinna mikilvægum verkefnaflokkum.
10. Forgangsröðun umræddra verkefnaflokka ræðst að nokkru leyti af eðli máls og ákvæðum samkeppnislaga. Í fyrsta lagi verður ávallt að forgangsráða rannsóknum á **samrunatilkynningum** fram yfir önnur verkefni, vegna lögbundinna tímafresta. Vikið verður nánar að samrunamálum hér á eftir.
11. Í öðru lagi njóta næst forgangs rannsóknir á mögulegum brotum á bannreglum samkeppnislaga, þ.e. banni við ólögsmættu samráði og banni við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Af eðli máls leiðir að það nýtur forgangs að stöðva brot á lögunum. Auk þess er Samkeppniseftirlitinu falið að beita í sömu málum samhljóða bannreglum 53. og 54. gr. EES-samningsins. Setja verður slíkar rannsóknir í forgang, í samræmi við alþjóðaskuldbindingar.
12. Almennt setja samkeppnisyfirvöld rannsóknir ætluðum brotum gegn banni við **ólögsmættu samráði** í forgang fram yfir rannsóknir á ætlaðri misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Margar tegundir samráðsbrot, s.s. verðsamráð og markaðsskipting, eru sérlega alvarlegar og því brýnt að upplýsa um og eftir atvikum stöðva brotin. Nefna má í því sambandi að alvarlegustu samráðsbrotin geta varðað einstaklinga sektum eða fangelsi allt að 6 árum.
13. Á síðasta áratug hefur eftirlitið varið að meðaltali 8,5 ársverkum á ári við efnisúrlausn á rannsóknum á ólögsmættu samráði, m.a. vegna viðamikillar rannsóknar á brotum á flutningamarkaði. Til framtíðar má ætla að mannaflapörf í rannsóknir á ólögsmættu samráði verði

¹ „Markaðsrannsóknir“ eru rannsóknir á samkeppnisaðstæðum sem geta endað með íhlutun á grunni c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. „Markaðsgreiningar o.fl.“ er almenn greiningarvinna af ýmsum toga sem ekki er tengd mögulegri íhlutun, s.s. framlegðargreining á neytendamörkuðum.



sambærileg því sem verið hefur og mikilvægt að glata ekki og halda í þá sérþekkingu og reynslu sem hefur skapast á þessu sviði hjá stofnuninni.

14. Rannsóknir á ætlaðri **misnotkun á markaðsráðandi stöðu** eru að jafnaði af hagrænum toga og geta eins og áður segir verið flóknar. Brot af þessu tagi geta hins vegar haft mjög alvarlegar afleiðingar, því í þeim felst að stærri aðilar á markaði nýta sér yfirburðastöðu til að hindra eða jafnvel eyða samkeppni frá minni aðilum sem er til þess fallið að valda almannahag miklu tjóni.² Eftirlit með þessu er sérstaklega mikilvægt í fákeppnisumhverfi eins ríkir á mörgum lykilmörkuðum hér á landi.
15. Ársverkum sem eru til ráðstöfunar í rannsóknir á misnotkun á markaðsráðandi stöðu hefur fækkað verulega. Nefna má að á árunum 2007-2012 varði Samkeppniseftirlitið um 5-8 ársverkum við efnisúrlausn í þennan verkefnaflokk. Á árunum 2013-2017 gat eftirlitið að meðaltali varið 4-5 ársverkum við efnisúrlausn í slíkar rannsóknir. Á árunum 2017-2022 hafði umfang þessa eftirlits minnkað niður í 1-3 ársverk. Í þessu felst m.a. að Samkeppniseftirlitið hefur ekki getað brugðist með fullnægjandi hætti við kvörtunum minni aðila sem eru að koma inn á markað eða að freista þess að vaxa við hlið stærri fyrirtækja. Haldi framangreind þróun áfram er hætt við því að sérþekking starfsmanna á þessi sviði veikist.
16. Önnur mál mæta síðan afgangi þegar rekstrarsvigrúm eftirlitsins er ófullnægjandi. Þannig varði eftirlitið aðeins um einu ársverki í eftirfylgni við fyrri ákvarðanir, en eftirlitið hefur sett skilyrði til að vernda samkeppni í fjölmörgum málum sem mikilvægt er að fylgja eftir, bregðast við brotum og endurskoða skilyrði þar sem breytingar hafa orðið.
17. Þá hefur eftirlitið varið um einu ársverki í **markaðsgreiningar** og fl., en eftirlitið gefur út skýrslur um samkeppnismál og ræðst í greiningar sem til þess eru fallnar að varpa ljósi á samkeppnishindranir. Nefna má sem dæmi nýlega greiningu á þróun framleiðni á dagvöru-, eldsneytis- og byggingavörumörkuðum. Þá hefur eftirlitið á liðnum árum safnað saman og birt svokallaða samkeppnisvísa sem gefa vísbendingar um samkeppnisaðstæður hér á landi í alþjóðlegum samanburði, framkvæmt kannanir á meðal fyrirtækja og neytenda og tekið þátt í skýrsluskrifum í samstarfi við önnur systureftirlit. Einnig hefur á sl. árum verið unnið að mati á ábata af íhlutunum Samkeppniseftirlitsins sem og greiningu á áhrifum skilyrða sem sett hafa verið í kjölfar brotarannsókna og samruna sem krafist hafa íhlutunar. Niðurstöður verða birtar á næstu mánuðum.
18. Rúmlega hálfu ársverki hefur verið varið í eftirlit með **opinberum samkeppnishömlum**, en mikilvægt hlutverk eftirlitsins er að benda stjórnvöldum á leiðir til að efla samkeppni og beina til þeirra álitum. Hið sama á við vinnu eftirlitsins við að **veita stjórnvöldum umsagnir** um drög að reglum og lögum og aðrar leiðbeiningar.
19. Hins vegar hafði Samkeppniseftirlitið ekkert svigrúm til að sinna **markaðsrannsóknum** á því tímabili sem myndin tekur til. Markaðsrannsóknir eru nánar tiltekið rannsóknir á aðstæðum á mörkuðum, en á grundvelli þeirra hefur eftirlitið heimild til íhlutunar vegna samkeppnishindrana þótt einstök fyrirtæki hafi ekki gerst brotleg.³ Einungis hefur verið unnt að framkvæma eina markaðsrannsókn frá árinu 2011 er eftirlitinu var veitt heimild til þessa.

² Nefna má að samkeppnisfyrivöld hér á landi hafa beitt íhlutun vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu fyrirtækja á fjarskiptamarkaði, póstmarkaði, greiðslukortamarkaði, í mjólkurvinnslu, sorphirðumarkaði, lyfjamarkaði, dagvörumarkaði, flutningamarkaði o.fl. Um fjölbreytt brot er að ræða, eins og undirverðlagningu, mismunun í viðskiptum, verðþrýsting eða aðra útilokun.

³ Kveðið er á um þetta í c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, sbr. breytingalög nr. 14/2011.



20. Á sama hátt hefur ekkert svigrúm verið til að sinna sjálfstæðum athugunum á **stjórnunar- og eignatengslum**, sbr. c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Í litlu hagkerfi þar sem fákeppni ríkir á mörgum sviðum hefur mikla þýðingu að hafa yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl í atvinnulífinu. Tengsl af þessu tagi geta m.a. leitt til þess að raunveruleg samþjöppun á mörkuðum sé vanmetin eða aðrar samkeppnishindranir leiði af tengslunum. Þekking á þessu styður því og styrkir önnur verkefni.⁴
21. Samkeppniseftirlitið benti fyrst á þörf á viðbótarfjárheimildum til þess að byggja upp þekkingu og upplýsingatækni á þessu sviði á árinu 2007 og svo reglulega síðan, m.a. á síðasta ári. Þær umleitanir reyndust árangurslitlar.

Nánar um samrunamál

22. Vægi samrunarannsókna hefur aukist verulega í starfsemi eftirlitsins, en það stafar annars vegar af fleiri umfangsmiklum samrunum og hins vegar af aukinni áherslu á hagfræðilega greiningu á samrunum, til samræmis við alþjóðlega þróun. Þannig hafa samrunatilkynningar orðið meiri að umfangi auk þess að það hefur færst í aukana að samkeppnisyfirlit framkvæmi kannanir á meðal viðskiptavina og almennings sem hluti af greiningum á því samkeppnislega aðhaldi sem samrunaaðilar búa við. Þá geta kannanir nýst við skilgreiningar á mörkuðum.
23. Á mynd 2 má sjá að fjöldi ársverka við efnisúrlausn samrunamála (ekki eru meðtalin ársverk við stoðþjónustu, erlent samstarf, málsvar fyrir dómstólum o.fl.) var að meðaltali um **3,5** á árunum 2006-2016, í samanburði við 6,5 ársverk árin 2017-2022.



Mynd 2: Fjöldi ársverka við efnisúrlausn samrunamála árin 2006-2022. Ekki eru meðtalin ársverk við stoðþjónustu og verkstýringu .

Heimild: Samkeppniseftirlitið (2023).

24. Eftirlitið hefur áður leitast eftir auknu rekstrarsvigrúmi til að bregðast við sveiflum í samrunaeftirliti. Þessi greining gefur hins vegar til kynna að orðið hafi breyting í umfangi samrunamála sem sé varanleg yfir lengra tímabil, þótt áfram verði nokkrar sveiflur milli ára. Þannig eru engin teikn á lofti um að dregið verði úr kröfum við hagræna rannsókn samruna,

⁴ Umfjöllun um stjórnunar- og eignatengsl hefur einvörðungu farið fram í tengslum við rannsóknir á grunni annarra ákvæða samkeppnislaga, sbr. nánar skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2021. Hins vegar hafa athuganir og ritun skýrslna í skilningi d-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga ekki farið fram um langa hríð.



hvorki hér á landi né á evrópska efnahagssvæðinu. Þá hefur orðið talsverð samþjöppun á mörkuðum og fyrirtækjum því fækkað. Við þessar aðstæður eru auknar líkur til þess að rannsaka þurfi samruna ítarlega.

25. Rannsóknir þessar eru eðli máls samkvæmt mannaflafrekar og dýrar. Við tilkynningu greiða samrunaaðilar svokallað samrunagjald í samræmi við 17. gr. g samkeppnislaga, að fjárhæð 500 þús.kr. vegna lengri tilkynningar, en 200 þús.kr. vegna styttri tilkynningar. Samrunagjöld þessi hafa numið að meðaltali 10 m.kr. á ári á, frá því að gjöldin runnu fyrst til eftirlitsins árið 2020 og til 2022. Standa þau því aðeins undir litlu broti af þeim kostnaði sem hlýst af samrunaeftirliti. Í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar sem birt var í september 2022 vakti hún athygli á þessu og lagði til að samrunagjaldið yrði endurskoðað og hugað að leiðum til að það samræmdist betur umfangi samrunamála.

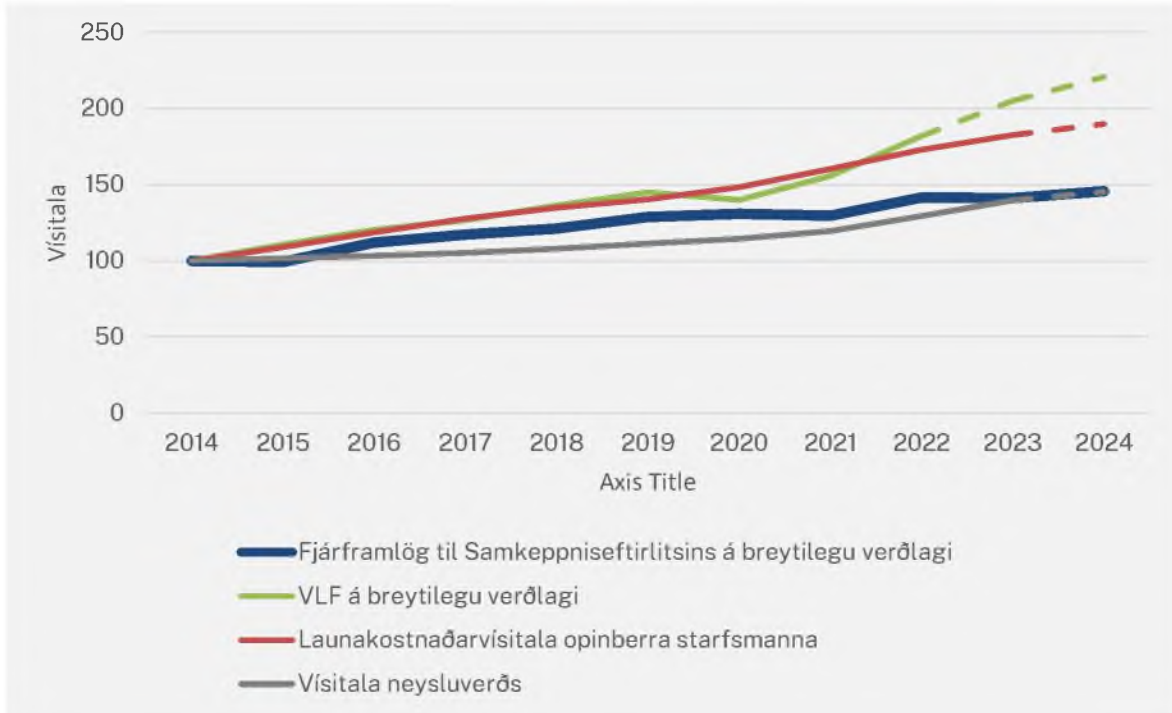
Niðurstaða

26. Af framangreindum upplýsingum verður að draga þá ályktun að fjárheimildir til Samkeppniseftirlitsins dugi ekki til þess að það geti uppfyllt lögbundið hlutverk sitt. Til þess að bregðast við þessu hefur Samkeppniseftirlitið ekki átt annan kost en að forgangsraða verkefnum, en í því felst m.a. eftirfarandi:

- Ekki eru teknar til meðferðar fjöldi kvartana frá fyrirtækjum sem telja á sér brotið.
- Málum sem þegar eru hafin er í sumum tilvikum lokið án niðurstöðu, á grunni forgangsröðunar.
- Ekki er ráðist í frumkvæðisathuganir í því mæli sem nauðsynlegt er.
- Meðferð mála getur tafist í sumum tilfellum.
- Mikilvægum verkefnaflokkum er ekki sinnt, sbr. t.d. umfjöllun um opinberar samkeppnishömlur, markaðsrannsóknir og athuganir á stjórnunar- og eignatengslum hér að framan.
- Eftirlit á mikilvægum mörkuðum er ófullnægjandi.

2. Þróun fjárframlaga til Samkeppniseftirlitsins – breytt samkeppnisumhverfi

27. Þegar Samkeppniseftirlitið tók til starfa þann 1. júlí 2005 lágu fyrir drög að rekstraráætlun fyrir eftirlitið sem undirbúningsnefnd vegna stofnunar þess hafði lagt drög að. Forsendur þeirrar áætlunar gerðu ráð fyrir að hjá eftirlitinu störfuðu alls 23 starfsmenn. Áætlunin gekk ekki eftir, en á árinu 2007 voru ársverk þó orðin 21. Nú 16 árum síðar hefur Samkeppniseftirlitið haft um 26 ársverk til ráðstöfunar. Í fyrirliggjandi fjárlagafrumvarpi er boðaður niðurskurður hjá eftirlitinu.
28. Málefnalegt er í þessu sambandi að huga að því hvernig rekstrarsvigrúm Samkeppniseftirlitsins hefur þróast á liðnum árum, í samhengi við þróun atvinnulífsins sem það hefur eftirlit með og efnahagslífs að öðru leyti. Til einföldunar er í umfjöllun hér á eftir einungis horft til síðasta áratugar, þ.e. áranna 2014-2024.
29. Á mynd 3 má sjá þróun nokkurra samanburðarstærða. Þannig eru sýnd fjárframlög Samkeppniseftirlitsins á breytilegu verðlagi (blá lína), vísitala neysliverðs (grá lína), launakostnaðarvísitala (rauð lína) og verg landsframleiðsla (græn lína).



Mynd 3: Framlög til Samkeppniseftirlitsins í samanburði við vísitölu neysluverðs, launakostnaðarvísitölu opinberra starfsmanna og verga landsframleiðslu árin 2014-2024 (vísitölurnar taka gildið 100 árið 2014)⁵

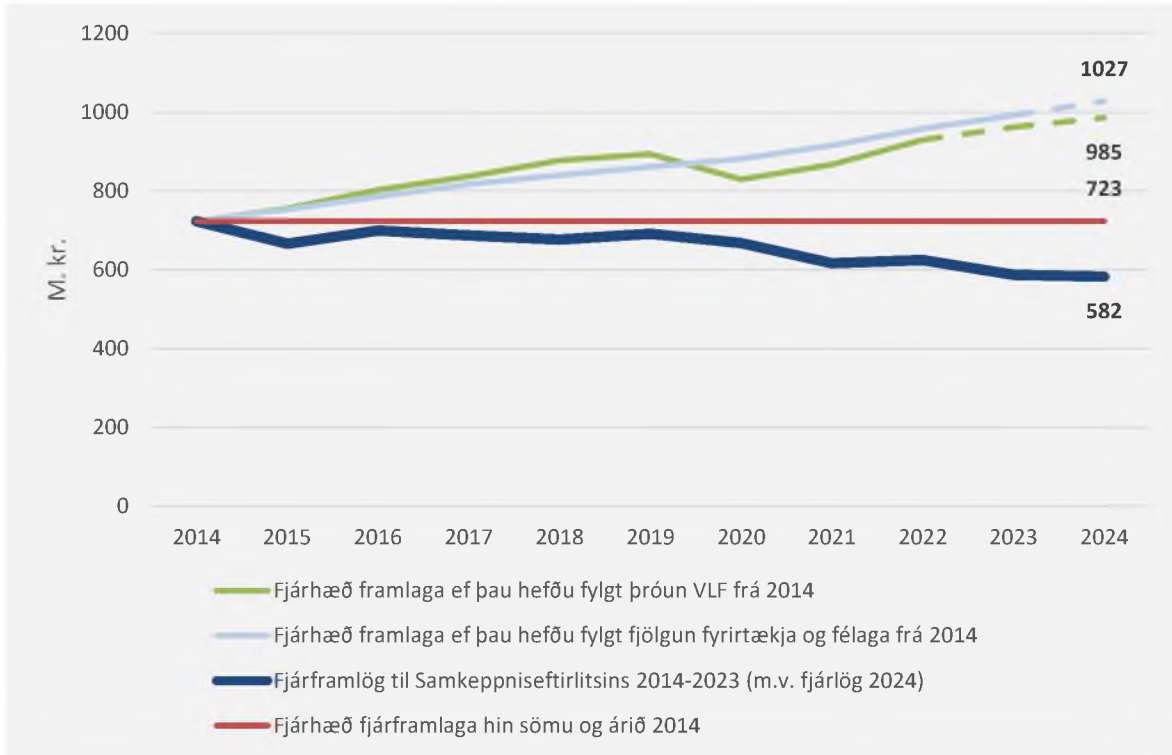
Heimild: Samkeppniseftirlitið (2023), Hagstofa Íslands (2023), Eurostat (2023) og eigin útreikningar.

30. Miðað við fjárlagafrumvarpið 2024 munu fjárframlög til Samkeppniseftirlitsins á breytilegu verðlagi hafa hækkað úr 398,6 m.kr í 582 m.kr. árin 2014 til 2024, eða um 46%. Á sama tímabili hafa umsvif í efnahagslífinu, mælt sem verg landsframleiðsla á breytilegu verðlagi, aukist til muna, eða um 121%. Hafa má í huga í þessu sambandi að ólíkt öðrum eftirlitsstofnunum á vettvangi atvinnulífs hefur Samkeppniseftirlitið eftirlit með allri atvinnustarfsemi, hverju nafni sem nefnist. Málefnalegt er því við mat á breytingum á umsvifum í eftirliti að horfa til breytinga á VFL. Í því samhengi skal þess getið að dæmi eru um að VLF sé notuð sem viðmið í fjárveitingu samkeppniseftirlita annars staðar.
31. Þá sýnir myndin að vísitala launakostnaðar hefur hækkað um 90% á tímabilinu, en um 80% af rekstrarkostnaði stofnunarinnar eru laun. Hafa fjárframlög til eftirlitsins ekki haldið í við þessar stærðir, en eins og áður segir aukast þau um 46% á tímabilinu á breytilegu verðlagi.
32. Til þess að greina hver þróun fjárheimilda hefur verið að raunvirði er hins vegar nauðsynlegt að staðvirða þær á tímabilinu. Í því efni hefur Samkeppniseftirlitið litið til þess að vísitala neysluverðs endurspeglar breytingar á almennri neyslu, en tekur ekki fullt tillit til breytinga á kostnaði ríkisstofnana. Staðvirðing á þeim grundvelli eingöngu er því ekki besti mælikvarðinn á þróun á raunkostnaði eftirlitsins.

⁵ Breyting á VLF árin 2023 og 2024 byggja á spám sem settar eru fram í Peningamálum nr. 3/2023 um verðbólgu og hagvöxt. Launakostnaðarvísitala mælir launakostnað á unna stund (krónur) frá 2014 til 2023 og er fengin frá Eurostat. Samkvæmt skilgreiningu er launakostnaður samtala allra greiddra launa og launtengdra gjalda, kostnaður vegna starfsmenntunar, annars kostnaðar sem vinnuveitendur greiða og starfstengdra skatta. Miðað er við þróun í flokknum „Opinber stjórnsýsla og varnarmál; almannatryggingar. Tekið var meðaltal árstjórnþunga hvers árs, en fyrir 2023 meðaltal fyrstu tveggja árstjórnþunga. Fyrir árið 2024 er gert ráð fyrir því að launakostnaður þróist í takt við almenna verðlagsþróun. Brotna línan á myndinni táknar að um er að ræða spá.



33. Við staðvirðingu er því málefnalegt að styðjast við samsetta vísitölu sem endurspeglar gjaldaliði eftirlitsins, en þeir skiptast í launakostnað (80%) og annan rekstur (20%), og nota annars vegar breytingar á launakostnaði hjá hinu opinbera og hins vegar vísitölu neysluverðs.
34. Miðað við þessar forsendur hafa fjárframlög til Samkeppniseftirlitsins lækkað, á föstu verðlagi, um 20% frá árinu 2014 til 2024 (m.v. fjárlagafrumvarp), sbr. nánar mynd 4 hér að neðan (blá lína).



Mynd 4: Samanburður á þróun fjárframlaga til Samkeppniseftirlitsins m.v. mismunandi forsendur (fjárhæðir staðvistar m.v. verðlag 2024)⁶

Heimild: Samkeppniseftirlitið (2023), Hagstofa Íslands (2023), Fjárlög 2024 og eigin útreikningar.

35. Myndin varpar ennfremur ljósi á það hver fjárframlög eftirlitsins hefðu orðið ef þau hefðu fylgt þróun atvinnulífsins. Þannig væru fjárframlögin rúmur milljarður króna ef þau hefðu fylgt VLF (græn lína) og tæpur milljarður ef þau hefðu fylgt fjölgun fyrirtækja á tímabilinu (ljósblá lína). Ef fjárframlögin hefðu á hinn bóginn staðið óbreytt að raunvirði frá árinu 2014, miðað við samsetta launa- og verðlagsvísitölu, hefðu þau numið 723 m.kr. (rauð lína), í stað 582 m.kr. samkvæmt fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarpi.

3. Þróun samkeppniseftirlits í nágrannalöndum

36. Eins og rakið er í áherslum Samkeppniseftirlitsins fyrir árin 2024-2026, hafa flest ríki heims dregið þann lærdóm af efnahagsaðstæðum síðustu missera að stuðla beri að virkari samkeppni á fjölbreyttum sviðum atvinnulífs. Það sé til lengri tíma til þess fallið að stuðla að heilbrigðu og

⁶ Staðvirðing: Samsett vísitala sem endurspeglar betur helstu kostnaðarliði stofnunarinnar en vísitala neysluverðs. Vegur vísitala launakostnaðar opinberra starfsmanna þar 80% og vísitala neysluverðs 20%. Upphæðir hér miðast við áætlað verðlag ársins 2024.

Brotna línan á myndinni táknar að um er að ræða spá um þróun VLF og tjölda fyrirtækja og félaga.

Fjöldi fyrirtækja og félaga frá 2014-2024. Fyrir árin 2023 og 2024 er gert ráð fyrir því að fjöldi fyrirtækja vaxi með sambærilegum hætti og hann gerði árin 2014 til 2022. Meðtalin voru öll rekstrarform að undanskildum eftirfarandi flokkum; Félagasamtök, áhugamannafélag, húsfélag, félagsbú, veiðifélag, félag í frístundabyggð, skráð trúfélag, almannaeillafélag með starfsemi yfir landamæri, almannaeillafélag og stjórnmalasamtök.



stöðugu efnahagslífi þjóða. Rannsóknir sýna jafnframt að ábati af samkeppniseftirliti er verulegur.⁷

37. Þessi þróun á sér stað bæði austan og vestan Atlantshafsins og birtist annars vegar í styrkingu laga og reglna og hins vegar í auknum fjárframlögum.
38. Þannig er víða verið að veita meira fé til samkeppniseftirlits. Samkvæmt upplýsingum úr samtölum við eftirlit í nágrannalöndum liggja nú fyrir tillögur um verulega hækkun á fjárveitingum næsta árs til nokkurra samkeppniseftirlita. Sem dæmi um hækkun fjárveitinga til samkeppniseftirlita í smærri hagkerfum innan Evrópska efnahagssvæðisins má nefna Noreg, Svíþjóð, Írland og Austurríki. Í þremur síðasttöldu löndunum er gert ráð fyrir verulegri styrkingu á fjárheimildum.

4. Mannaflapörf árin 2024-2026

39. Eins og áður segir hefur Samkeppniseftirlitið unnið greiningu á mannaflapörf fyrir eftirlitið næstu þrjú ár. Byggir áætlunin á þeirri forsendu að stjórnvöld geri Samkeppniseftirlitinu kleift að sinna lögbundnu hlutverki sínu og fylgja eftir settum áherslum.
40. Forsendur áætlunarinnar byggja m.a. á greiningu á mannaflapörf, brotið niður á verkefni. Meginforsendur áætlunarinnar eru eftirfarandi (ársverk við efnisúrlausn mála í liðum a) til i), en stoðsvið o.fl. í j-lið):
 - a) Samrunamál: Eins og rakið er í kafla 1 bendir flest til þess að orðið hafi varanleg breyting í umfangi samrunamála, þótt áfram verði nokkrar sveiflur milli ára. Skiptir þar m.a. máli að auknar kröfur eru gerðar til rannsókna á þessu sviði. Þá er sterkt ákall frá markaðnum um að meðferð þessara rannsókna sé hraðað og að hærra hlutfall þeirra klárast á 1. fasa, þ.e. innan 25 daga. Þótt úttekt Ríkisendurskoðunar hafi leitt í ljós að ekki væru verulegir vankantar á meðferð þessara mála verður ekki fram hjá því litið að í fákeppnisumhverfi er líklegt að nokkuð hátt hlutfall samruna kalli á ítarlega rannsókn. Þörfum markaðarins fyrir hraðri málsmeðferð verður því að mæta með auknum mannafla. Í varlegri áætlun er því gert ráð fyrir að mannaflapörf verði samtals **8 ársverk**, svipað því sem var árin 2017, 2018 og 2022, en um 2 ársverkum meiri en meðaltal árána 2019-2022.
 - b) Ólögmeitt samráð: Eins og rakið er hér að framan hefur rannsókn á flutningamarkaði verið mjög umfangsmikil. Ákvörðuninni lauk með ákvörðun nr. 33/2023, en engu að síður má gera ráð fyrir að veruleg vinna mun fara í eftirfylgni við ákvörðunina, sem og álit nr. 1/2023, *Samkeppnishindranir á flutningamarkaði*, sem gefin var út í tengslum við ákvörðunina. Þá má almennt gera ráð fyrir því í fákeppnisumhverfi, þar sem reynslan sýnir að auðveldara er að koma á samráði, að verja þurfi verulegum tíma í rannsóknir af þessu tagi. Hafa ber í huga að hér er oft um að ræða alvarlegustu og skaðlegustu samkeppnishindranirnar. Þá er Samkeppniseftirlitið hluti af réttarvörslukerfi refsiverða samráðsbrotá einstaklinga en að undangenginni kæru eftirlitsins er lögreglu fyrst heimilt að hefja sakamálarannsókn slíkra brota. Athugun eftirlitsins á grundvelli kæru kallar því sömuleiðis á stofnunin hafi yfir að búa nægum mannafla og þekkingu.

Með hliðsjón af framangreindu er áætlað að mannaflapörf nemi um a.m.k. **8 ársverkum**, eða hálfu ársverki minna en meðaltal árána 2019-2022.

⁷ Samkeppniseftirlitið er að leggja lokahönd á ábatamat, sbr. m.a. ábendingar í stjórnsluúttekt Ríkisendurskoðunar á árinu 2022. Frumniðurstöður þess gefa til kynna að ábati af upprætingu samkeppnishindrana geti numið um fimmtánföldum fjárveitingum til Samkeppniseftirlitsins.



- c) Misnotkun á markaðsráðandi stöðu: Eins og rakið er í kafla 1 hefur samdráttur í ráðstöfun mannafla í rannsóknir á þessu sviði verið langt umfram sársaukamörk. Hefur umfang eftirlitsins því dregist saman um 2-5 ársverk, miðað við árinu 2007-2012. Stafar þetta ekki af því að eftirlitið hefur ekki talið þörf á rannsóknum, heldur því að það hefur þurft að setja rannsóknir á samrunum og ólögmetu samráði í forgang og ekki haft mannafla til reiðu til að sinna þessum verkefnaflokki sem skyldi.

Hafa ber í huga að í fákeppnisumhverfi sem ríkir hér á landi á lykilmörkuðum felast mikilvægir almannahagsmunir í því að fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu geti ekki hindrað samkeppni minni keppinauta, sem m.a. getur leitt til hærra verðs og lakari þjónustu. Þetta hefur valdið óánægju meðal stjórnenda minni fyrirtækja sem telja að stærri fyrirtæki fái í sumum tilvikum að skerða eða útiloka samkeppni án þess að eftirlitið hafi tök á að bregðast við með fullnægjandi rannsókn. Með hliðsjón af framangreindu er brýnt að eftirlitinu verði tryggt svigrúm til að ráðstafa um **6 ársverkum**, vegna efnisúrlausna. Það er í námunda við það sem ráðstafað var á fyrstu árum eftirlitsins en um 3,5 ársverkum meira en meðaltal árána 2019-2023.

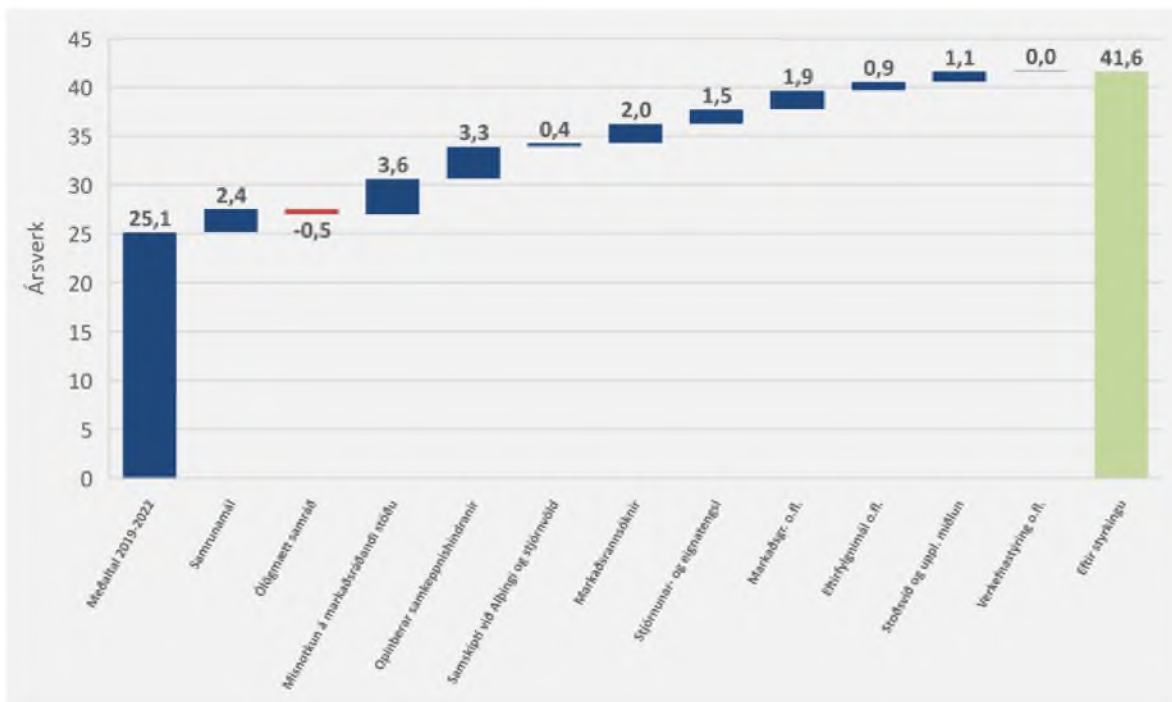
- d) Opinberar samkeppnishömlur: Hið opinbera og fyrirtæki undir stjórn þess geta með athöfnum sínum haft mikil áhrif á samkeppni á mörkuðum. Undanfarin ár hefur eftirlitið einungis geta varið litlum hluta af starfi sínu í þennan verkefnaflokk. Af eðli máls leiðir að samrunarannsóknir (lögbundinn tímafrestur) og brot á bannreglum laganna verða að vera í forgangi, m.a. með hliðsjón af skuldbindingum eftirlitsins gagnvart EES-samningnum, sbr. umfjöllun í kafla 1. Brýnt er að bæta úr þessu viðvarandi ástandi og er áætlað að mannaflapörf nemi um **4 ársverkum** vegna efnisúrlausna, samanbórið við um 0,7 ársverk samkvæmt meðaltali árána 2019-2022.
- e) Samskipti við Alþingi og stjórnvöld: Samkeppniseftirlitið fær allmörg frumvörp, eða drög að frumvörpum og reglum til umsagnar á ári hverju eða a.m.k. 60 erindi á ári. Jafnframt leita ráðuneyti og stofnanir eftir aðstoð eftirlitsins við ýmis verkefni sem varða samkeppni. Í sumum tilvikum kalla þessi erindi á talsverða vinnu eftirlitsins. Æskilegt væri að eftirlitið gæti styrkt þetta starf, en það er til þess fallið að ýta undir samkeppnismat laga og reglna og vinna gegn reglubyrði. Gert er ráð fyrir að umfang þessa nemi **einu ársverki**, samanbórið við rúmt hálf ársverk að meðaltali á árunum 2019-2022.
- f) Markaðsrannsóknir: Eins og rakið er í 1. kafla hefur eftirlitið ekki getað sinnt þessum verkefnaflokki síðustu ár. Lágmarksmannaflapörf til þess að byggja upp þekkingu og reka mál með viðvarandi og viðunandi hætti nemur um **2 ársverkum**, sem er hrein viðbót frá því sem verið hefur. Vísað er til umfjöllunar um þetta hér að framan.
- g) Stjórnunar- og eignatengsl: Samkeppniseftirlitið hefur allt frá árinu 2007 kallað eftir auknu svigrúmi til að framkvæma almennar athuganir á stjórnunar- og eignatengslum í samræmi við c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Þekking á þessu hefur viðtæk áhrif á önnur verkefnasvið eftirlitsins og auðveldar því athuganir á t.d. samrunamállum, ólögmetu samráði o.fl. Brýnt er því að bæta úr þessu. Að lágmarki nemur mannaflapörf vegna þessa um **1,5 ársverki**, sem er hrein viðbót við meðaltal árána 2019-2022. Að auki er gert ráð fyrir svigrúmi til að kaupa og þróa upplýsingatæknikerfi sem halda utan um viðvarandi eftirlit á þessu sviði.
- h) Markaðsgreiningar, þekking á sviði stafrænna markaða og gervigreindar: Gert er ráð fyrir að efla hagfræðiteymi eftirlitsins, en það vinnur m.a. ýmsar nauðsynlegar greiningar sem ekki falla undir liðina hér að framan. Jafnframt er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið byggi



upp þekkingu á stafrænum mörkuðum og gervigreind, sbr. umfjöllun hér að framan. Gert er ráð fyrir **3 ársverkum** vegna þessa, eða tveimur viðbótar ársverkum. Það athugast að hagfræðiteymi eftirlitsins vinnur að fleiri verkefnum innan eftirlitsins en þeim sem falla undir þennan verkefnaflokk.

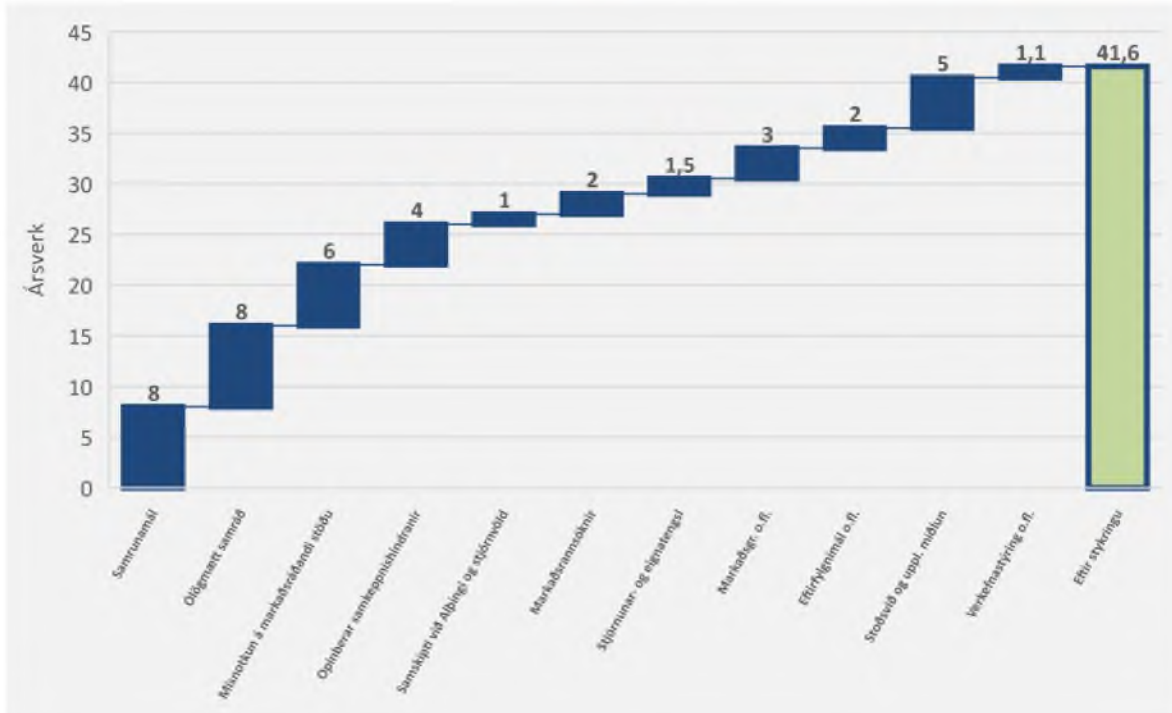
- i) Eftirfylgni: Ríkisendurskoðun hefur bent á að Samkeppniseftirlitið þurfi að fylgja því eftir af meiri festu að veittar séu réttar upplýsingar við rannsóknir. Samkeppniseftirlitið tekur undir þetta enda eru réttar upplýsingar forsenda skilvirks samkeppniseftirlits og rangar upplýsingar frá fyrirtækjum til þess fallnar að afvegaleiða eftirlitið og tefja rannsókn mála, öðrum málsaðilum og almenningi til tjóns. Gert er ráð fyrir um **2 ársverkum**, eða einu viðbótar ársverki vegna þessa, samanborið við meðaltal árunna 2019-2022.
- j) Upplýsingamiðlun, stoðsvið og verkefnastýring: Mikilvægt er að styrkja enn frekar leiðbeiningar og almenna upplýsingamiðlun eftirlitsins og er gert ráð fyrir 2 ársverkum í stað eins nú. Þá er mikilvægt að styrkja getu stofnunarinnar til að framkvæma húsleitir og afla gagna við rannsóknir mála. Því er gert ráð fyrir **5 ársverkum** í upplýsingamiðlun og stoðsvið, í stað 4 m.v. meðaltal árunna 2019-2022. Gert er ráð fyrir að verkefnastýring að öðru leyti haldist óbreytt, eða um **1,1**.

41. Draga má framangreinda viðbót fjárheimilda samkvæmt framangreindu mati saman á eftirfarandi mynd. Nemur hún um **16 ársverkum**, samanborið við meðaltal árunna 2019-2022. Með þeirri styrkingu væri Samkeppniseftirlitið í stöðu til að sinna lögbundnu hlutverki sínu með fullnægjandi hætti.



Mynd 5: Áætlun um fjölda ársverka – breyting frá meðaltali árunna 2019-2022 til 2026, sbr. mynd 1.
Heimild: Samkeppniseftirlitið (2023).

42. Á mynd 6 má síðan sjá áætlun um heildarráðstöfun mannafla miðað við framangreinda greiningu á mannaflapörf.



Mynd 6: Áætlun um heildarráðstöfun mannafla ef styrking gengi eftir.

Heimild: Samkeppniseftirlitið (2023).

5. Áætlun árin 2024-2026⁸

43. Framangreind þarfagreining miðast við verkefni Samkeppniseftirlitsins nú. Telji stjórnvöld ekki forsendur til að ráðast í framangreinda styrkingu í einu lagi telur Samkeppniseftirlitið að lágmarki brýnt að eftirlitinu verði veittar fjárheimildir sem geri því kleift að styrkja starfsemi sína í áföngum og komast þannig innan þriggja ára í stöðu til að sinna öllum lögbundnum verkefnum sínum með fullnægjandi hætti. Slík áfangaskipt styrking fyrir árin 2024-2026 gæti t.d. verið útfærð með eftirfarandi hætti:

- Í fyrsta áfanga, á árinu 2024, verði fallið frá aðhaldskröfu fyrirliggjandi fjárlagafrumvarps og eftirlitinu veitt svigrúm til að halda óbreyttri stærð, eða um 26 ársverkum m.v. yfirstandandi ár, og hefja frekari styrkingu. Fjárheimildir eftirlitsins yrðu a.m.k. 60 m.kr. hærrí en núverandi fjárlagafrumvarp gerir ráð fyrir.
- Í öðrum áfanga, á árinu 2025, yrði eftirlitinu veitt svigrúm til að fjölga ársverkum úr 26 í 35.
- Í þriðja áfanga, á árinu 2026, yrði eftirlitinu veitt svigrúm til að fjölga ársverkum úr 35 í 42.

⁸ Gert er ráð fyrir að áætlun þess verði endurskoðuð árlega.

9. nóvember 2023

Áherslur Samkeppniseftirlitsins 2024-2026

1. Samantekt

- Stjórn Samkeppniseftirlitsins hefur mótað áherslur fyrir árin 2024-2026. Verða áherslurnar endurskoðaðar í lok árs 2024. Við mótun áherslna hefur stjórnin fjallað um efnahagshorfur næstu misseri og áskoranir sem fram undan eru. Samandregið eru áherslur Samkeppniseftirlitsins eftirfarandi:

Áherslur í eftirliti:

- Aðhald gagnvart lykilmörkuðum á vettvangi flutninga, viðskiptabanka- og váttryggingamarkaði, dagvöru, raforku og fjarskipti þar sem unnið er gegn brotum og öðrum samkeppnishindunum.
- Unnið gegn samþjöppun á mikilvægum neytendamörkuðum.
- Stjórnunar- og eignatengsl á vettvangi sjávarútvegsfyrirtækja hindri ekki virka samkeppni.
- Virk samkeppni stuðli að uppbyggingu innviða á vettvangi hins opinbera, útboð nýtist betur í þágu almannahags og samkeppnismat nýtt við mótun og endurskoðun laga og reglna.
- Þekking á þýðingu samkeppni og samkeppnisreglna eflað.

Innri ferli – gæði og yfirsýn:

- Breytingum á meðferð samrunamála fylgt eftir, aðrar málsmeðferðarreglur endurskoðaðar og nýjar vægðarreglur (e. leniency) gefnar út.
- Kerfisbundin yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl styrkt.
- Samstarf við aðrar stofnanir styrkt enn frekar.

Mannauður – hæfasta fólkið:

- Styrkja enn frekar sérfræðiþekkingu.
- Halda áfram að efla tengsl við fræðasamfélagið.

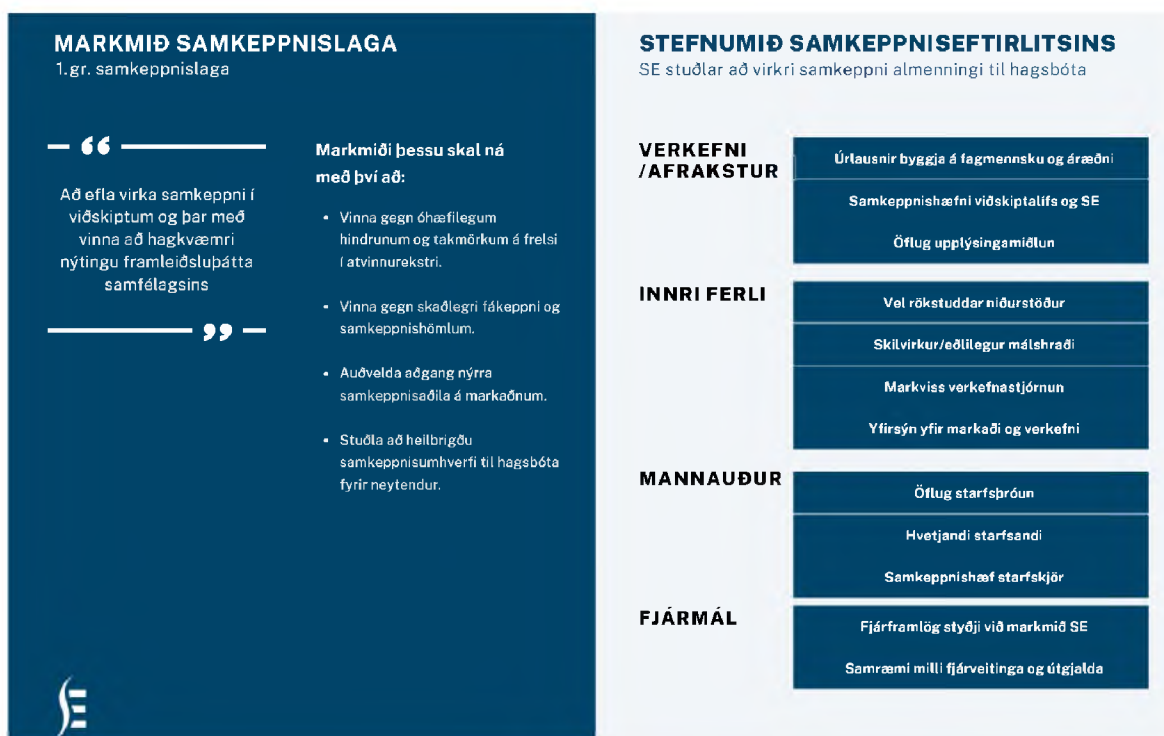
Fjármál:

- Fjárheimildir Samkeppniseftirlitsins auknar í takt við aukin verkefni og þróun atvinnulífs.



2. Grundvöllur og markmið áherslna

2. Það er lögbundið hlutverk stjórnar Samkeppniseftirlitsins að móta áherslur í starfi stofnunarinnar. Hún gerir það í samvinnu við forstjóra og starfsfólk stofnunarinnar og byggir á upplýsingum m.a. frá sérfræðingum annarra stofnana, atvinnulífi, neytendum og fræðasamfélagi.¹
3. Áherslurnar eru leiðbeinandi við ákvarðanatöku um forgangs röðun verkefna og aðgerða í starfi stofnunarinnar. Forstjóri setur fram verkefnaáætlun og mælikvarða sem lagðir eru til grundvallar við mat á árangri við að framfylgja áherslunum og kynnir framvindu verkefna reglulega fyrir stjórn.
4. Enn fremur taka áherslurnar mið af stefnumótun í fjármálaáætlun á hverjum tíma, en þar eru sett fram markmið og aðgerðir sem snúa að reglulegu starfi eftirlitsins sem og sérstökum verkefnum á hverjum tíma. Sjá nánar greinargerð um stefnumótun ríkisaðila, sbr. kafla 7 hér á eftir.²
5. Við mótun áherslna er horft til reynslu liðinna ára, aðstæðna á mörkuðum og áskorana sem fram undan eru. Þá er einnig horft til þróunar lagaumhverfis samkeppnismála hér á landi, alþjóðlegra skuldbindinga og áherslna á sviði samkeppnismála innan EES og í öðrum ríkjum, eftir því sem við á.
6. Áherslurnar taka mið af markmiðum samkeppnislaga og stefnumiðum sem Samkeppniseftirlitið byggir á, sbr. þessa skýringarmynd.



¹ Þann 11. október 2023 hélt stjórn Samkeppniseftirlitsins fund þar sem boðið var fulltrúum hagsmunasamtaka á vettvangi atvinnulífs og neytenda, ásamt með fræðimönnum. Fundurinn var liður í því að afla sjónarmiða og upplýsinga um efnahagshorfur og áskoranir framundan. Þá tekur Samkeppniseftirlitið þátt í öflugri samstarfi samkeppnisyrvalda á norrænum, evrópskum og alþjóðlegum vettvangi, sem nýtist við mótun áherslna.

² Í gildi er [yfirlýsing atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og Samkeppniseftirlitsins um samkeppnismál](#), dags. 20. ágúst 2021, en hún er liður í framkvæmd stefnumótunar og árangursmats sem liggur til grundvallar fjármálastefnu og fjármálaáætlunar samkvæmt lögum um opinber fjármál nr. 123/2015



3. Áherslur í eftirliti – verkefni og afrakstur

7. Við ríkjandi aðstæður telur Samkeppniseftirlitið að horfa þurfi einkum til eftirfarandi þátta við mótun á áherslum eftirlitsins:

3.1. Efnahagshorfur og áskoranir – alþjóðleg þróun í átt til öflugra eftirlits

8. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) gerir ráð fyrir að hagkerfi heimsins vaxi um 3% í ár en að vöxturinn verði heldur minni á næsta ári.³ Hagvöxtur verður mestur í löndum Asíu en í þróuðustu hagkerfum heims, sem eru mikilvægustu viðskiptalönd Íslands, er reiknað með 1,2-1,5% vexti. Á undanliðnum árum hafa hagkerfi heims gengið í gegnum erfiðleika sem einkum hefur mátt rekja til afleiðinga COVID-19 og innrásar Rússlands í Úkraínu. Vegna þessa og annarra aðstæðna hafa flest ríki heims glímt við verðhækkunar, bresti í aðfangakeðjum og aðrar fjölbættar efnahagsáskoranir.
9. Í þjóðhagsspá Hagstofu Íslands er gert ráð fyrir að hagvöxtur verði 4% í ár og 2,5% árið 2024 og atvinnuleysi um 4%.⁴ Hér á landi hafa aðstæður einkennst af verðhækkunum á m.a. vörum, aðföngum og flutningum sem hægar hefur gengið að snúa niður en í helstu nágrannalöndum. Verðbólga og aðgerðir vegna hennar hafa leitt til þess að lántakendur hér á landi hafa staðið frammi fyrir verulegum hækkunum á greiðslubyrði. Hafa þessar aðstæður þrengt að almenningi og fyrirtækjum.
10. Flest ríki heims hafa dregið þann lærdóm af efnahagsaðstæðum síðustu missera að stuðla beri að virkari samkeppni á fjölbreyttum sviðum atvinnulífs. Það sé til lengri tíma til þess fallið að stuðla að heilbrigðu og stöðugu efnahagslífi þjóða.
11. Þessa þróun má glöggt sjá beggja vegna Atlantshafsins. Á vettvangi Evrópusambandsins hafa reyndar um nokkurt skeið staðið yfir aðgerðir til að efla samkeppni og samkeppniseftirlit. Má þar nefna tilskipun nr. 1/2019 (ECN+)⁵, um styrkingu samkeppniseftirlits, sem meðal annars er ætlað að tryggja samræmd varnaðaráhrif af eftirliti, fjárhagslegt sjálfstæði eftirlita o.fl., og reglugerð nr. 1925/2022 (Digital Markets Act), um stafræna markaði, sem ætlað er að vinna gegn samkeppnishindrunum stórra alþjóðlegra fyrirtækja á því sviði.⁶
12. Í kjölfar efnahagsaðstæðna síðustu missera eru einstök ríki á Evrópska efnahagssvæðinu að huga að styrkingu samkeppniseftirlita, m.a. með því að bæta við heimildir þeirra. Heimildir til aðgerða á grundvelli markaðsrannsókna, efling varnaðaráhrifa og stjórnendabönn (e. director disqualification) eru til skoðunar í einstökum löndum á þessum grundvelli, þar á meðal í sumum Norðurlandanna.
13. Í ljósi framangreinds og sem lærdóm af efnahagsaðstæðum síðustu missera, er víða verið að veita meira fé til samkeppniseftirlits. Þannig liggja fyrir tillögur um verulega hækkun á fjárveitingum næsta árs til samkeppniseftirlita í nágrannalöndum. Sem dæmi um hækkun fjárveitinga til samkeppniseftirlita í smærri hagkerfum innan Evrópska efnahagssvæðisins má nefna Noreg, Svíþjóð, Írland og Austurríki. Í þremur síðasttöldu löndunum er gert ráð fyrir verulegri styrkingu.

³ <https://www.oecd.org/economic-outlook/september-2023/>

⁴ <https://www.hagstofa.is/utgafur/utgafa/thjodhagsspa/thjodhagsspa-ad-sumri-2023/>

⁵ Directive 1/2019, to empower the competition authorities of the Member States to be more effective.

⁶ Áður höfðu bótareglur vegna samkeppnislagaþrota verið styrktar og samræmdar, sbr. tilskipun nr. 104/2014 (Damages Directive).



14. Í Bandaríkjunum er almennt talið að veik framkvæmd samkeppnisreglna síðustu áratugi hafi leitt til samkeppnishamlandi samþjöppunar, hærra verðs og meiri ójöfnuðar. Árið 2021 tóku stjórnvöld stefnumarkandi ákvörðun um að gripa til aðgerða til að efla samkeppni. Settur var á fót sérstakur samstarfsvettvangur stjórnvalda á þessu sviði og mælt fyrir um að stofnanir í stjórnkerfinu öllu gripu til aðgerða til að efla samkeppni.⁷
15. Síðan þá hafa verið kynntar frekari aðgerðir til að styrkja samkeppni, nú síðast í júlí 2023, þar sem m.a. var mælt fyrir um aðgerðir til að styrkja samkeppni í matvælaframleiðslu. Þá voru kynnt drög að nýjum leiðbeiningum um samruna fyrirtækja, en með þeim er boðað hert eftirlit sem vinna á gegn samþjöppun.⁸
16. Víðast hvar í heiminum, þ. á m. í Evrópu og Bandaríkjunum, eru samkeppnisyfirvöld síðan að huga að áhrifum tækniþróunar og gervigreindar á samkeppni. Slík þróun getur opnað markaði, en getur líka skapað tækifæri til samkeppnishamlandi verðlagningar, samráðs eða misnotkunar á markaðsráðandi stöðu.
17. Hér á landi er til staðar eftirlit sem einbeitt sér að kjarnaverkefnum sem einvörðungu varða úrlausn samkeppnismála og lýtur því aðhaldi sem felst í beitingu á samkeppnisreglum EES-samningsins og úrlausnum áfrýjunarnefndar samkeppnismála og dómstóla. Paulreynd umgjörð er því um beitingu samkeppnislaga hér á landi. Á hinn bóginn hefur íslensk löggjöf ekki fylgt þeirri þróun í átt til styrkingar sem átt hefur sér stað í Evrópu og rakin er hér að framan. Fjallað er nánar um það í kafla 6 hér á eftir.
18. Áherslur Samkeppniseftirlitsins sem lýst er í kafla 3.2. hér á eftir taka mið af því að eftirlitið hafi fjárhagslegt svigrúm til að sinna lögbundnum skyldum sínum. Á meðan svo er ekki mun eftirlitið hins vegar ekki hafa tök á að ráðast í nauðsynleg verkefni og þarf að forgangsraða innan þeirra brýnu verkefna sem blasa við.

3.2. Helstu verkefnaáherslur

3.2.1. Flutningamarkaðir

19. Með ákvörðun [nr. 33/2023](#) lauk Samkeppniseftirlitið rannsókn sinni á brotum Samskipa gegn banni 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins við ólögmætu samráði. Áður hafði Eimskip gert sátt við Samkeppniseftirlitið um lyktir málsins. Samskip hafa kært ákvörðunina til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.
20. Rannsókn þessi varpar skýru ljósi á mikilvægi virkrar samkeppni á sjóflutningum og landflutningum fyrir fjölbreytta atvinnustarfsemi hér á landi, hagsmunum almennings og efnahagslífið í heild.
21. Í því ljósi er mikilvægt að fylgjast vel með þróun samkeppni á þessum mörkuðum á næstu misserum. Meðal annars er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið hafi ráðrúm til þess að fylgja eftir þeim skilyrðum sem hvíla á Eimskip og Samskip samkvæmt sátt Samkeppniseftirlitsins við Eimskip og ákvörðun nr. 33/2023, að því er varðar Samskip
22. Jafnframt er mikilvægt að fylgja eftir álitinu [nr. 1/2023](#), *Samkeppnishindranir á flutningamarkaði – Leiðir til að efla samkeppni á flutningamarkaði*, en álitinu var gefið út í tengslum við áður nefnda ákvörðun nr. 33/2023. Í álitinu er mælt til þess að stjórnvöld, sveitarfélög og Faxaflóahafnir

⁷ Heimasíða Competition Council: <https://www.whitehouse.gov/competition/>

⁸ Fifth meeting of the White House Competition Council: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/07/20/readout-of-the-fifth-meeting-of-the-white-house-competition-council/>



grípi til aðgerða til að auðvelda samkeppni í sjóflutningum til landsins, greiða fyrir samkeppni í landflutningum og hafa gætur á nýrri gjaldtöku á flutningamarkaði.

3.2.2. Fjármálamarkaðir

23. Samkeppniseftirlitið hefur látið sig fjármálamarkaði varða á liðnum árum, en yfirlit yfir helstu athuganir og aðgerðir er að finna í [pistli nr. 4/2023](#), á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins.
24. Í skýrslu starfshóps menningar- og viðskiptaráðherra um gjaldtöku og arðsemi íslensku bankanna, sem birt var í ágúst síðastliðnum, er bent á að hagræðing í bankakerfinu undanfarin ár og lækkun bankaskattsins hafi ekki skilað sér í minni vaxtamun heldur í bættri arðsemi bankanna. Gera má ráð fyrir að viðskiptavinir bankanna hefðu notið hagræðingarinnar í ríkari mæli ef samkeppni væri virkari.
25. Með hliðsjón af þessu hefur Samkeppniseftirlitið í fyrsta lagi bent á mikilvægi eftirlits með því að fjármálafyrirtæki fari að samkeppnislögum. Í öðru lagi er mikilvægt að leitað sé leiða til að opna fjármálamarkaði fyrir nýrri samkeppni og skapa með því aðstæður fyrir betri kjör, bættu þjónustu og nýjungar. Í þriðja lagi er mikilvægt að fylgjast vel með allri samþjöppun á markaði og standa með því vörð um sjálfstæði smærri fyrirtækja sem eru til þess fallin að veita samkeppnislegt aðhald. Í fjórða lagi þarf að styrkja aðhald viðskiptavina með bönkunum, m.a. með því að gera þeim auðveldara að skipta um banka.
26. Framangreind sjónarmið eiga að breyttu breytanda einnig við um aðra fjármálastarfsemi, s.s. starfsemi váttryggingafélaga. Samkeppniseftirlitið hefur fundið fyrir vaxandi áhyggjum viðskiptavina af samkeppni á þeim markaði.
27. Með hliðsjón af framangreindu er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið hafi ráðrúm til rannsókna á fjármálamörkuðum.

3.2.3. Dagvörumarkaðir - matvara

28. Neytendur hafa gríðarlega hagsmuni af samkeppni á dagvörumarkaði. Í lok síðasta árs birti Samkeppniseftirlitið umræðuskjal nr. 3/2022 um þróun framlegðar árin 2017-2022 á lykilmörkuðum.
29. Greiningin dró fram að framlegð á dagvörumarkaði á föstu verðlagi hafi hækkað um tæpan þriðjung árin 2017-2021 en framlegðarhlutfall lítið breyst. Þá væri dagvöruverð hátt hér á landi í samanburði við flest önnur Evrópulönd. Greiningin gaf hins vegar ekki skýrar vísbendingar um tiltekin brot á samkeppnislögum. Í framhaldinu aflaði Samkeppniseftirlitið sjónarmiða vegna umræðuskjalsins og fundaði með allmörgum fyrirtækjum á markaðnum, sem og hagsmunaaðilum á vettvangi neytenda. Í þeirri vinnu komu fram ýmsar ábendingar um mögulegar samkeppnishamlandi aðstæður og háttsemi á dagvörumarkaði á vettvangi framleiðslu, innflutnings og smásölu.
30. Jafnframt er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið fylgi eftir skilyrðum sem hvíla á tilteknum fyrirtækjum á markaðnum, en þau hafa einkum verið sett í tengslum við samruna fyrirtækja.
31. Þá hefur Samkeppniseftirlitið nýlega fengist við mál sem varða samkeppnisaðstæður í framleiðslu og vinnslu landbúnaðarafurða. Hafa þær athuganir m.a. dregið fram hagsmuni bænda og neytenda af því að virkt samkeppnisaðhald sé í starfsemi afurðastöðva. Hefur Samkeppniseftirlitið m.a. heimilað samruna með skilyrðum, en með því hefur verið liðkað til fyrir hagræðingu í greininni og um leið sett skilyrði sem eiga að stuðla að því að bændur og neytendur njóti ábatans.



3.2.4. Orkumarkaðir

32. Á næstu árum og áratugum þurfa þjóðir heims að grípa til margvíslegra aðgerða til að draga úr hlýnun jarðar og vinna gegn þeim áhrifum sem hlýnunin hefur á umhverfi og samfélög. Fjárfesta þarf í nýjum og umhverfisvænum orkugjöfum og byggja upp og endurnýja flutninga- og dreifikerfi raforku og annarra orkugjafa. Ísland stendur að mörgu leyti vel á þessari vegferð, einkum vegna aðgengis að endurnýjanlegri orku.
33. Yfirstandandi breytingar, ásamt annarri starfsemi á markaðnum, varpa ljósi á ýmsar áskoranir á raforkumarkaði. Vegna orkuskipta og annarra breytinga sjá nýir aðilar tækifæri til þess að koma inn á markaðinn og bjóða þjónustu í samkeppni við þá sem fyrir eru. Virk samkeppni á þessu sviði eins og öðrum laðar fram nýsköpun, bætir þjónustu og heldur niðri verði, almenningi og efnahagslífi til framdráttar.
34. Samkeppniseftirlitinu hafa á liðnum misserum borist allmargar kvartanir og ábendingar vegna samkeppnisaðstæðna á raforkumarkaði. Tengjast þær í mörgum tilvikum framangreindum orkuskiptum og breytingum vegna aðgerða gegn hlýnun jarðar og tilraunum nýrra og smærri aðila til að komast inn á markaðinn og vaxa við hlið rótgrónari fyrirtækja.
35. Á þessu sviði eru í sumum tilvikum að verða til ný og breytt atvinnustarfsemi, s.s. í tenglum við hleðslustöðvar rafbíla. Í flestum tilvikum tengjast athugunarefni sterkri stöðu starfandi fyrirtækja og e.a. lóðrétt samþættra fyrirtækja á markaðnum, oft í opinberri eigu.
36. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið hafi ráðrúm til að sinna eftirliti á þessu sviði.

3.2.5. Fjarskiptamarkaðir

37. Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum rannsakað mörg mál er varða samkeppnisaðstæður á fjarskiptamörkuðum. Á síðustu mánuðum hefur Samkeppniseftirlitið tekið afstöðu til viðskipta með innviði fjarskipta hér á landi, annars vegar [kaup Ardian á Milu frá Simanum](#) og hins vegar [kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar](#). Voru fyrrnefnda samrunanum sett ítarleg skilyrði, en samkeppni í uppbyggingu fjarskiptainnviða hefur skipt sköpum fyrir atvinnulíf, neytendur og samkeppnishæfni landsins.
38. Burtséð frá þessum breytingum berast Samkeppniseftirlitinu áfram kvartanir vegna háttsemi á fjarskiptamörkuðum og eru nokkur mál til meðferðar. Mikilvægt er að fylgjast vel með þeim breytingum sem eru að verða á þessum mörkuðum.

3.2.6. Stjórnunar- og eignartengsl - samþjöppun

39. Í litlu hagkerfi þar sem fákeppni ríkir á mörgum sviðum hefur mikla þýðingu að hafa yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl í atvinnulífinu. Tengsl af þessu tagi geta m.a. leitt til þess að raunveruleg samþjöppun á mörkuðum sé vanmetin eða aðrar samkeppnishindranir leiði af tengslunum. Ástæða er til að huga vel að aukinni samþjöppun í íslensku atvinnulífi, bæði með eftirliti með samrunum og eftirliti á grundvelli annarra ákvæða samkeppnislaga.
40. Samkeppniseftirlitið hefur það sérstaka hlutverk „að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku atvinnulífi og **kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja**“.⁹ Skal stofnunin birta skýrslur um athuganir sínar, sbr. nánar d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga.¹⁰

⁹ Feitletrun Samkeppniseftirlitsins.

¹⁰ Ákvæðið á uppruna sinn í þinglegri meðferð frumvarps sem varð að samkeppnislögum nr. 8/1993. Í síðari lagabreytingum var ákvæðið fest í sessi til framtíðar.



41. Eftirlit með og yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl er eðli máls samkvæmt til stuðnings og fyllingar við beitingu á öðrum ákvæðum samkeppnislaga. Þekking á slíkum tengslum getur stutt við og aukið skilvirkni annarra rannsókna. Er m.a. hugað að stjórnunar- og eignatengslum við rannsóknir annarra mála, einkum rannsókn samruna, rannsókn á ólögum samráði eða markaðsrannsóknum. Vísast um þetta til skýrslu nr. 2/2021, *Stjórnunar- og eignatengsl fyrirtækja – verkefni Samkeppniseftirlitsins 2008-2021*.
42. Samkeppniseftirlitið hefur að takmörkuðu leyti ráðist í sjálfstæðar rannsóknir á stjórnunar- og eignatengslum á grundvelli fyrrgreindrar heimildar, eða skrifað sérstakar skýrslur um þær athuganir, sem einvörðungu byggja á hlutverki eftirlitsins samkvæmt c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Jafnframt hefur Samkeppniseftirlitið ekki haft rekstrarlegt svigrúm til þess að byggja upp viðvarandi yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl, en eftirlitið hefur um langt skeið bent á mikilvægi þess. Þá hefur eftirlitið stefnt að því að efla samstarf við aðrar opinberar stofnanir sem fást við stjórnunar- og eignatengsl.
43. Mikilvægt er til framtíðar að bæta úr þessu. Í því sambandi telur Samkeppniseftirlitið m.a. brýnt að skapa heildstæðari yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl sjávarútvegsfyrirtækja. Allt frá árinu 2013 hefur eftirlitið vakið máls á þessu í tengslum við rannsóknir á samrunum sjávarútvegsfyrirtækja. Í þeim málum hefur eftirlitið talið vera vísbendingar um viðtækari tengsl og e.a. yferráð en gerð hefur verið grein fyrir, sem rekja megi til stjórnunar- og eignatengsla. Hafa athuganir á samrunum því tekið mið bæði af þrengri og viðtækari yferráðum. Hins vegar hefur eftirlitið ekki getað komist að endanlegri niðurstöðu um möguleg yferráð, þar sem þörf hefur verið fyrir viðtækari rannsókn en rúmast innan hefðbundinna samrunarannsókna.¹¹
44. Í lögum um stjórn fiskveiða er kveðið á um hámark samanlagðrar aflahlutdeildar fiskiskipa í eigu einstaklinga, lögaðila eða tengdra aðila. Eru þessar reglur af samkeppnislegum toga og hefur Fiskistofa eftirlit með því að þeim sé fylgt. Rétt er að geta þess að þau viðmið sem lögð eru til grundvallar við mat á tengslum í skilningi fiskveiðistjórnunarlaganna eru í framkvæmd frábrugðin túlkun yferráða samkvæmt samkeppnislögum.
45. Ákvæði fiskveiðistjórnunarlaga leysa ekki Samkeppniseftirlitið undan því hlutverki sem því er fengið í samkeppnislögum, auk þess sem eftirlit þess og heimildir eru viðtækari að þessu leyti en eftirlit Fiskistofu. Hafa verður í huga í þessu sambandi að til viðbótar við eigna- og stjórnunartengsl milli sjávarútvegsfyrirtækja er jafnframt mikilvægt að skapa yfirsýn yfir tengsl sjávarútvegs fyrirtækja við aðra atvinnustarfsemi og möguleg áhrif þeirra á samkeppni. Fyrir liggur að sjávarútvegsfyrirtæki hafa fjárfest talsvert í skyldum og óskyldum atvinnurekstri.
46. Samkeppniseftirlitið hóf rannsókn á þessu haustið 2022. Henni var hins vegar hætt í kjölfar úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2023. Taldi nefndin að eftirlitið gæti ekki beitt valdheimildum sínum til að afla gagna við athugunina, vegna samnings þess við matvælaráðuneytið, en samningurinn tryggði rekstrarlegt svigrúm til að ljúka athuguninni innan tiltekins tíma.
47. Framangreindur úrskurður breytir hins vegar engu um mikilvægi þess að bæta yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl sjávarútvegsfyrirtækja. Áfram er því lögð áhersla á þetta, líkt og í áherslum sem settar voru árin 2021 og 2022.
48. Sömuleiðis mun athygli Samkeppniseftirlitsins áfram beinast að vægi íslenskra lífeyrissjóða í atvinnurekstri. Er hér vísað til þess að stærstu lífeyrissjóðirnir fara með veigamikla eignarhluti í mörgum samkeppnislega mikilvægum fyrirtækjum á helstu mörkuðum íslensks atvinnulífs. Fara einstakir sjóðir mjög oft með eignarhald í fleiri en einum keppinauti á sama markaði.

¹¹ Sjá einkum ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2013, 19/2020 og 2/2021.



49. Samkeppniseftirlitið hefur fjallað talsvert um þetta, m.a. í tengslum við samrunarannsóknir. Áfram verður lögð áhersla á þetta á komandi árum.
50. Að síðustu er rétt að geta þess að aukin erlend fjárfesting í íslensku atvinnulífi er til þess fallin að auka fjölbreytni í íslensku atvinnulífi og styrkja stoðir efnahagslífsins. Aukin fjölbreytni í eignarhaldi er m.a. til þess fallin að draga úr samkeppnishamlandi stjórnunar- og eignatengslum. Mikilvægt er því að stjórnvöld og fyrirtæki dragi úr hvers konar hindrunum, s.s. aðgangshindrunum inn á markaði, sem vinna gegn erlendri fjárfestingu.

3.2.7. Starfsemi nýrra og smærri keppinauta

51. Í litlu hagkerfi Íslands ríkir fákeppni á mörgum lykilmörkuðum og erfitt getur reynst fyrir nýja eða minni keppinauta að komast á legg og vaxa við hlið þeirra sem fyrir eru. Til viðbótar eru ýmsir lykilmarkaðir verndaðir gagnvart alþjóðlegri samkeppni.
52. Reynslan sýnir okkur að smærri brautryðjendur skipta miklu máli fyrir samkeppnina og geta í sumum tilvikum haft meira vægi heldur en markaðshlutdeild þeirra segir til um. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið hafi ráðrúm til þess að hlusta eftir kvörtunum og ábendingum minni keppinauta og grípa til aðgerða þegar þörf krefur. Mörg dæmi er um að brot hafi verið stöðvuð og samkeppni eflað í kjölfar kvartana frá minni keppinautum. Hingað til hefur rekstrarsvigrúm verið ófullnægjandi til að sinna þessum þætti lögum samkvæmt.

3.2.8. Opinberar hindranir, opnun markaða, reglubyrði og samkeppnismat

53. Stjórnvöld á öllum sviðum atvinnulífs geta skipt miklu máli við eflingu samkeppni. Þekkt er í löndunum í kringum okkur að stjórnvöld virki samtakamatt sinn í þessu skyni.¹² Samkeppniseftirlitið mun áfram tala fyrir slíkum aðgerðum, þ. á m. í gegnum virkara samstarf stofnana.
54. Þetta er mikilvægt á flestum sviðum atvinnulífs. Nefna má sem dæmi aðkomu stjórnvalda að uppbyggingu innviða, þar sem samkeppni verður ekki komið við með góðu móti. Í þeim tilvikum er mikilvægt að nýta engu að síður krafta samkeppninnar, annars vegar til þess að draga úr kostnaði og hins vegar til þess að fólk og fyrirtæki fái sem besta þjónustu á sem lægstu verði. Þannig er hægt að skapa samkeppnislegt aðhald á mörkuðum þar sem keppinautum er ekki til að dreifa eða frjálstri samkeppni ekki við komið. Þessu má ná fram með því að beita vönduðum útboðum og skapa svigrúm fyrir samkeppni á afmörkuðum sviðum.
55. Sömu sögu má segja um uppbyggingu og framþróun heilbrigðisþjónustu. Mikilvægt er að stutt sé við samfélagsleg markmið um jafnan aðgang að heilbrigðisþjónustu með því að nýta hvata samkeppninnar á sem flestum sviðum. Með því er stuðlað að betri þjónustu á hagstæðara verði.
56. Sömuleiðis er mjög mikilvægt, þegar útboðum er beitt, að vinna gegn hvers konar samráði í tilboðsgerð (e. bid rigging), en slíkt samráð er á meðal algengustu samkeppnislagaþrota víða erlendis. Hér á landi er fátítt að Samkeppniseftirlitinu berist ábendingar um slík brot frá opinberum tilboðsgjöfum. Mikilvægt er að skapa eftirlitinu svigrúm til þess að efla eftirlit með þessu, m.a. með nýtingu tölfræðigreininga og gervigreindar.
57. Samkeppniseftirlitið mun áfram tala fyrir því að samkeppnisleg áhrif laga og reglna séu metin, en samkeppnismati af þessu tagi hefur verið beitt víða í heiminum með góðum árangri.
58. Í nóvember árið 2020 kynntu stjórnvöld ítarlega skýrslu OECD þar sem gerð var grein fyrir samkeppnismati á lögum og reglum í byggingariðnaði og ferðaþjónustu. Í skýrslunni voru lagðar

¹² Sjá sem dæmi aðgerðir í Bandaríkjunum, sbr. heimasíðu Competition Council: <https://www.whitehouse.gov/competition/>



fram 438 tillögur til breytinga á lögum, reglum og annarri umgjörð. OECD áætla að þessar breytingar geti leitt til þjóðhagslegs ábata sem nemi á ári um 1% af landsframleiðslu Íslands.

59. Hins vegar hefur gengið hægt að hrinda þessum tillögum í framkvæmd, m.a. vegna andstöðu á vettvangi hagsmunasamtaka í atvinnulífinu. Ástæðan er sú að mörg ákvæði sem skapa reglubyrði og samkeppnishindranir hafa ratað í lög og reglur fyrir tilstilli hagsmunaafla á viðkomandi mörkuðum.
60. Ástæða er til þess að vinna áfram að þróun samkeppnismats við undirbúning laga og reglna og jafnframt að huga að gildandi löggjöf á ýmsum mörkuðum, s.s. í landbúnaði og á fleiri sviðum. Með því væri hægt að efla viðkomandi greinar og skapa tækifæri til sóknar í stað varnar.

3.2.9. Tækninýjungar og stafrænir markaðir

61. Tækninýjungar undanfarinna áratuga hafa gerbylt samfélögum heims og fært fólk nær hvert öðru. Alþjóðleg stórfyrirtæki sem skapa vettvang fyrir viðskipti þvert á landamæri (e. digital platforms), sem og nýjar aðferðir í viðskiptum á grundvelli gervigreindar (e. artificial intelligence), opna á ýmis tækifæri fyrir fólk og fyrirtæki. Þannig hafa neytendur fleiri valkosti á ýmsum sviðum, sem skapað getur innlendum fyrirtækjum heilbriggt aðhald. Auk þess eiga innlend fyrirtæki auðveldara með að komast í samband við viðskiptavinum í öðrum löndum, s.s. í gegnum bókunarsíður í ferðaþjónustu.
62. Þessum breytingum fylgja hins vegar ýmsar áskoranir. Þannig leiða tæki gervigreindarinnar og staða stórra alþjóðlegra tæknifyrirtækja til nýrra áskorana og geta raskað samkeppni. Getur það birst í takmarkandi viðskiptaskilmálum, verðlagningu eða með öðrum hætti.
63. Samkeppniseftirlit í heiminum gefa þessum málum mikinn gaum um þessar mundir og hafa samkeppnisyfirvöld beggja vegna Atlantshafsins gripið til ýmissa aðgerða eða boðað aðgerðir sem miða að því að bregðast við þessari þróun, til varnar samkeppni. Sömuleiðis eru stjórnvöld víða að efla heimildir samkeppnisyrivalda til þess að fást við þessar nýju áskoranir.
64. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið hafi ráðrúm til að bregðast við þessum áskorunum, þar á meðal á grundvelli markaðsrannsóknarheimilda sinna.

3.2.10. Öflug upplýsingamiðlun og kynning

65. Kannanir á meðal stjórnenda sýna að mikil þörf er á því að efla þekkingu þeirra á samkeppnislögum og samkeppniseftirliti. Kannanir á meðal þeirra, sem Samkeppniseftirlitið hefur látið gera í tvisgang, annars vegar um áramótin 2019/2020 og hins vegar fyrr á þessu ári, sýna að einungis um 15-25% stjórnenda fyrirtækja telja sig þekkja kjarnaákvæði samkeppnislaga mjög vel eða frekar vel. Þekking á evrópskum samkeppnisreglum og mögulegri beitingu þeirra hér á landi var enn lakari, en einungis 8% stjórnenda töldu sig þekkja frekar vel eða mjög vel til þessa.
66. Þá sýna kannanir sem eftirlitið hefur látið gera meðal almennings, árin 2019 og 2023, að almenningur hér á landi er meðvitaður um þýðingu samkeppnislaga, á sama tíma og mikil sóknarfæri eru í að efla þekkingu almennings á samkeppnisreglum, ekki síst yngri hópa.
67. Með allt framangreint í huga hefur Samkeppniseftirlitið markvisst eflt upplýsingamiðlun sína og þar með talið leiðbeiningar s.s. með reglubundinni miðlun upplýsinga á heimasíðu og samfélagmiðlum, útgáfu kynningarmyndbanda, leiðbeiningasiðum¹³ um ýmis málefni og samtali við stjórnvöld, neytendur og atvinnulíf. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið hafi ráðrúm til að

¹³ Sjá t.d. nýlega leiðbeiningasiðu um hagsmunasamtök fyrirtækja og samkeppnisreglur: <https://www.samkeppni.is/malefni/ologmaett-samrad/hagsmunasamtok-fyrirtaekja-og-samkeppnisreglur/>



efla þetta starf enn frekar. Þar á meðal er mikilvægt að eftirlitið kynni úrlausnir sínar á aðgengilegan hátt, til þess m.a. að efla skilning almennings og fyrirtækja á samkeppnislögum og samkeppniseftirliti.

3.3. Samandregnar áherslur á einstökum verkefnasviðum

68. Hér að framan eru reifaðar mikilvægar áskoranir sem íslenskt efnahagslíf, fyrirtæki og neytendur standa frammi fyrir og varða samkeppnisstefnu stjórnvalda. Jafnframt er gerð grein fyrir megináherslum Samkeppniseftirlitsins í þessu sambandi.
69. Með hliðsjón af framangreindu eru hér á eftir dregnar saman helstu áherslur Samkeppniseftirlitsins á einstökum verkefnasviðum. Varpa áherslurnar ljósi á helstu verkefni sem Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt að leggja áherslu á. Að óbreyttum fjárheimildum eftirlitsins mun eftirlitið hins vegar þurfa að forgangsraða innan þessara áherslna, en í því felst að taka verður ákvörðun um að leggja til hliðar sumar þeirra áherslna sem hér er lýst.
70. Samandregið mun Samkeppniseftirlitið leggja áherslu á að fylgjast með samkeppni og taka á samkeppnishindrunum á eftirfarandi sviðum (sbr. tilvísun í umfjöllun hér að framan þegar það á við) og þá að því gefnu að eftirlitinu verði tryggt nægt rekstrarfé:

1	Bann við samkeppnishömlum	Málsgr.
1.1	Flutningamarkaðir: Eftirfylgni við ákvörðun nr. 33/2023.	19-21
1.2	Flutningamarkaðir: Eftirfylgni við álit nr. 1/2023.	22
1.3	Fjármálamarkaðir: Vísbendingar um skort á samkeppni á viðskiptabankamarkaði, m.a. í tengslum við innkomu nýrra aðila.	23-25
1.4	Fjármálamarkaðir: Vísbendingar um skort á samkeppni á váttryggingamarkaði.	26
1.5	Matvæli: Vísbendingar um samkeppnishindranir á dagsvörumarkaði, heildsölu og smásölu	28-30
1.6	Matvæli: Hagsmunir bænda og neytenda af starfsemi afurðastöðva	31
1.7	Raforka: Samkeppnishindranir tengdar innkomu nýrra aðila orkuskiptum	32-36
1.8	Fjarskipti: Samkeppni á innviðamarkaði	37
1.9	Fjarskipti: Samkeppnishindranir af hendi stórra aðila	38
2.0	Starfsemi nýrra og smærri keppinauta	51-52
2	Samþjöppun og samrunar – Stjórnunar- og eignatengsl	
2.1	Samþjöppun á fjármálamörkuðum	24-25
2.2	Samþjöppun á mikilvægum neytendamörkuðum	Kaflar 3.2.2. – 3.2.7
2.3	Stjórnunar- og eignatengsl þ. á m. í sjávarútvegi.	43 - 47
2.4	Þátttaka lífeyrissjóða í íslenskum atvinnurekstri.	48-49
2.5	Aukin erlend fjárfesting með minni aðgangshindrunum og opnun markaða.	50
3	Opinberar samkeppnishindranir og þátttaka hins opinbera í atvinnulífi	
3.1	Kraftar samkeppninnar verði betur nýttir til þess að styrkja og efla innviði á forræði hins opinbera, s.s. með vandaðri útboðum.	54-55
3.2	Stjórnvöld vinni gegn hvers konar samráði í útboðsgerð.	56



	3.3	Eftirfylgni vegna samkeppnismats OECD á regluverki í ferðapjónustu og byggingamarkaði.	58-59
	3.4	Mikilvægi samkeppnismats á fleiri mörkuðum.	60
4	Aðstæður á samkeppnismörkuðum - Markaðsrannsóknir		
	4.1	Brugðist við áskorunum af völdum tækninýjunga og gervigreindar	61-64
	4.2	Þarfagreining markaðsrannsókna á neytendamörkuðum þar sem samþjöppun eða eigna- og stjórnunartengsl eru mikil.	Kaflar 3.2.2. – 3.2.5
5	Upplýsingamiðlun og kynning		
	5.1	Reglubundin miðlun upplýsinga um samkeppnismál á heimasíðu, samfélagsmiðlum, með útgáfu kynningarmyndbanda, leiðbeiningasiðum o.fl.	67
	5.2	Þekking stjórnenda fyrirtækja á samkeppnislögum, þ. á m. í ýmsum þjónustu- og framleiðslugreinum þar sem ætla má að þekking á samkeppnisrétti sé lítil.	65
	5.3	Þekking almennings á samkeppnislögum.	66
	5.4	Viðhorfskannanir til að mæla afstöðu til samkeppnismála og þekkingu á samkeppnislögum.	65-66

4. Innri ferli – gæði og yfirsýn

71. Í ágúst 2022 birti Ríkisendurskoðun [niðurstöður stjórnsýsluúttektar](#) á störfum Samkeppniseftirlitsins. Í samræmi við skýrslubeiðni Alþingis lagði Ríkisendurskoðun megináherslu á samrunamál og rannsakaði í því sambandi meðferð og úrlausn 100 mála. Jafnframt tók Ríkisendurskoðun almenna umgjörð Samkeppniseftirlitsins til skoðunar, s.s. hlutverk og starf stjórnar, forgangsröðun, málshraða, árangursmælikvarða og mat á ábata af samkeppniseftirliti.
72. Það var niðurstaða úttektarinnar að ekki yrði séð að málsmeðferðartími samrunamála hafi verið óeðlilega langur á því tímabili sem til rannsóknar var, eða að viðvarandi veikleikar hafi verið í afgreiðslu mála sem grafið hafi undan skilvirkni, árangri og hagkvæmni starfseminnar. Í skýrslunni er hins vegar að finna ýmsar tillögur og ábendingar sem horfa til þess að styrkja starfsemi og umgjörð Samkeppniseftirlitsins.
73. Samkeppniseftirlitið birti í ágúst 2022 [verkefnaáætlun](#) þar sem raktar eru í 16 liðum úrbætur sem eftirlitið hyggst gera í framhaldi af tillögum og ábendingum Ríkisendurskoðunar. Verkáætlunin snýr að skjalfestingu innra eftirlits, breytingum á starfsreglum stjórnar, þarfagreiningu innri endurskoðunar, endurskoðun málsmeðferðar- og verklagsreglna, áframhaldandi mati á ábata, endurbótum á árangursviðmiðum o.fl.
74. Samkeppniseftirlitið hefur unnið að því að hrinda úrbótum í framkvæmd. Þar á meðal hafa starfsreglur stjórnar verið endurskoðaðar með hliðsjón af tilmælum Ríkisendurskoðunar. Þá er unnið að endurskoðun málsmeðferðarreglna og verður sérstaklega hugað að því hvernig unnt er að auka skilvirkni í meðferð kvartana frá fyrirtækjum sem freista þess að komast inn á markaði og starfa við hlið stærri rótgróinna fyrirtækja. Liður í þessu er m.a. innleiðing rafrænnar samskiptagáttar.
75. Sumar tillagna Ríkisendurskoðunar eru á ábyrgðarsviði ráðuneytis samkeppnismála. Með bréfi til ráðuneytisins, dags. 28. apríl 2023, voru þessar tillögur reifaðar. Er þar rakið að innleiðing



innri endurskoðunar, viðtækara og tíðara ábatamat, og brýning um meiri festu í viðbrögðum við villandi upplýsingagjöf fyrirtækja kalli á aukið rekstrarsvigrúm. Jafnframt er vakin athygli á tillögum Ríkisendurskoðunar um að endurskoða samrunagjald og huga að leiðum til að samrunagjald samræmist betur umfangi samrunamála. Þá voru reifaðar tillögur um mat á veltumörkum í samrunamálum og umfjöllun um styrkingu samkeppnislaga.

76. Samhliða endurskoðun málsmeðferðarreglna er Samkeppniseftirlitið einnig að huga að því hvernig styrkja megi varnaðaráhrif stjórnvaldssekta og auka virkni nógildandi reglna um niðurfellingu- eða lækkun sekta (vægðarreglur, e. leniency) þegar brotleg fyrirtæki og einstaklingar upplýsa um brot og liðsinna eftirlitinu. Í þessu sambandi hefur Samkeppniseftirlitið til skoðunar að setja sérstakar reglur um ákvörðun sekta og endurskoða nógildandi vægðarreglur. Leitar eftirlitið nú sjónarmiða hagaðila um þetta.¹⁴
77. Þá leggur Samkeppniseftirlitið áfram áherslu á að styrkja samstarf og samskipti við aðrar eftirlitsstofnanir. Á undanförunum árum og misserum hefur eftirlitið eflt verulega samskipti við stofnanir á sviði efnahagsmála, efnahagsbrota, markaðseftirlita (e. sector regulators) og neytendamála. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að þessar stofnanir séu vakandi fyrir tækifærum til að miðla og nýta þekkingu sín á milli, samnýta þætti í umgjörð sinni eftir því sem við á og stuðla að skilvirkni í verkaskiptingu og málsmeðferð. Á árinu 2019 setti Samkeppniseftirlitið fram ramma fyrir samskipti og samstarf við nokkrar lykilstofnanir. Þá hefur eftirlitið beitt sér fyrir samstarfi stofnana sem hafa safnað eða halda utan um upplýsingar um stjórnunar- og eignatengsl fyrirtækja.
78. Um leið þarf Samkeppniseftirlitið að viðhalda fókusi í framkvæmd samkeppnislaga og málsvari fyrir markmiðum laganna og vera í stakk búið til að sinna eftirlitshlutverki sínu gagnvart öðrum opinberum stofnunum, sbr. c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga.
79. Samandregnar áherslur eftirlitsins eru eftirfarandi:

6	Málsmeðferð – skilvirkni og árangur	
6.1	Endurskoðun á reglum um málsmeðferð og verklag, með hliðsjón af lagabreytingum, stjórnarsýsluúttekt og fenginni reynslu.	73-74
6.2	Endurskoðun á umgjörð við ákvörðun sekta, þ. á m. vægðarreglum, með hliðsjón af lagabreytingum og fenginni reynslu.	76
6.3	Endurskoðun á framsetningu ákvarðana með það fyrir augum að gera þær eins aðgengilegar fyrir markaðsaðila og endurskoðunaraðila og kostur er.	67 og 74
7	Tæknilausnir og upplýsingakerfi	
7.1	Innleiðing stafrænnar samskiptagáttar.	73
7.2	Mótun tæknilausna við kerfisbundið eftirlit með stjórnunar- og eignatengslum.	77
8	Samstarf við lykilstofnanir	
8.1	Styrkja áfram samstarf við aðrar stofnanir.	77
8.2	Styrkja samstarf stofnana við eftirlit með stjórnunar- og eignatengslum.	77
9	Eftirfylgni við stjórnarsýsluúttekt	
9.1	Nýta niðurstöður stjórnarsýsluúttektar Ríkisendurskoðunar til þess að styrkja frekar umgjörð og innviði eftirlitsins, sbr. verkáætlun í fylgiskjali.	71-74

¹⁴ Leið umsagna með frétt á heimasíðu eftirlitsins, sjá þessa slóð:

<https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/varnadarahrif-sekta-i-samkeppnismalum-oskad-efrir-sjonarmidum>



5. Mannauður – hæfasta fólkið

80. Samkeppniseftirlitið leggur áherslu á að skapa gefandi vinnuumhverfi sem er eftirsóknarvert fyrir vel menntað og reynt starfsfólk. Kappkostað er að starfsfólk búi við sveigjanleika sem taki tillit til einstaklingsbundinna þarfa og gefi tækifæri til starfsþróunar jafnframt því sem gerðar eru kröfur um árangur. Auk þess er mikilvægt að stuðla að stöðugleika sem styður við stofnanaminni eftirlitsins.
81. Þá hefur Samkeppniseftirlitið lagt sig eftir því að efla samskipti við sérfræðinga annarra stofnana, utanaðkomandi sérfræðinga og fræðimenn, bæði innanlands og utan, með það að markmiði að byggja upp viðtæka þekkingu og reynslu sem nýtist við úrlausn samkeppnismála.
82. Mikilvægt er að eftirlitið búi yfir breiðri starfsreynslu og menntun á sviði samkeppnisréttar og samkeppnismála. Undanfarið hefur teymisvinna verið eflað, ásamt því sem unnið hefur verið að styrkingu hagfræðiteymis innan eftirlitsins, en það er mikilvægt til þess að takast á við áskoranir sem tengjast þróun markaða sem raktar eru hér að framan.
83. Markviss styrking samstarfs við aðrar stofnanir gerir eftirlitinu einnig kleift að miðla og sækja þekkingu og reynslu þvert á stofnanir.
84. Samkeppniseftirlitið hefur hins vegar allengi bent á að það hafi ekki nægt rekstrarsvigrúm til að sinna lögbundnu hlutverki sínu með fullnægjandi hætti og hafi þurft að forgangsraða verkefnum sínum. Með öðrum orðum liggur fyrir að starfsfólk Samkeppniseftirlitsins er of fátt.
85. Af því leiðir að starfsfólkið sem er til staðar tekst á hendur skyldur sem það hefur, sakir mannfæðar, ekki möguleika á að leysa úr hendi að öllu leyti. Afleiðing þessa er að starfsfólkið er að jafnaði undir mjög miklu álagi. Algengt er að það þurfi að hliðra til eigin orlofi og breyta eða stytta sumarfrí. Meðal annars með hliðsjón af þessu hefur Samkeppniseftirlitið framkvæmt greiningu á mannaflapörf, sbr. nánari umfjöllun í kafla 6.
86. Samandregnar áherslur Samkeppniseftirlitsins á þessu sviði eru eftirfarandi:

10	Styrking mannaúðs	
10.1	Fjölgun starfsfólks	84-85
10.2	Sterkt hagfræðiteymi.	82

6. Fjármál

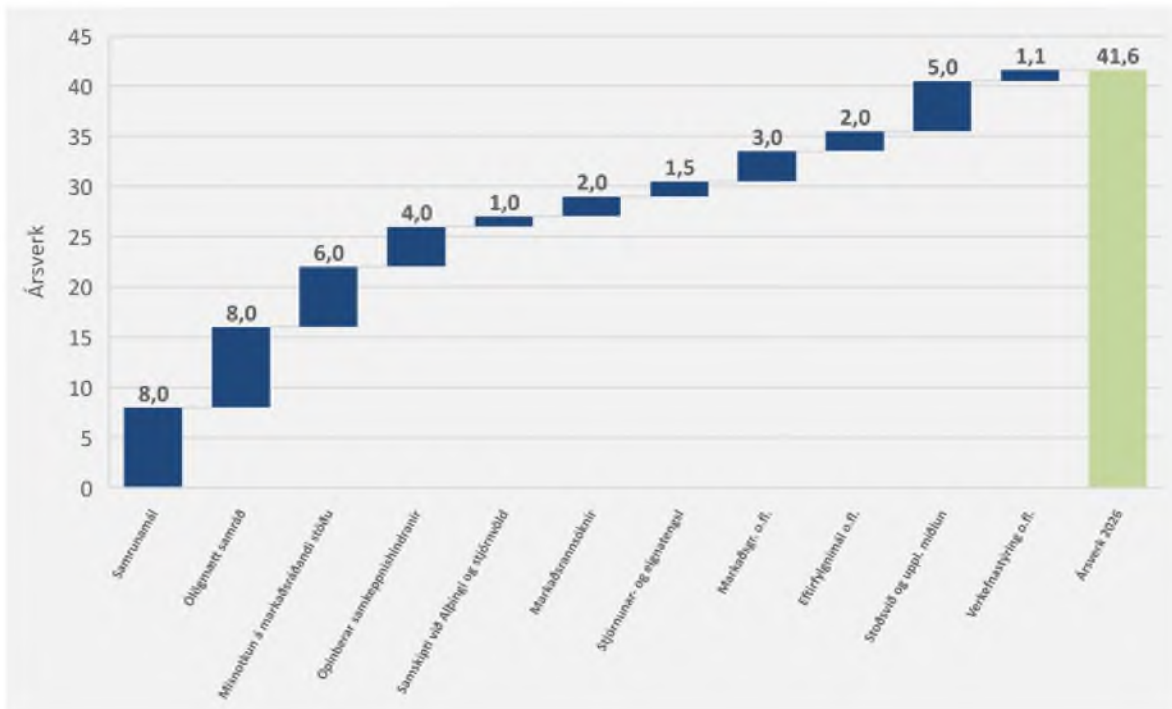
6.1. Fyrri umfjöllun – breytt og ítarlegri framsetning

87. Undanfarin ár hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað vakið athygli stjórnvalda á þeim þrönga stakki sem því er skorinn til þess að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Hefur eftirlitið meðal annars bent á að samrunamál hafi dregið til sín ráðstöfunartíma á kostnað t.d. rannsókna á misnotkun á markaðsráðandi stöðu, markaðsrannsókna og rannsókna á opinberum samkeppnishindrunum.
88. Það að eftirlitinu er ætlað að geta brugðist við aðstæðum sem ókunnar eru við mótun fjármálaáætlunar, kallar á að sett séu markmið sem þrengja ekki að möguleikum eftirlitsins til að laga starfsemi sína sífellt að nýjum atvikum í atvinnulífinu.
89. Helsti veikleiki Samkeppniseftirlitsins flest í því að rekstrarsvigrúm þess hefur ekki þróast í takt þau verkefni sem því er ætlað að sinna. Að raunvirði hafa fjárframlög til eftirlitsins farið



lækkandi, á meðan íslenskt atvinnulíf hefur vaxið, fyrirtækjum hefur fjölgað og bæst hefur við úrlausnarefni og áskoranir í samkeppnismálum.

90. Af þessum sökum hefur Samkeppniseftirlitið í sífelld ríkara mæli þurft að forgangsraða verkefnum sínum, en í því felst að eftirlitið hefur ekki tók á að sinna brýnum verkefnum. Framangreind þróun lýsir sér m.a. í því að yfir lengri tíma hefur Samkeppniseftirlitið neyðst til þess að ráðstafa vaxandi hluta af tíma sínum í rannsóknir á tilkynntum samrunum, en eins og kunnugt er lúta þær rannsóknir lögbundnum tímafrestum. Ein birtingarmyndin er einnig að rannsóknir taka lengri tíma en ella. Þannig þarf eftirlitið oft að leggja mál til hliðar tímabundið, til þess að sinna nýjum samrunatilkynningum. Leiðir það óhjákvæmilega til tafa.
91. Í tengslum við undirbúning áherslna nú hefur Samkeppniseftirlitið unnið frekari greiningu á þróun fjárveitinga til samkeppniseftirlits hér á landi síðustu ár og nýtingu þess rekstrarsvigrúms sem eftirlitið hefur búið yfir.
92. Með hliðsjón af þessari greiningu og samhliða verkefnaáherslum eftirlitsins til næstu þriggja ára setur eftirlitið nú fram áætlun um fjárveitingar og rekstur til sama tímabils. Með öðrum orðum hefur Samkeppniseftirlitið annars vegar sett sér áherslur til næstu þriggja ára og hins vegar lagt rökstutt mat á það hvaða rekstrarsvigrúm eftirlitið þyrfti til þess að raunhæft sé að það geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og fylgt eftir áherslum sínum.
93. Greiningin varpar skýru ljósi á þann vanda sem eftirlitið hefur búið við, því lítið og hverfandi rekstrarsvigrúm er aflögu til þess að sinna mikilvægum verkefnaflokkum. Í greiningunni er síðan lagt rökstutt mat á nauðsynlega aukningu fjárheimilda sem myndi gera Samkeppniseftirlitinu kleift að sinna lögbundnum skyldum sínum og fylgja áherslum eftir.
94. Eftir þá aukningu fjárheimilda væri eftirlitið í stöðu til að sinna lögbundnu hlutverki sínu og fylgja áherslum eftir. Á myndinni hér að neðan er varpað ljósi á niðurstöður greiningarinnar, en hún gerir ráð fyrir að ársverkum fjölgi í áföngum úr um 26 á árinu 2023 í 42 ársverk árið 2026.



Mynd: Áætlun um heildarráðstöfun mannafla ef styrking gengi eftir.

Heimild: Samkeppniseftirlitið (2023).



95. Nánar er fjallað um greininguna í minnisblaði um fjárheimildir Samkeppniseftirlitsins, sem er fylgiskjal við áherslur þessarar. Er greiningin sett fram með vísan til c-liðar 1. mgr. 8. gr., sbr. 18. gr. samkeppnislaga.

12	Eftirlitinu gert kleift að sinna lögbundnu hlutverki sínu		
	12.1	Samkeppniseftirlitinu verði gert kleift að fjölga ársverkum sem það hefur til ráðstöfunar.	87-94

7. Stefnumótun ríkisaðila – stefnumiðuð áætlun til þriggja ára

96. Umfjöllun þessa kafla felur í sér greinargerð um stefnumótun ríkisaðila sem eftirlitinu ber að koma á framfæri við ráðuneyti sitt á ári hverju.
97. Samkeppniseftirlitið er A-hluta stofnun og fellur undir málefnasvið 16 – Markaðseftirlit o.fl. Þá tengjast markmið Samkeppniseftirlitsins einnig öðrum málefnasviðum, einkum málefnasviði 7 – Nýsköpun, en virk samkeppni er drifkraftur nýsköpunar.
98. Í fjármálaáætlun eru málefnasviðum sett tiltekin markmið. Við mótun áherslna sinna, sbr. kafla 1-5 hér að framan, horfir stjórn Samkeppniseftirlitsins til þessara markmiða, en kappkostar einnig að búa svo um hnútana að áherslur eftirlitsins nýtist á sama hátt við mótun markmiða, áherslna og aðgerða í fjármálaáætlun. Hafa verður í huga í þessu sambandi að Samkeppniseftirlitinu er ætlað að njóta sjálfstæðis gagnvart stjórnvöldum og atvinnulífi.¹⁵
99. Í gildandi fjármálaáætlun er á málefnasviði 16 sett markmið sem varðar virka samkeppni og ábata af ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins. Er þessu markmiði settur mælanlegur mælikvarði. Þá eru sett markmið um aukin traust almennings og fyrirtækja til atvinnulífs og markaðseftirlits og þar á meðal stefnt að aukinni þekkingu á m.a. samkeppnisreglum og samkeppniseftirliti. Ekki eru settir fram mælanlegir mælikvarðar hvað þetta varðar, en fram kemur að verið sé að „þróa mælikvarða sem mæla þekkingu almennings og fyrirtækja á samkeppnisreglum og samkeppniseftirliti, en aukin þekking er til þess fallin að auka skilvirkni og efla traust“.
100. Framangreind markmið eru almenns eðlis, sem helgast annars vegar af framangreindu sjálfstæði en hins vegar af því að Samkeppniseftirlitið er svokallað „viðbragðseftirlit“ (ex post), þ.e. bregst við eftir að ákveðin þróun eða atburðir hafi átt sér stað.
101. Með hlíðsjón af framangreindu er hér gerð grein fyrir framgangi settra markmiða í gildandi fjármálaáætlun. Um áherslur og stefnumótun er jafnframt vísað til umfjöllunar í köflum 2-6 hér að framan.
102. Hér á eftir er gerð grein fyrir framangreindum markmiðum er varða kjarnastarfsemi og einnig nánari markmið er snerta rekstrarþætti, sbr. sniðmát fyrir stefnumótun ríkisaðila:

¹⁵ Þetta sjálfstæði leiðir af lögmælti stofnanauppbyggingu Samkeppniseftirlitsins, hlutverki eftirlitsins samkvæmt lögum og alþjóðlegum viðmiðum sem m.a. birtast í tilskipun ESB nr. 1/2009, “to empower the competition authorities of Member States to be more effective enforcers (ECN+)”.



A. Kjarnastarfsemi					
A1: Markmið, mælikvarðar og aðgerðir					
Markmið	Mælikvarði	Gögn til grundvallar	Staðan 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2026
Að stuðla að virkri samkeppni með því að stöðva brot og aðrar samkeppnishindranir og skapa með því skýrari forsendur fyrir starfsemi fyrirtækja (varnaðaráhrif/ leiðbeining) og bæta hag almennings.	Ábati ákvarðana eftirlitsins reiknaður sem hlutfall af VLF, að meðaltali á 10 ára tímabili	Reiknað samkvæmt leiðbeiningum OECD út frá veltu fyrirtækja sem hafa sætt íhlutun	Nær ekki settu markmiði 0,5%	a.m.k. 0,5%	a.m.k. 0,5%
A1: Verkefni/aðgerðir		Upphaf		Endir	
Rannsókn mála er varða ólögsmætt samráð og misnotkun á markaðsráðandi stöðu, rannsókn samrunamála sem tilkynnt eru eftirlitinu og markaðsrannsóknir.		Viðvarandi skv. lögum		Viðvarandi skv. lögum	
Skýringar					
<p>Samkeppniseftirlitið er nú að leggja lokahönd á forsendur og útreikninga ábatamatsins sem liggur til grundvallar mælikvarðanum, eftir rýni óháðs aðila. Flest bendir til að markmið fjármálaáætlunar hafi ekki náð fram að ganga. Ein af ástæðum þess er sú að fjárveitingar til eftirlitsins hafa lækkað á undanförunum árum, að raungildi og sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Því hefur eftirlitið ekki það bolmagn til aðgerða sem markmiðin grundvölluðust á.</p> <p>Þegar gengið hefur verið frá ábatamatinu, er tilefni til þess að endurskoða mælikvarða sem settir eru fram í fjármálaáætlun.</p>					