

## Áherslur Samkeppniseftirlitsins 2023-2025

### 1. Samantekt

1. Stjórn Samkeppniseftirlitsins hefur mótað áherslur fyrir árin 2023-2025. Verða áherslurnar endurskoðaðar í lok árs 2023. Við mótun áherslna hefur stjórnin fjallað um efnahagshorfur næstu misseri og áskoranir sem framundan eru. Samandregið eru áherslur Samkeppniseftirlitsins eftirfarandi:

#### Áherslur í eftirliti:

- Aðhald í þágu almennings og fyrirtækja til þess að vinna gegn samkeppnishindrunum sem stafað geta af verðbólgu, hækkun verðs á aðföngum og öðrum áskorunum vegna rikjandi efnahagsaðstæðna.
- Kraftar samkeppninnar hraði aðgerðum til að draga úr hlýnun jarðar og auka sjálfbærni.
- Tækninýjungar og mótun stafrænna markaða nýtist almenningi og fyrirtækjum á Íslandi. Bregðast um leið við samkeppnishindrunum sem fylgt geta þessari þróun.
- Virk samkeppni stuðli að uppbyggingu innviða. Útboð nýtist betur í þágu almannahags.
- Stjórnvöld nýti samkeppnismat við undirbúning og endurmat á lögum og reglum á sem flestum sviðum. Dregið verði úr samkeppnishindrunum og reglubyrði í byggingariðnaði og ferðapjónustu í samræmi við tillögur OECD.
- Þekking á þýðingu samkeppni og samkeppnisreglna efld.

#### Innri ferli – gæði og yfirsýn:

- Stefnt að aukinni skilvirkni í meðferð mála, m.a. kvartana frá smærri fyrirtækjum, með endurskoðun reglna um málsmeðferð.
- Varnaðaráhrif sekta efld.
- Rafræn samskiptagátt innleidd og kerfisbundin yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl styrkt.
- Samstarf stofnana eflt enn frekar.
- Niðurstöður stjórnsýsluúttektar Ríkisendurskoðunar nýttar til að efla umgjörð og innviði Samkeppniseftirlitsins.

#### Mannauður – hæfasta fólkið:

- Sérfræðiþekking efld enn frekar.
- Halda áfram að efla tengsl við fræðasamfélagið.

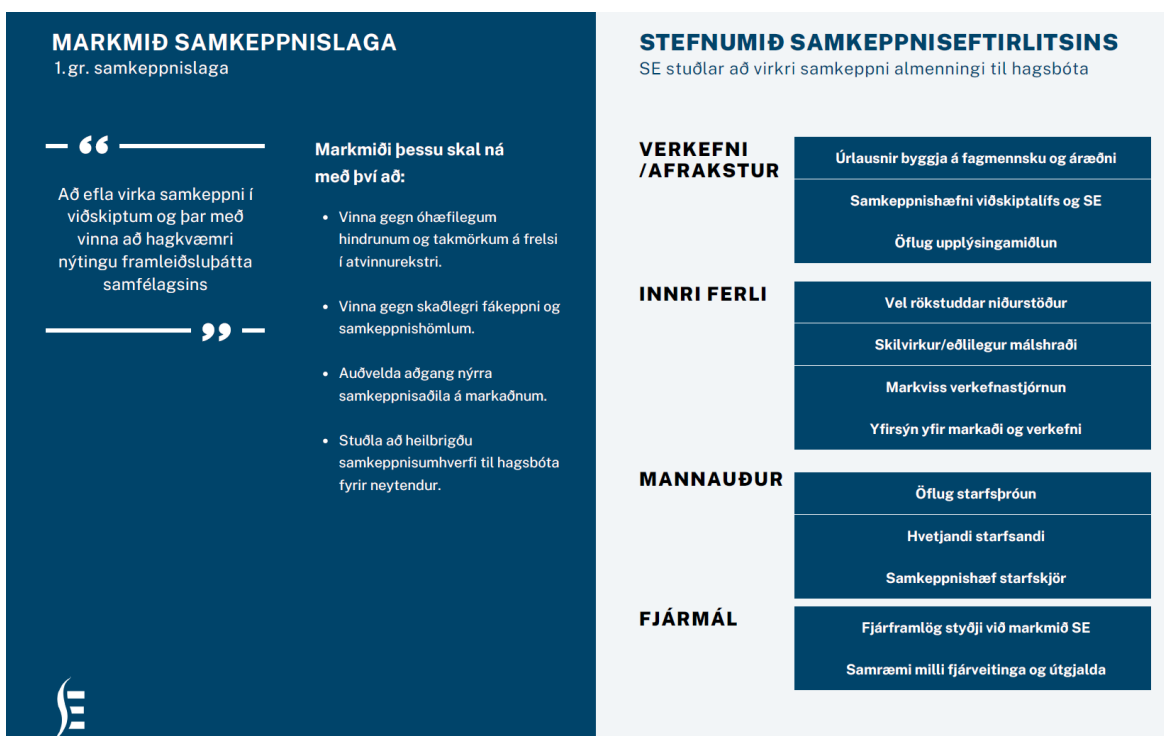
#### Fjármál:

- Aukinn sveigjanleiki í rekstri og betri burðir til að taka þátt í nýjum verkefnum.



## 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.<sup>1</sup> Við mótun áherslna er horft til reynslu liðinna ára, aðstæðna á mörkuðum og áskorana sem framundan 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.
3. Áherslurnar taka mið af markmiðum samkeppnislaga og stefnumiðum sem Samkeppniseftirlitið byggir á, sbr. þessa skýringarmynd.



4. Áherslurnar eru leiðbeinandi við ákvarðanatöku um forgangsröðun 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. Áherslurnar og verkefnaáætlunin endurspeglast í þriggja ára áætlun stofnunarinnar til ráðuneytisins.
5. 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.
6. Í gildi er [yfirlýsing atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og Samkeppniseftirlitsins um samkeppnismál](#), dags. 20. ágúst 2021, en hún er liður í framkvæmd stefnumótunar og

<sup>1</sup> Þann 21. október 2022 komu á fund stjórnar nokkrir fulltrúar hagsmunasamtaka á vettvangi atvinnulífs og neytenda, ásamt með fræðimönnum, en fundurinn var liður í því að afla sjónarmiða og upplýsinga um efnahagshorfur og áskoranir framundan. Á árinu hefur eftirlitið einnig staðið fyrir opinberum fundum þar sem eftirlitið hefur leitt saman innlenda og erlenda fræðimenn og aðila á vettvangi fyrirtækja og hins opinbera til að ræða samkeppnisstefnu við ríkjandi aðstæður.



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

8. Stríðið í Úkraínu hefur mjög dregið mátt úr hagkerfum heims. OECD gerir ráð fyrir 3% hagvexti í ár en að hagkerfi heims vaxi ekki nema um 2,25% árið 2023. Verðbólga verður trúlega um 8% í helstu iðnríkjum heims árið 2022, en gæti orðið um 6,5% árið á eftir. Þessar spár eru þó mikilli óvissu undirornar. Orkuskortur í Evrópu gæti hægt enn frekar á hagvexti og gert verðlagshorfur verri.<sup>2</sup>
9. Í íslensku efnahagslífi árar betur. Í sumarspá Hagstofu Íslands er gert ráð fyrir að hagvöxtur verði 5,1% í ár og 2,9% árið 2023.<sup>3</sup> Verðbólguhorfur hafa versnað hérlendis sem annars staðar og áætlað Hagstofa að verðlag hækki um 7,5% á árinu 2022, en að verðbólga verði 4,9% árið 2023 og 3,3% árið 2024. Hækkandi húsnæðisverð, erlendar verðhækkningar og aukin spennan í hagkerfinu eru helstu orsakabættir. Atvinnuástand í landinu er gott og víða skortur á vinnuafli.
10. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2023 er gert ráð fyrir hóflegum útgjaldavexti, en hagvöxtur verður einkum notaður til að styrkja fjárhagsstöðu ríkissjóðs og vinna gegn þenslu og verðbólgu. Stærstur hluti útgjalda ríkisins fer til heilbrigðismála, en gert er ráð fyrir að auka mest framlög til félags-, húsnæðis og tryggingamála. Hratt hefur verið dregið úr aðgerðum vegna Covid-19 farsóttarinnar og ríkisfjármálin munu draga úr eftirspurn bæði árin 2022 og 2023.<sup>4</sup>
11. Framundan eru kjaraviðræður og samningar á almennum og opinberum vinnumarkaði en þær geta haft áhrif á hagþróun í landinu og samkeppnisstöðu fyrirtækja. En hegðun fyrirtækja og samráð getur ekki síður mótað stöðu launþega, líkt og fræðimenn hafa sýnt fram á.<sup>5</sup>
12. 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.<sup>6</sup> Fjárfesta þarf í nýjum og umhverfisvænum orkugjöfum og byggja upp og endurnýja flutninga- og dreifikerfi raforku og annarra orkugjafa. Miklir möguleikar munu því skapast fyrir nýsköpunar- og tæknifyrirtæki víða um heim.
13. Með hliðsjón af framangreindu standa efnahagskerfi heimsins, þar á meðal viðskiptalönd Íslands, frammi fyrir verulegum áskorunum á næstu árum. Hið sama á við um íslenskt efnahagslíf, þótt það standi að mörgu leyti vel. Þá verður að hafa í huga að bæta þarf samkeppnisaðstæður verulega hér á landi, í samanburði við mörg nágrannalönd. Þannig gefa

<sup>2</sup> OECD Economic Outlook, Interim Report September 2022: Paying the Price of War. Sjá: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ae8c39ec-en/index.html?itemId=/content/publication/ae8c39ec-en>

<sup>3</sup> Hagstofa Íslands (2022). Þjóðhagsspá að sumri. Sjá: <http://hagstofan.s3.amazonaws.com/media/public/2022/a24e452e-720d-4a19-b1aa-06e515c29a36.pdf>

<sup>4</sup> Fjárlög fyrir árið 2023. Sjá: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/efnahagsmal-og-opinber-fjarmal/opinber-fjarmal/fjarlog/fjarlog-fyrir-arid-2023/#stuttu-mali>

<sup>5</sup> Fiona Scott Morton: Labour markets and competition policy. Erindi haldið á morgunverðarfundum Samkeppniseftirlitsins um áhrif samkeppni á hagvöxt og launakjör 31. ágúst 2022. Sjá: <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/radstefna-um-ahrif-samkeppni-a-hagvoxt-og-launakjor-upptaka-af-fundinum>

<sup>6</sup> Sjá m.a. World Energy Outlook 2021, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/888004cf-1a38-4716-9e0c-3b0e3fdbf609/WorldEnergyOutlook2021.pdf>

Sjá einnig Nordic Clean Energy Scenarios, 2021, Nordic Energy Research, [nordicenergyresearch2021-01.pdf](https://nordicenergyresearch2021-01.pdf).



alþjóðlegir samkeppnisvísar til kynna mikla samþjöppun og tækifæri til að draga úr samkeppnishindrunum og reglubyrði, auk þess sem kannanir sýna að stjórnendur íslenskra fyrirtækja og neytendur skynja verulegar samkeppnishindranir á mörkuðum.<sup>7</sup> Þá er erlend fjárfesting lítil í samanburði við nágrannalönd.

14. Í alþjóðlegri umræðu um efnahagsmál er almenn samstaða um mikilvægi þess að efla samkeppni við þær aðstæður sem framundan eru. Hafa rannsóknir sýnt að virk samkeppni hefur ekki einvörðungu jákvæð áhrif á verð og gæði vara og þjónustu, heldur einnig á aðra mikilvæga þætti eins og nýsköpun, jöfnuð og hagsmuni launafólks. Þá er efling samkeppniseftirlits mikilvægur þáttur í vaxandi tæknivæðingu atvinnulífs. Af þessum sökum eru mörg ríki heims að styrkja samkeppnislög og efla eftirlit á grundvelli þeirra. Á vettvangi Evrópusambandsins hefur umgjörð samkeppnismála verið styrkt verulega á undanförunum árum.
15. Á sama hátt á sér stað umræða um áherslur í starfi samkeppniseftirlita. Erlendis hafa komið fram sjónarmið um hvort samkeppnisyfirvöld eigi að láta til sín taka á fleiri sviðum en varða samkeppnismál, svo sem ójöfnuð, réttindamál neytenda, atvinnuleysi og launaþróun, umfram hin jákvæðu áhrif virkrar samkeppni sem áður er getið. Þá eru uppi mismunandi viðhorf um hvort eða að hvaða marki fela eigi samkeppnisyfirvöldum fleiri eftirlitsverkefni, s.s. á vettvangi neytendaverndar eða eftirlits með tilteknum mörkuðum. Í hnotskurn má segja að hér togist á sjónarmið um hvort stofnanir á borð við Samkeppniseftirlitið eigi að hafa breitt hlutverk, eða einbeita sér að skýrum og samkynja verkefnum á vettvangi samkeppninnar. Enda þótt færa megi rök fyrir hvoru tveggja, hefur Nóbelsverðlaunahafinn í hagfræði Jean Tirole bent á mikilvægi þess að stofnanir hafi skýr markmið og skýrt afmörkuð viðfangsefni, svo sem á við um Samkeppniseftirlitið.<sup>8</sup>
16. Samkeppniseftirlitið lítur til framangreindra áskorana við mótun áherslna í starfi þess næstu árin. Mikilvægt er að stjórnvöld vinni markvisst að því að efla virka samkeppni til hagsbóta fyrir almenning og atvinnu- og efnahagslíf. Á sama hátt er brýnt að vinna gegn hvers konar verndarstefnu, sem miðar að því að koma í veg fyrir að frjáls samkeppni fái notið sín á tilteknum sviðum atvinnulífsins og birst getur sem tollar og opinber gjöld, hindranir í lögum og reglum, undanþágur frá almennum samkeppnisreglum eða veikarar samkeppniseftirlit.
17. Í köflum 3.2-3.8 hér eftir er vikið nánar að áherslum Samkeppniseftirlitsins á mikilvægum sviðum.

### 3.2. Verðhækkanir og hagsmunir almennings

18. Breytingar á neysluhegðun og eftirspurn og ýmsir erfiðleikar í flutningum, framleiðslu og þjónustu af völdum COVID-19 leiddu til margvíslegra hnökra í aðfangakeðjum, vöruskorts, lengri afgreiðslutíma á innfluttum vörum og hækkunar á verði hrávöru. Þessir hnökrar voru enn til staðar þegar Rússland réðst inn í Úkraínu í byrjun þessa árs. Hafa stríðsreksturinn og óhjákvæmileg viðbrögð við honum valdið hækkun á orkuverði, hráefnisskortri og öðrum tengdum erfiðleikum. Glíma nú mörg ríki veraldar við verðhækkanir, verðbólgu og aðra fjölbætta efnahagsörðugleika. Við þessar aðstæður hafa þjóðir heims m.a. beint athyglinni að mikilvægi þess að samkeppni ríki á sem flestum sviðum. Viðurkennt er að efling samkeppni er til þess fallin að hraða efnahagsbata þegar erfiðleikar steðja að.

<sup>7</sup> Samkeppniseftirlitið birtir nokkra samkeppnisvísa á heimasíðu sinni, sbr. einnig skýrslu nr. 4/2021, *Samkeppnisvísar – Alþjóðlegur samanburður*.

<sup>8</sup> Jean Tirole er prófessor við háskólann í Toulouse í Frakklandi og hefur starfað við fleiri virta háskóla á borð við MIT. Árið 2014 hlaut hann Nóbelsverðlaunin í hagfræði. Tirole var einn af frummælendum á ráðstefnu samkeppnisdeildar framkvæmdastjórnar ESB þann 27. október 2022, en yfirskrift ráðstefnunnar var “Making markets work for people”. Í ræðu sinni fjallaði hann m.a. um áherslur samkeppniseftirlita og seðlabanka. Ræðan er aðgengileg á þessari slóð: [Making Markets Work for People - Keynote speech by Jean Tirole - YouTube](#)



19. Á mörkuðum þar sem virk samkeppni er til staðar eru fyrirtæki knúin til að bregðast við verðhækkunum á aðföngum með því að hagræða í rekstri og auka skilvirkni. Dugi það ekki til geta eigendur fyrirtækjanna þurft að taka á sig auknar byrðar. Þegar allt um þrýtur geta þessir erfiðleikar síðan skilað sér í hærra verði til viðskiptavina og neytenda.
20. Á mörkuðum þar sem ríkir ónóg samkeppni eiga fyrirtæki aftur á móti auðveldara með að velta verðhækkunum yfir á viðskiptavini og neytendur. Þannig er þekkt að skortur á samkeppni er líklegur til að valda háu vöruverði. Þótt rannsóknir gefi ekki til kynna að beint orsakasambandi milli skorts á samkeppni og verðbólgu er hætta á að á verðbólgu tímum slævgist verðskyn almennings og að fyrirtæki nýti sér þá stöðu til að hækka verð á vöru og þjónustu umfram nauðsyn.<sup>9</sup>
21. Þessara erfiðleika gætir með skýrum hætti í íslensku efnahagslífi og snerta almenning beint í gegnum hækkandi verð á vöru og þjónustu, verðbólgu og auknar fjárhaglegar byrðar þessu tengdu. Umræða um hagsmuni almennings að þessu leyti endurspeglast m.a. í kjarasamningum.
22. Við þessar aðstæður er mikilvægt að stjórnvöld og atvinnulíf vinni gegn hvers konar samkeppnishindrunum sem skaðað geta hagsmuni almennings og efnahagslífið enn frekar. Á þetta ekki síst við á mörkuðum þar sem fákeppni ríkir og varða almenning miklu, s.s. dagvöru- og fjármálamörkuðum. Hefur Samkeppniseftirlitið á undanförunum mánuðum staðið fyrir umræðu og aflað gagna sem geta varpað ljósi á samkeppnishindranir við núverandi aðstæður. Verður þeirri vinnu haldið áfram. Það er hins vegar á vettvangi annarra stofnana að hafa auga með þróun verðlags, en sú verkaskipting er eðlileg enda mikilvægt að Samkeppniseftirlitið sinni eingöngu því hlutverki sem því er ætlað með lögum.
23. Til viðbótar við framangreindar áskoranir þarf eybjóð eins og okkar að reiða sig á greiðar samgöngur og flutninga til og frá landinu og um dreifðar byggðir. Virk samkeppni á flutningamarkaði skiptir því miklu máli og er sérstaklega mikilvæg við aðstæður sem nú ríkja. Aðgerðir Samkeppniseftirlitsins til þess að efla samkeppni á þessum mörkuðum eru því eðli máls samkvæmt í forgangi. Tekur þetta bæði til fólks- og vöruflutninga.

### **3.3. Sjálfbærni og aðgerðir til að draga úr hlýnun jarðar**

24. Aðgerðir til að draga úr hlýnun jarðar og auka sjálfbærni eru í fyrirrúmi við stefnumótun stjórnvalda víða um heim um þessar myndir. Mikilvægt er að íslenskt atvinnulíf komi auga á þau tækifæri sem þessar breytingar fela í sér. Hér getur efling samkeppni verið drifkraftur breytinga, leitt til nýsköpunar og skapað verðmæti.
25. Verkefni þessu tengd eru að koma fram á ýmsum sviðum íslensks atvinnulífs. Þannig eru m.a. málefni raforkumarkaðar í brennidepli, vegna orkuskipta og aukinna tækifæra á þessu sviði. Ýmis verkefni þessu tengd eru á borði Samkeppniseftirlitsins og annarra stjórnvalda.
26. Þá standa yfir margháttaðar aðrar aðgerðir sem miða að því að Ísland uppfylli markmið í loftslagsmálum í samræmi við alþjóðaskuldbindingar. Getur það m.a. kallað á samtal stjórnvalda við fyrirtæki og samskipti fyrirtækja á ýmsum sviðum atvinnulífs. Samkeppniseftirlitið leitast við að leiðbeina um vinnu af þessu tagi og fylgir í því sambandi stefnumörkun samkeppnisyrivalda á evrópska efnahagssvæðinu. Um leið er mikilvægt að fyrirtæki axli ábyrgð á eigin starfsemi í samræmi við reglur gildandi laga.

<sup>9</sup> F. Deufelhard og Pierre Régibeau. Competition policy and inflation. Erindi haldið í morgunverðarfundi Samkeppniseftirlitsins um samspil samkeppni, verðbólgu og kaupmáttar 13. júní 2022. Sjá: [https://www.samkeppni.is/media/almennar-myndir/Pierre\\_Inflation-Market-Power-and-competition-policy-Reykjavik-June-13-2022.pdf](https://www.samkeppni.is/media/almennar-myndir/Pierre_Inflation-Market-Power-and-competition-policy-Reykjavik-June-13-2022.pdf)



27. Samkeppniseftirlitið hyggst verða virkur þátttakandi í samtali um sjálfbærni og stuðla að því að kraftar virkrar samkeppni verði nýttir til að hraða óhjákvæmilegum breytingum á því sviði og að tækifæri verði nýtt til að skjóta sterkari stoðum undir íslenskt efnahagslíf að þessu leyti. Sérstaklega mun Samkeppniseftirlitið fylgjast með vísbendingum um samkeppnishindranir sem tefja þessa þróun.

### 3.4. Tækninýjungar og stafrænir markaðir

28. 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) 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.
29. Samkeppniseftirlitið hyggst vera vakandi fyrir mögulegum breytingum sem þessi þróun hefur á rótgróna markaði. Mikilvægt er að hagsmunir almennings séu í fyrirrúmi. Þannig standi fyrirtæki sem fyrir eru á markaði ekki í vegi fyrir breytingum sem til þess eru fallnar að draga úr aðgangshindrunum og vinna gegn opnun markaða. Leiði breytingarnar á hinn bóginn til þess að markaðir opnast getur það haft áhrif á hefðbundnar markaðsskilgreiningar samkeppnisfirvalda.
30. Þessum breytingum fylgja hins vegar ýmsar áskoranir. Þannig getur staða stórra alþjóðlegra tæknifyrirtækja (e. platforms) orðið svo sterk að tilvist þeirra eða háttsemi raski samkeppni. Getur það birst í takmarkandi viðskiptaskilmálum, verðlagningu eða með öðrum hætti.
31. Samkeppniseftirlit í heiminum gefa þessum málum mikinn gaum um þessar mundir og hafa samkeppnisfyrirvöld beggja vegna Atlantshafsins gripið til ýmissa aðgerða eða boðað aðgerðir sem miða að því að tryggja virka samkeppni. Sömuleiðis eru stjórnvöld víða að efla heimildir samkeppnisfirvalda til þess að fást við þessar nýju áskoranir. Er þar m.a. horft til markaðsrannsóknarheimilda samkeppniseftirlita í Bretlandi og á Íslandi.<sup>10</sup>
32. Samkeppniseftirlitið leggur áherslu á að eftirlitið sé vakandi fyrir áskorunum sem þessi þróun hefur í för með sér. Þannig sé eftirlitið reiðubúið að fást við samkeppnishindranir sem kunna að leiða af þessum breytingum, þar á meðal á grundvelli markaðsrannsóknarheimilda sinna.

### 3.5. Uppbygging og viðhald innviða

33. Til framtíðar litið mun samkeppnishæfni Íslands ráðast af því hversu vel þjóðinni tekst að skjóta sterkari stoðum undir og þróa áfram innviði á ýmsum sviðum samfélagsins. Innviðir eru af ýmsum toga, s.s. flutningskerfi raforku, vega- og samgöngukerfi, fjarskiptakerfi og tiltekinn hluti innviða í greiðslu- og fjármálaþjónustu. Þá má telja heilbrigðis-, mennta- og velferðarkerfi og fleiri mikilvæga hornsteina þjóðfélagsins jafngilda innviðum í þessari merkingu.
34. Hér á landi hefur samkeppni í uppbyggingu fjarskiptainnviða skipt sköpum fyrir atvinnulíf, neytendur og samkeppnishæfni landsins. Nýlokin rannsókn Samkeppniseftirlitsins á sölu Símans á innviðaþjónustufyrirtækinu Milu leiðir glögglega í ljós mikilvægi þess að uppbygging og viðhald fjarskiptainnviða grundvallist á virkri samkeppni eftir því sem kostur er. Þannig sýnir reynslan að samkeppni í ljósleiðaravæðingu landsins er ein meginástæða þess að aðgengi að háhraðaneti er óvíða betra en hér.

<sup>10</sup> Stjórnvöld víða um heim eru nú að huga að því að efla heimildir samkeppnisfirvalda til þess að bregðast við þessum breytingum, en einnig til þess að fást við nýjar áskoranir sem fjallað er um í þessu skjali. Nefna má að stjórnvöld í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og víðar huga nú að því að taka upp markaðsrannsóknarheimildir.



35. Mikilvægt er að fylgjast vel með því hvernig samkeppni í innviðþjónustu og á öðrum sviðum fjarskipta muni þróast í framhaldi af sölu Mílu. Getur sú þróun ráðið úrslitum um samkeppnishæfni Íslands á mikilvægu sviði.
36. Í sumum tilvikum verður ekki hjá því komist að stjórnvöld beri meginábyrgð og kostnað af uppbyggingu innviða, þ.e. þegar 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.
37. 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 samkeppnislagabroti 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.

### **3.6. Eigna- og stjórnunartengsl í íslensku atvinnulífi**

38. Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum lagt áherslu á að beita eftirlitsheimildum sínum til þess að fylgjast með og grípa inn í samkeppnishamlandi stjórnunar- og eignatengsl í íslensku atvinnulífi.<sup>11</sup>
39. Nú í haust greindi Samkeppniseftirlitið frá því að það hefði ákveðið að hefja sérstaka athugun sem miðar að því að kortleggja stjórnunar- og eignatengsl sjávarútvegsfyrirtækja. Samhliða athugininni er stefnt að því að efla samstarf Samkeppniseftirlitsins, Fiskistofu, Seðlabanka Íslands og Skattsins, en yfirsýn og þekking á stjórnunar- og eignatengslum hefur mikla þýðingu fyrir þessar stofnanir. Hefur Samkeppniseftirlitið gert samning við matvælaráðuneytið sem gerir því kleift að hefja framangreinda athugun.
40. Til viðbótar framangreindu mun athygli Samkeppniseftirlitsins áfram beinast að vægi íslenskra lífeyrissjóða í atvinnurekstri. Eins og eftirlitið hefur fjallað ítarlega um í ákvörðunum og annarri umfjöllun fara stærstu lífeyrissjóðirnir með veigamikla eignarhluti í mjög mörgum samkeppnislega mikilvægum fyrirtækjum á helstu mörkuðum íslensks atvinnulífs. Fara einstakir sjóðir mjög oft með eignarhald í fleiri en einum keppinauti á sama markaði.
41. Þessu fylgja fjölmörg álitæfni, s.s. áhrif þessa á samkeppni á viðkomandi mörkuðum, hvernig samkeppni er háttáð á milli lífeyrissjóðanna þegar kemur að fjárfestingum og hvernig stjórnarhættir lífeyrissjóðanna og fyrirtækja í þeirra eigu eru. Æskilegt væri að stjórnvöld huguðu að leiðum til að minnka hættu á skaðlegum áhrifum framangreindra eignatengsla milli keppinauta, sem felst í eignarhaldi lífeyrissjóða. Þannig mætti t.d. huga frekar að breytingum á heimildum lífeyrissjóða erlendis og breytingum á reglum um hámark fjárfestingar í hverju fyrirtæki.
42. Einnig geta vaknað spurningar um hlutverk og vægi annarra minni fjárfesta sem starfa við hlið sjóðanna. Ástæða er til að fylgjast með stjórnunar- og eignatengslum sem stafa af minni aðilum sem oft fjárfesta í skjóli lífeyrissjóða og afla sér áhrifa umfram þau sem leiða myndu af fjárfestingu þeirra einni saman.

<sup>11</sup> Í skýrslu nr. 2/2021, Stjórnunar- og eignatengsl fyrirtækja, verkefni Samkeppniseftirlitsins 2008-2021, er að finna samantekt um athuganir á þessu sviði, m.a. yfirlit yfir tæplega 90 ákvarðanir.



43. Einnig er ljóst að stærstu fjármálafyrirtæki Íslands og sjóðir og sjóðastýringarfyrirtæki á þeirra vegum hafa mikið vægi í íslensku atvinnulífi. Eins og lýst er í skýrslu [nr. 2/2021](#) hefur Samkeppniseftirlitið leitast við að tryggja samkeppnislegt sjálfstæði fyrirtækja sem hafa haft eignatengsl við banka og sjóði á þeirra vegum og hefur mikið áunnist í þeim efnum. Ástæða er til að fylgjast grannt með þessu framvegis.
44. Aukin erlend fjárfesting í íslensku atvinnulífi er til þess fallin að auka fjölbreytni 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.

### 3.7. Samkeppnismat og reglubyrði

45. 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.
46. 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 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.
47. 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 hagsmunaaflla á viðkomandi mörkuðum.
48. Ferðaþjónusta er á meðal grunnstoða efnahagslífsins og almenn samstaða er um að styrkja þurfi innviði og umgjörð hennar til framtíðar. Tillögur OECD eru mikilvægur liður í því.<sup>12</sup> Ekki er síður áriðandi að hrinda tillögum OECD um breytingar á lögum og reglum í byggingariðnaði í framkvæmd, en slíkar aðgerðir eru til þess fallnar að draga úr byggingarkostnaði og auka framboð. Verulegir hagsmunir eru fólgirnir í því fyrir íbúðakaupendur og leigjendur.
49. 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.

### 3.8. Öflug upplýsingamiðlun og kynning

50. Kannanir sýna að mikil þörf er á því að efla þekkingu stjórnenda og almennings á samkeppnislögum og samkeppniseftirliti. Stendur Samkeppniseftirlitið fyrir mælingum á þessu sviði. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins [nr. 3/2020](#), *Þekking og viðhorf stjórnenda íslenskra fyrirtækja til samkeppnismála*, er gerð grein fyrir viðamikilli könnun sem m.a. mældi þekkingu á helstu ákvæðum samkeppnislaga.<sup>13</sup> Í ljós kom að einungis um 30-40% stjórnenda fyrirtækja töldu sig þekkja kjarnaákvæði samkeppnislaga mjög vel eða frekar vel og 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.

<sup>12</sup> Í þessu sambandi er einnig rétt að vekja athygli á álitum Samkeppniseftirlitsins til stjórnvalda, [nr. 1/2022](#), *Starfsumhverfi Isavia ohf. og samkeppnisaðstæður tengdar Keflavíkurlflugvelli*, en þar er dreginn lærdómur af athugunum Samkeppniseftirlitsins og dregin saman tilmæli sem eiga stoð í ályktunum eftirlitsins og fyrrgreindu samkeppnismati OECD.

<sup>13</sup> <https://www.samkeppni.is/media/skyrslur/Thekking-og-vidhorf-stjornenda-islenskra-fyrirtækja-til-samkeppnismala.pdf>





51. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins [nr. 1/2019](#), *Viðhorf almennings til samkeppnismála*,<sup>14</sup> var gerð grein fyrir könnun sem Samkeppniseftirlitið lét gera á meðal almennings. Könnunin leiddi í ljós að almenningur hér á landi er meðvitaður um þýðingu samkeppnislaga, en einnig að full ástæða sé til þess að efla þekkingu almennings á samkeppnisreglum, ekki síst yngri hópa.
52. Samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga [nr. 44/2005](#) er Samkeppniseftirlitið málsvari þeirra markmiða sem felast í lögunum og þar með málsvari virkrar samkeppni. Eru þessar áherslur einnig í samræmi við markmið sem sett hafa verið fram í fjármálaáætlun á málefna sviði eftirlitsins, sbr. kafla 7 hér á eftir.
53. Með allt framangreint í huga hefur Samkeppniseftirlitið markvisst eflt upplýsingamiðlun sína og þar með talið leiðbeiningu, s.s. með reglubundinni miðlun upplýsinga á heimasíðu og samfélagmiðlum, útgáfu kynningarmyndbanda, leiðbeiningasiðum<sup>15</sup> um ýmis málefni og samtali við stjórnvöld, neytendur og atvinnulíf. Fyrirhugað er að efla þessa starfsemi enn ferkar. Mun Samkeppniseftirlitið m.a. hafa til hliðsjónar tillögur Ríkisendurskoðunar í tilefni af stjórnsluúttekt á starfsemi eftirlitsins<sup>16</sup>.

### 3.9. Samandregnar áherslur á einstökum verkefnasviðum

54. 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.
55. Með hliðsjón af framangreindu eru hér á eftir dregnar saman helstu áherslur Samkeppniseftirlitsins á einstökum verkefnasviðum. Áherslurnar eru lagðar til grundvallar við ákvarðanir um rannsóknir, upplýsingamiðlun, þátttöku í umræðu um samkeppnismál o.fl., ekki síst við forgangsröðun verkefna. Hafa ber þó í huga að áherslur ráðast óhjákvæmilega af þeim erindum sem berast eftirlitinu og aðstæðum sem upp koma, en þær geta breyst fyrirvaralítið.
56. 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):

1	Bann við samkeppnishömlum	Málsgr.
1.1	Brugðist við vísbendingum um samkeppnishindranir sem birst geta í hækkun verðs og öðrum breytingum í yfirstandandi efnahagsumróti. Staðið fyrir umræðu um þessi mál og leitað samstarfs við hagsmunasamtök neytenda.	21-22
1.2	Háttsemi fyrirtækja á mikilvægum neytendamörkuðum þar sem fákeppni ríkir, s.s. dagvöru- og fjármálamörkuðum.	22
1.3	Samkeppni á flutningamarkaði og flutningum til og frá landinu.	23
1.4	Vísbendingar um samkeppnishindranir sem tefja aðgerðir til að draga úr hlýnun jarðar og auka sjálfbærni, þ.á m. á vettvangi orkuskipta og raforkumarkaðar. Þátttaka í umræðu og leiðbeiningum á þessu sviði.	25 - 26
1.5	Fólk á Íslandi njóti ábata af tækninýjungum og auknu framboði stafrænnar þjónustu. Brugðist við vísbendingum um samkeppnishindranir á þessu sviði.	29 - 32

<sup>14</sup> <https://www.samkeppni.is/media/pistlar/Rit-nr.-1-2019.pdf>

<sup>15</sup> Sjá t.d. nýlega leiðbeiningasiðu um hagsmunasamtök fyrirtækja og samkeppnisreglur: <https://www.samkeppni.is/malefni/ologmaett-samrad/hagsmunasamtok-fyrirtækja-og-samkeppnisreglur/>

<sup>16</sup> Upplýsingasiðu um stjórnsluúttekt Ríkisendurskoðunar má nálgast [hér](#), þar á meðal verkáætlun Samkeppniseftirlitsins vegna hennar.



1.6	Háttsemi fyrirtækja á fjarskiptamörkuðum og uppbygging og viðhald innviða á þessu sviði.	34 - 35
1.7	Framkvæmd útboða hins opinbera og vísbendingar um samráð í tilboðsgerð.	36 - 37
<b>2 Samþjöppun og samrunar</b>		
2.1	Samþjöppun á neytendamörkuðum þar sem hún er þegar mikil, s.s. á dagvörumörkuðum, fjármálamörkuðum, fjarskiptum og lyfsölu.	16, 22 o.fl.
2.2	Veltulitlir markaðir þar sem samþjöppun getur verið sérstaklega skaðleg og samrunar undir veltumörkum sem kunna að vera skaðlegir.	16, 22 o.fl.
<b>3 Stjórnunar- og eignatengsl</b>		
3.1	Stjórnunar- og eignatengsl í sjávarútvegi	39
3.2	Þátttaka lífeyrissjóða í íslenskum atvinnurekstri.	40 - 42
3.3	Aukin erlend fjárfesting með minni aðgangshindrunum og opnun markaða.	44
<b>4 Opinberar samkeppnishindranir og þátttaka hins opinbera í atvinnulífi</b>		
4.1	Kraftar samkeppninnar verði betur nýttir til þess að styrkja og efla innviði á forræði hins opinbera, s.s. með vandaðri útboðum.	36
4.2	Hindranir sem tengjast innviðum á vegum hins opinbera, s.s. heilbrigðisþjónustu og samgönguinnviðum.	33 og 36
4.3	Eftirfylgni vegna samkeppnismats OECD á regluverki í ferðaþjónustu og byggingamarkaði.	46 - 48
4.4	Mikilvægi samkeppnismats á fleiri mörkuðum, s.s. landbúnaði.	49
<b>5 Aðstæður á samkeppnismörkuðum - Markaðsrannsóknir</b>		
5.1	Þarfagreining markaðsrannsókna á neytendamörkuðum þar sem samþjöppun eða eigna- og stjórnunartengsl eru mikil.	22, 32, 41 - 44
<b>6 Upplýsingamiðlun og kynning</b>		
6.1	Reglubundin miðlun upplýsinga um samkeppnismál á heimasíðu, samfélagsmiðlum, með útgáfu kynningarmyndbanda, leiðbeiningasiðum o.fl.	53
6.2	Þekking stjórnenda fyrirtækja á samkeppnislögum, þ. á m. í ýmsum þjónustu- og framleiðslugreinum þar sem ætla má að þekking á samkeppnisrétti sé lítil.	50
6.3	Þekking almennings á samkeppnislögum.	51
6.4	Viðhorfsskannanir til að mæla afstöðu til samkeppnismála og þekkingu á samkeppnislögum.	50 - 51

#### 4. Innri ferli – gæði og yfirsýn

57. Í ágúst 2022 birti Ríkisendurskoðun [niðurstöður stjórnisluúttektar](#) 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.

58. 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.
59. 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. Þá eru sumar tillagna Ríkisendurskoðunar á ábyrgðarsviði ráðuneytis samkeppnismála. Verkáætlunin er aðgengileg í fylgiskjali við áherslur þessar.
60. Við endurskoðun málsmeðferðarreglna 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. 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.<sup>17</sup>
61. Þá leggur Samkeppniseftirlitið áfram áherslu á að **styrkja samstarf og samskipti** við aðrar eftirlitsstofnanir. Á undanförunum árum og misserum hefur eftirlitið eftl 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. Í framhaldinu hafa verið settar nýjar reglur um samskipti og samstarf við Fjarskiptastofu og Byggðastofnun. Þá hefur eftirlitið tekið upp reglulega samstarfsfundi við stofnanir á borð við Seðlabanka Íslands og Orkustofnun, auk þess sem verið er að efla samtal við Neytendastofu.
62. Um leið þarf Samkeppniseftirlitið að viðhalda fókus 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.
63. Framangreind styrking á samstarfi stofnana endurspeglast ennfremur í því að Samkeppniseftirlitið, Fiskistofa, Seðlabanki Íslands og Skatturinn hafa ákveðið að hefja samstarf sem miðar að því að styrkja **eftirlit með stjórnunar- og eignatengslum** í íslensku atvinnulífi. Þá hefur Samkeppniseftirlitið gert samning við matvælaráðuneytið sem skapar eftirlitinu fjárhagslegt svigrúm til þess að ráðast í athugun á stjórnunar- og eignatengslum sjávarútvegsfyrirtækja. Mun athuguninni ljúka með birtingu skýrslu í lok árs 2023.
64. Samhliða vinnslu skýrslunnar munu framangreindar stofnanir starfa saman að því að greina mögulegar lagalegar hindranir í samstarfi á þessu sviði, s.s. við miðlun upplýsinga, og móta

<sup>17</sup> Leið umsagna með frétt á heimasíðu eftirlitsins, sjá þessa slóð: <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/varnadarahrif-sekta-i-samkeppnismalum-oskad-efrir-sjonarmidum>



upplýsingatækni umgjörð um stjórnunar og eignatengsl. Miðar þessi vinna að því að stórefla eftirlit Samkeppniseftirlitsins á þessu sviði.

65. Samandregnar áherslur eftirlitsins eru eftirfarandi:

<b>7</b>	<b>Málsmeðferð – skilvirkni og árangur</b>		
7.1	Endurskoðun á reglum um málsmeðferð og verklag, með hliðsjón af lagabreytingum, stjórnarsýsluúttekt og fenginni reynslu.		60
7.2	Endurskoðun á umgjörð við ákvörðun sekta, þ. á m. vægðarreglum, með hliðsjón af lagabreytingum og fenginni reynslu.		60
7.3	Endurskoðun á framsetningu ákvarðana með það fyrir augum að gera þær eins aðgengilegar fyrir markaðsaðila og endurskoðunaraðila og kostur er.		60
<b>8</b>	<b>Tæknilausnir og upplýsingakerfi</b>		
8.1	Innleiðing stafrænnar samskiptagáttar.		60
8.2	Mótun tæknilausna við kerfisbundið eftirlit með stjórnunar- og eignatengslum.		63 - 64
<b>9</b>	<b>Samstarf við lykilstofnanir</b>		
9.1	Styrkja áfram samstarf við aðrar stofnanir.		61-64
9.2	Styrkja samstarf stofnana við eftirlit með stjórnunar- og eignatengslum.		63-64
<b>10</b>	<b>Eftirfylgni við stjórnarsýsluúttekt</b>		
10.1	Nýta niðurstöður stjórnarsýsluúttektar Ríkisendurskoðunar til þess að styrkja frekar umgjörð og innviði eftirlitsins, sbr. verkáætlun í fylgiskjali.		57-59

## 5. Mannauður – hæfasta fólkið

66. 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.
67. 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 víðtæka þekkingu og reynslu sem nýtist við úrlausn samkeppnismála.
68. Mikilvægt er að eftirlitið búi yfir breiðri starfsreynslu og menntun á sviði samkeppnisréttar og samkeppnismála. Undanfarið hefur teymisvinna verið eflað, ásamt því sem unnið er 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.
69. Einnig er áformað að styrkja enn frekar svigrúm eftirlitsins til vinnslu mála með því að efla þann hóp sérfræðinga sem rekur mál hjá eftirlitinu (e. case handling).
70. Markviss styrking samstarfs við aðrar stofnanir gerir eftirlitinu einnig kleift að miðla og sækja þekkingu og reynslu þvert á stofnanir.
71. Samandregnar áherslur Samkeppniseftirlitsins á þessu sviði eru eftirfarandi:



11	Styrking mannauðs		
	11.1	Sterkt hagfræðiteymi.	68
	11.2	Sterkur hópur sérfræðinga sem stýrir málum (e case-handling).	69
	11.3	Tengsl við fræðasamfélagið og aðrar stofnanir, m.a. með það að markmiði að efla aðgang að sérfræðipækkingu á ólíkum sviðum.	67-70

## 6. Fjármál

72. Samkeppniseftirlitið hefur lagt áherslu á að nýta vel þá fjármuni sem stofnunin fær og miðar markviss stefnumörkun og forgangsröðun mála að því marki.
73. Líkt og undanfarin ár leggur Samkeppniseftirlitið á það áherslu að tryggja þurfi meiri sveigjanleika í fjármálum stofnunarinnar. Þörfin tengist ekki síst samrunamálum, enda hefur stofnunin eðli máls samkvæmt ekki stjórn á því hversu mörg samrunamál berast, en henni er skylt að afgreiða þau innan lögákveðins tímaramma. Óhjákvæmilega bíða önnur úrlausnarefni á meðan. Umfang samrunamála er því ráðandi í forgangsröðun og eftirfylgni við áherslur eftirlitsins að öðru leyti. Sem dæmi um þetta má nefna að ákvörðun stærri fyrirtækja um að ráðast í samruna á mikilvægum markaði hefur mögulega bein áhrif á möguleika Samkeppniseftirlitsins til þess að sinna kvörtunum minni fyrirtækja á markaðnum vegna háttsemi samrunafyrirtækjanna. Brynt er að bæta úr þessu.
74. Samkeppniseftirlitið verður enn fremur að vera í stakk búið til þess að mæta nýjum áskorunum og beita eftirlitstækjum sínum. Í nágrannalöndum okkar er vaxandi umræða um mikilvægi þess að samkeppniseftirlit búi yfir markaðsrannsóknarheimildum til að fást við samkeppnishindranir sem m.a. geta stafað af ríkjandi efnahagsástandi, áskoranir sem tengjast sjálfbærni og orkuskiptum, sem og áskoranir tengdum örri tækniþróun á mörkuðum. Hér á landi eru slíkar markaðsrannsóknarheimildir til staðar. Hins vegar hefur þess ekki verið gætt að Samkeppniseftirlitið ráði yfir fullnægjandi rekstrarsvigrúmi til að nýta þær, sbr. meðal annars umfjöllun um vægi samrunaeftirlits í forgangsröðun hér að framan.
75. Eins og rakið er í kafla 3.6 hefur Samkeppniseftirlitið ákveðið að hefja sérstaka athugun á stjórnunar- og eignatengslum sjávarútvegsfyrirtækja. Hefur Samkeppniseftirlitið gert samning við matvælaráðuneytið sem gerir því kleift að hefja framangreinda athugun. Samhliða er stefnt að því að styrkja samstarf stofnana á þessu sviði og byggja upp upplýsingatækni- og gjörð sem miðar að því að bæta yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl í íslensku atvinnulífi til frambúðar. Það rekstrarsvigrúm sem nú er til staðar er tímabundið. Mikilvægt er að huga að fjármögnun þessa eftirlits til frambúðar.
76. Í niðurstöðum stjórnarsýsluúttektar Ríkisendurskoðunar, sem raktar eru í kafla 4 hér að framan, er að finna tillögur sem kalla á auknar fjárveitingar til eftirlitsins. Tillögur Ríkisendurskoðunar um aukið hagrænt mat á árangri af íhlutun í einstökum málum kalla á auknar fjárveitingar. Sama á við um tilmæli um að taka upp formlega innri endurskoðun og auka enn frekar upplýsingamiðlun og leiðbeiningu, en það kallar m.a. á breytingar á heimasíðu. Einnig beinir Ríkisendurskoðun því til eftirlitsins að grípa til markvissra aðgerða gegn villandi eða rangri upplýsingagjöf, þ. á m. í samrunatilkynningum. Til þess þarf eftirlitið aukið rekstrarsvigrúm. Mun eftirlitið taka þessar tillögur Ríkisendurskoðunar upp við ráðuneyti samkeppnismála.
77. Þá er mikilvægt að eftirlitið hafi svigrúm til að stuðla að bættum opinberum rekstri, þegar útboðum er beitt, s.s. til að vinna gegn hvers konar samráði í tilboðsgerð, sbr. nánari umfjöllun í kafla 3.5.



78. Samandregnar áherslur á þessu sviði eru eftirfarandi:

12	Sveigjanleiki í fjármálum	
12.1	Aukið rekstrarsvigrúmi í rekstri, einkum til að bregðast við sveiflum í álagi við meðferð samrunamála.	73
12.2	Aukið rekstrarsvigrúm til verkefna sem tryggja að Samkeppniseftirlitið geti beitt markaðsrannsóknarheimildum.	74
12.3	Aukið rekstrarsvigrúm til að byggja upp viðvarandi eftirlit með stjórnunar- og eignatengslum, í samstarfi við aðrar stofnanir á þessu sviði.	75
12.4	Aukið rekstrarsvigrúm til að bregðast við tillögum Ríkisendurskoðunar.	76
12.5	Aukið rekstrarsvigrúm til þess að auka skilvirkni eftirlitsins með stafrænum samskiptum og stafrænu eftirliti.	77

## 7. Stefnumótun ríkisaðila – stefnumiðuð áætlun til þriggja ára

79. Umfjöllun þessa kafla felur í sér greinargerð um stefnumótun ríkisaðila sem eftirlitinu ber að koma á framfæri við ráðuneyti sitt á ári hverju.
80. 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.
81. 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.<sup>18</sup>
82. 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 aukið 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*“.
83. Framangreind markmið eru almenns eðlis, sem helgast annars vegar af framangreindu sjálfstæði en hins vegar af því að Samkeppniseftirlitið er svokallað „viðbragðseftirlit“ (ex post). Það að eftirlitinu er ætlað að geta brugðist við aðstæðum sem ókunnar eru við mótun fjármálaáætlunar, kallar á að sett séu markmið sem þrængja ekki að möguleikum eftirlitsins til að laga starfsemi sína sífellt að nýjum atvikum í atvinnulífinu.
84. Með hliðsjón 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.
85. Hér á eftir er gerð grein fyrir framangreindum markmiðum er varða kjarnastarfsemi og einnig nánari markmið er varða rekstrarþætti, sbr. sniðmát fyrir stefnumótun ríkisaðila:

<sup>18</sup> Þetta sjálfstæði leiðir af lögmætri 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 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2025
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	Lítillaga undir 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 vinnur nú að því að bæta forsendur og útreikninga ábatamatsins sem liggur til grundvallar mælikvarðanum. Er óháður aðili að rýna ábatamatið og hyggst eftirlitið í framhaldinu uppfæra matið reglulega. Samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðum nemur reiknaður ábati um 8,4 milljörðum króna að meðaltali á ári, á árabílinu 2012 – 2021. Ábatinn nemur að jafnaði um fimmtánföldum fjárveitingum til Samkeppniseftirlitsins.</p> <p>Miðað við gefnar forsendur og síðari úrlausnir Samkeppniseftirlitsins er litið svo á að umrætt markmið hafi verið uppfyllt. Ástæðan fyrir því að markmiðinu er þó ekki að fullu náð á árinu 2021 er sú að Samkeppniseftirlitið hefur verið að endurskoða útreikninga og forsendur matsins, eins og áður greinir, með það að markmiði að gera matið skýrara. Miðað við fyrirliggjandi rannsóknir er ábatamat þetta mjög varfærið.</p> <p>Þegar ábatamatið og undirliggjandi forsendur hafa verið endurskoðaðar, er tilefni til þess að endurskoða mælikvarða sem settir eru fram í fjármálaáætlun.</p>					

A2: Markmið, mælikvarðar og aðgerðir					
Markmið	Mælikvarði	Gögn til grundvallar	Staðan 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2025
Aukið traust almennings og fyrirtækja (þekking) til atvinnulífs og markaðseftirlits.	Viðhorf almennings til samkeppnismála	Sp. 06 í skýrslu 1/2019 (til hvers myndir þú leita vegna samkeppnis-hindrana?)	SE og ESA 78% (samanb. v. 15% ESB) – mæling m. v. 2019	80%	85%
		Sp. 09 í skýrslu nr. 1/2019 (vitneskja um eftirlitið)	79% (samanb. v. 50% ESB) – mæling m.v. 2019	80%	85%
	Viðhorf stjórnenda til samkeppnismála	Könnun sbr. skýrslu nr. 3/2020	Skortur á þekkingu	Bæting	Bæting



A1: Verkefni/aðgerðir		Upphaf	Endir
Samkeppniseftirlitið hefur gripið til aðgerða til þess að efla upplýsingamiðlun og fræðslu á heimasíðu, samfélagsmiðlum, gerð fræðslumyndbanda o.fl.		2022	2024
Skýringar			
Framangreindir mælikvarðar eru ekki settir fram gildandi fjármálaáætlun. Stefnt er að því að framkvæma nýjar kannanir í lok þessa árs (2022). Með aukinni tíðni mælinga gefst færi á að útfæra mælikvarða betur.			

86. Næst verður vikið að markmiðum er varða rekstrarþætti, en þau koma ekki fram í fjármálaáætlun. Liður í stefnumörkun Samkeppniseftirlitsins er að styrkja sífellt umgjörð eftirlitsins, með það að markmiði að tryggja faglegar og tímanlegar úrlausnir. Forsenda árangursríks samkeppniseftirlits er þekking á samkeppnisrétti, þekking á atvinnulífinu og reynsla af beitingu samkeppnislaga sem byggst hefur upp á löngum tíma. Samkeppniseftirlitið reidur sig því fyrst og fremst á gott starfsfólk, góða umgjörð sem styður við starfsfólkið og skýra ferla og starfsheimildir.

B1: Rekstrarþættir					
Markmið	Mælikvarði	Gögn til grundvallar	Staðan 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2025
Tryggja faglegar og tímanlegar úrlausnir (til fyllingar markmiðum A1).	Hlutfall mála staðfest að öllu leyti eða hluta til (og frávisun) fyrir áfrýjunarnefnd	Niðurstöður áfrýjunarnefndar, m.v. 5 ára hlaupandi tímabil	89,4%	75-90%	75-90%
	Hlutfall af heildarfjölda stjórnáráðmála við áramót, sem stofnuð eru á þar síðasta ári eða fyrir	Upplýsingar úr reglulegri stöðutöku	40%	20%	20%
B1: Verkefni/aðgerðir		Upphaf	Endir		
B1.1: Rýna og styrkja málsmeðferðarreglur, verkferla og umgjörð.		2021	2023		
B1.2: Mótun rafrænnar samskiptagáttar.		2021	2023		
B1.3: Mótun umjarðar sem veitir betri yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl (þarfagreining, undirbúningur og innleiðing).		2021	2024		
Skýringar					
Öll framangreind verkefni eru vel á veg komin. Nýjar reglur um málsmeðferð í samrunamálum hafa verið settar og verklagi breytt. Breytingar á öðrum málsmeðferðarreglum eru í vinnslu. Þarfagreiningu fyrir rafræna samskiptagátt er lokið og innleiðing stendur yfir, en hefur dregist vegna álags og mannbreytinga. Samstarf er hafið við þrjár stofnanir um stjórnunar- og eignatengsl, samhliða athugun Samkeppniseftirlitsins á stjórnunar- og eignatengslum sjávarútvegsfyrirtækja.					