

Fylgiskjal með áherslum

14. nóvember 2023.

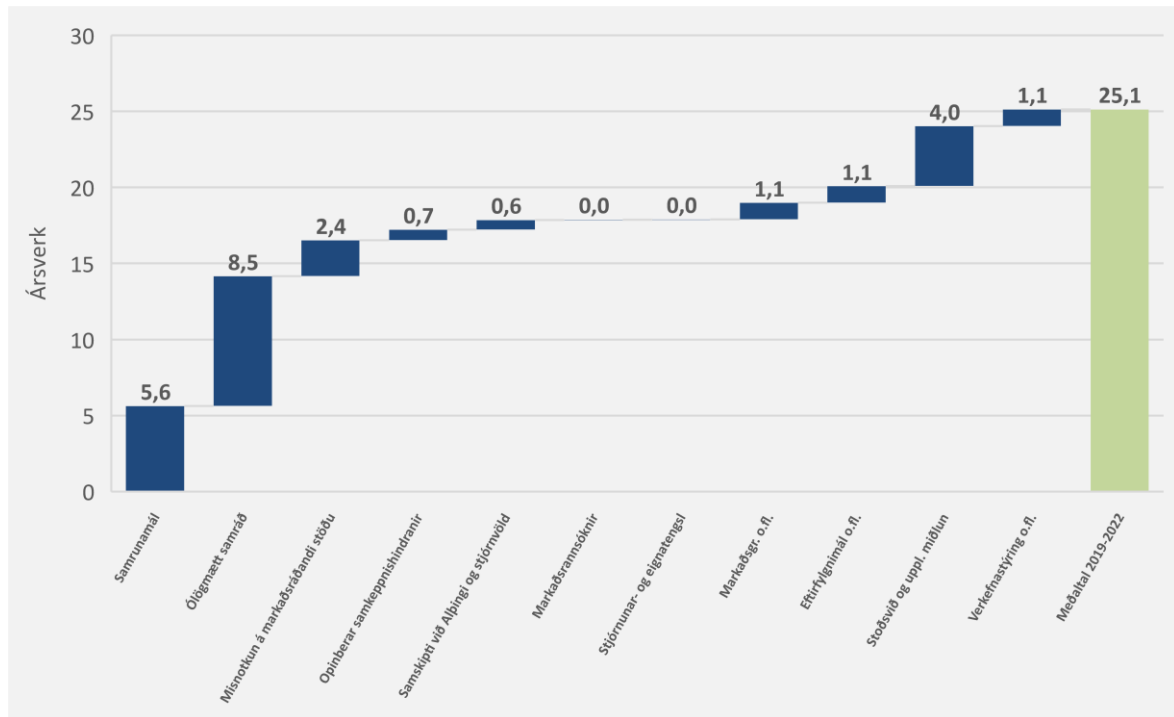
Fjárheimildir Samkeppniseftirlitsins

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 útlökun.

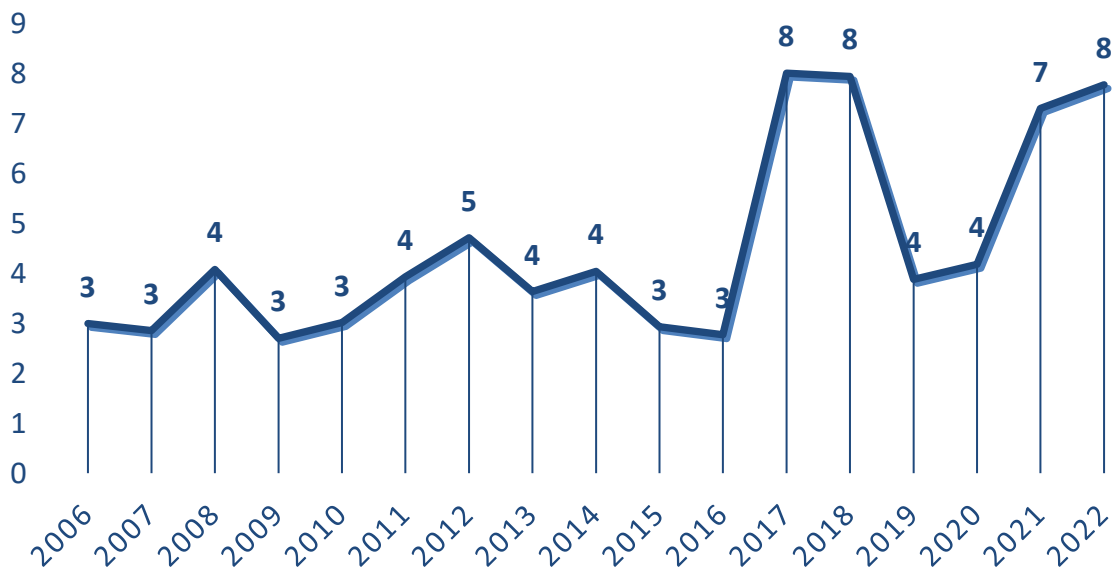
³ Kveðið er á um þetta í c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, sbr. breytingalög nr. 14/2011.



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 samrunaefftirliti. 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.

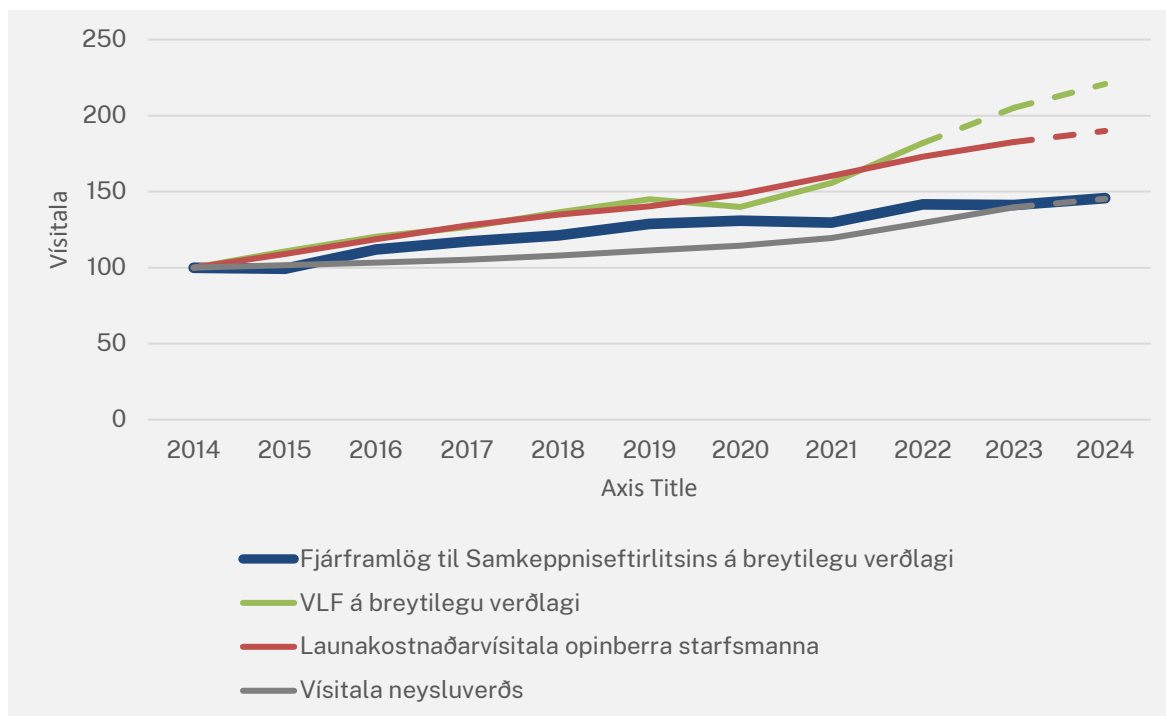
25. Rannsóknir þessar eru eðli máls samkvæmt mannaflafrékar og dýrar. Við tilkynningu greiða samrunaaðilar svokallað samrunagjald í samræmi við 17. gr. g samkeppnislaga, að fjárhæð 500 þús.kr. vegna lengri tilkynningar, en 200 þús.kr. vegna styttri tilkynningar. Samrunagjöld þessi hafa numið að meðaltali 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 stjórnsluúttekt 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

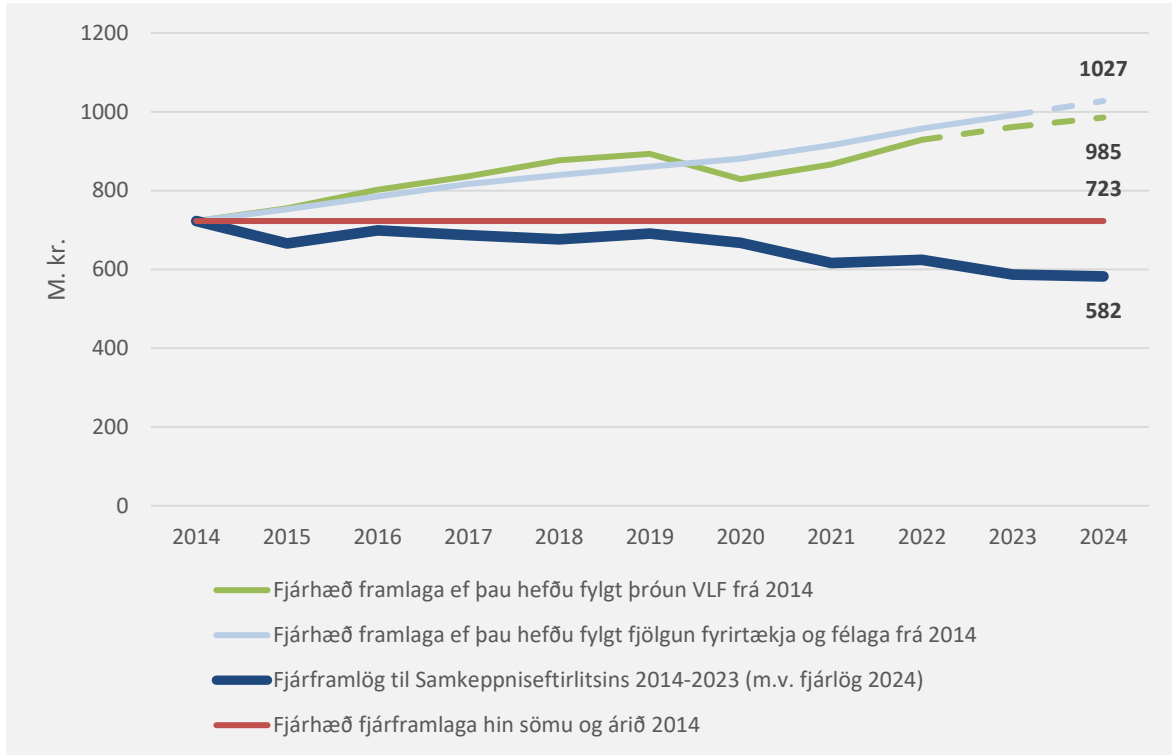
Heimild: Samkeppniseftirlitið (2023), Hagstofa Íslands (2023), Eurostat (2023) og eigin útreikningar.

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, kostnaðar vegna starfsmenntunar, annars kostnaðar sem vinnuveitendur greiða og starfstengdra skatta. Miðað er við þróun í flokknum „Opinber stjórnsýsla og varnarmál; almannatryggingar. Tekið var meðaltal ársfjórðunga hvers árs, en fyrir 2023 meðaltal fyrstu tveggja ársfjórðunga. 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 enn fremur 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 fjölda 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, almannahéillafélag með starfsemi yfir landamæri, almannahéillafélag 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) Ólögætt 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 stjórnsýsluúttekt 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 ólögmætu 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.

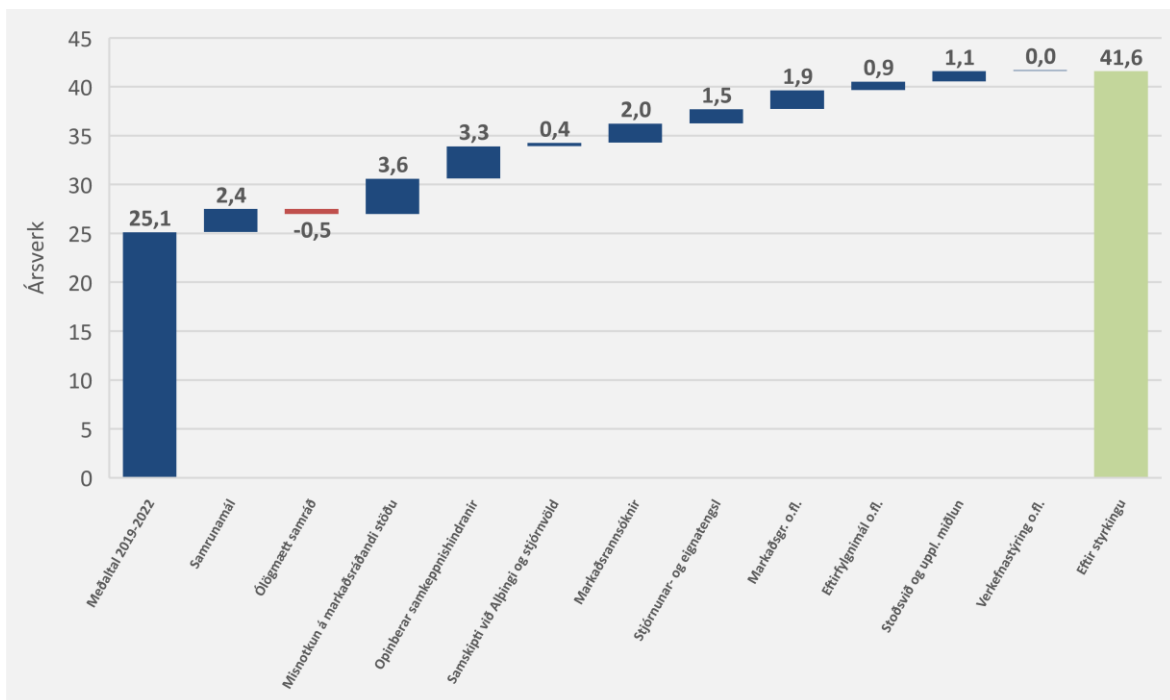
- d) Opinberar samkeppnishömlur: Hið opinbera og fyrirtæki undir stjórn þess geta með athöfnum sínum haft mikil áhrif á samkeppni á mörkuðum. Undanfarin ár hefur eftirlitið einungis geta varið litlum hluta af starfi sínu í þennan verkefnaflokk. Af eðli máls leiðir að samrunarannsóknir (lögbundinn tímafrestur) 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, samanborið 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**, samanborið 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. samrunamálum, ólögmætu 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.

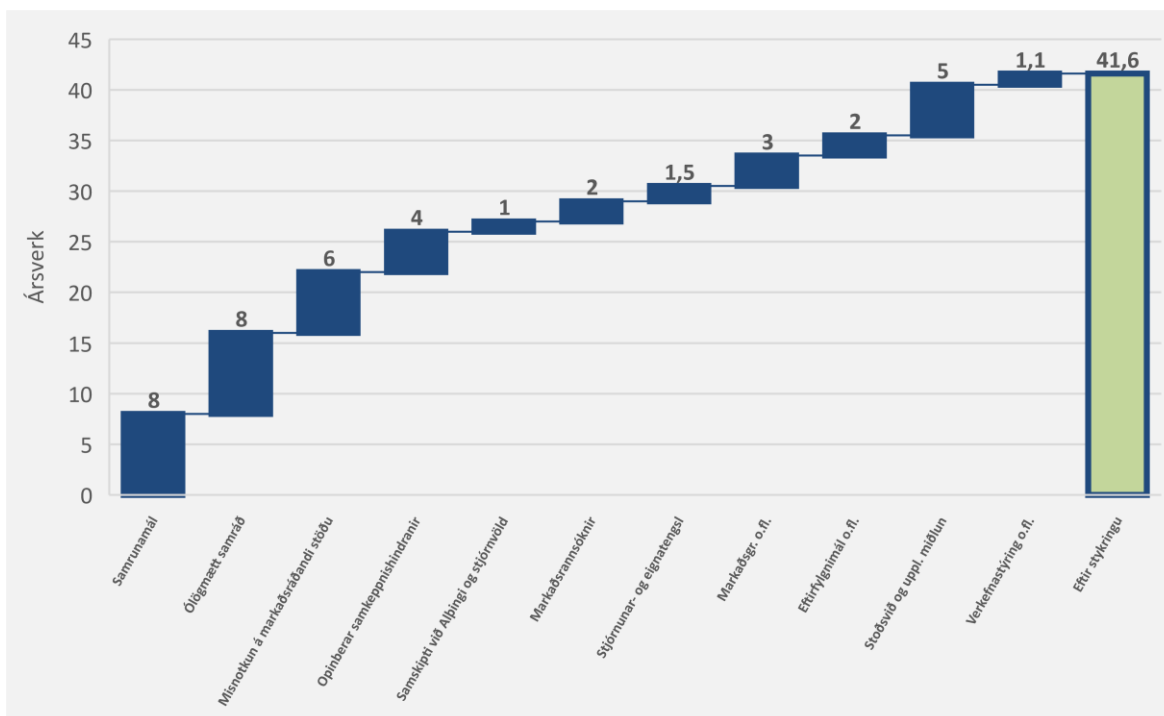
- i) Eftirfylgni: Ríkisendurskoðun hefur bent á að Samkeppniseftirlitið þurfi að fylgja því eftir af meiri festu að veittar séu réttar upplýsingar við rannsóknir. Samkeppniseftirlitið tekur undir þetta enda eru réttar upplýsingar forsenda skilvirks samkeppniseftirlits og rangar upplýsingar frá fyrirtækjum 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. verði 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. hærri 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.