



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

FYLGISKJAL I

með umsögn til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis

5. maí 2020

Áhrif samkeppnisstefnu og samkeppniseftirlits á lífskjör og hagsæld

I. SAMANTEKT	2
II. JÁKVÆÐ ÁHRIF SAMKEPPNI Á LÍFSKJÖR OG HAGSÆLD	6
1. Samkeppnishæfni	6
2. Framleiðni og hagvöxtur	7
3. Vöruverð og vöruframboð	7
4. Atvinnustig.....	9
5. Ójöfnuður	9
6. Nýsköpun.....	9
III. UMTALSVERÐUR ÁBATI AF SAMKEPPNISLÖGUM OG SAMKEPPNISEFTIRLITI	11
1. Samkeppnislög og framkvæmd þeirra þjóna almannahagsmunum.....	11
2. Samkeppnislög og samkeppniseftirlit fæla fyrirtæki frá því að brjóta samkeppnislögin	12
3. Mat á ábata af starfi samkeppniseftirlita	14
IV. SLÆM REYNSLA AF VERNDARSTEFNU OG VEIKINGU SAMKEPPNISEFTIRLITS	19
1. Kreppan mikla	19
2. Efnahagskreppan í Finnlandi	21
3. Fjármálakreppan 2008.....	22
4. COVID kreppan.....	23



I. SAMANTEKT

1. Þýðingarmikið er að umræða um samkeppnismál, ekki síst umræða um mögulegar breytingar á samkeppnislögum, taki mið af þeim almannahagsmunum sem lögunum er ætlað að verja, þ.e. efnahagslegum hagsmunum Íslands, hagsmunum neytenda, launþega og atvinnulífs. Með þetta í huga hefur Samkeppniseftirlitið tekið saman yfirlit yfir niðurstöður fjölmargra rannsókna á áhrifum samkeppni á hin ýmsu svið þjóðfélagsins, þann ábata sem samkeppnislög og samkeppniseftirlit hafa skilað og þann lærdóm sem hægt er að draga af áhrifum veikingar á samkeppnislögum og verndarstefnu á líf skjör og hagsæld.
2. Samkeppniseftirlitið hefur í hyggju að gera þessu efni betri skil á næstu misserum. Þar á meðal vinnur eftirlitið nú að því að ljúka við skýrslu um viðhorf stjórnenda íslenskra fyrirtækja til samkeppnismála. Sú vinna er liður í eftirfylgni við markmið gildandi fjármálaáætlunar stjórnvalda. Jafnframt áformar eftirlitið að auka mælingar á þeim ábata sem samkeppnislög og samkeppniseftirlit skila hér á landi.

Jákvæð áhrif samkeppni á líf skjör og hagsæld

3. Flest ríki telja æskilegt að virk samkeppni ríki á sem flestum sviðum atvinnulífsins. Ástæðan er í hnotskurn sú að meginþorri hagfræðikenninga styður eindregið það hagfræðilega mat að samkeppni í viðskiptum sé mjög æskileg þar sem hún auki velferð neytenda og stuðli að hagkvæmni í atvinnulífinu.
4. Samkeppni hefur áhrif á fjölmarga þætti í efnahagslífi þjóða. Þessi áhrif hafa töluvert verið rannsökuð á hagrænum grunni og í kafla B eru dregnar saman meginniðurstöður þeirra rannsókna. Lúta þær einkum að áhrifum samkeppni á eftirtalda þætti:
 - Samkeppnishæfni, framleiðni og hagvöxt.
 - Vöruframboð, verð og þjónusta.
 - Hagræði í rekstri og sóun.
 - Nýsköpun og framfarir í atvinnurekstri.
 - Ójöfnuð og atvinnuleysi.
5. Í meginráttum leiða þessar rannsóknir í ljós hversu mikilvæg virk samkeppni er fyrir árangur í öllum þessum þáttum efnahagslífs og hversu mikilsvert það er fyrir neytendur og almenning.

Umtalsverð áhrif samkeppnislaga og samkeppniseftirlits

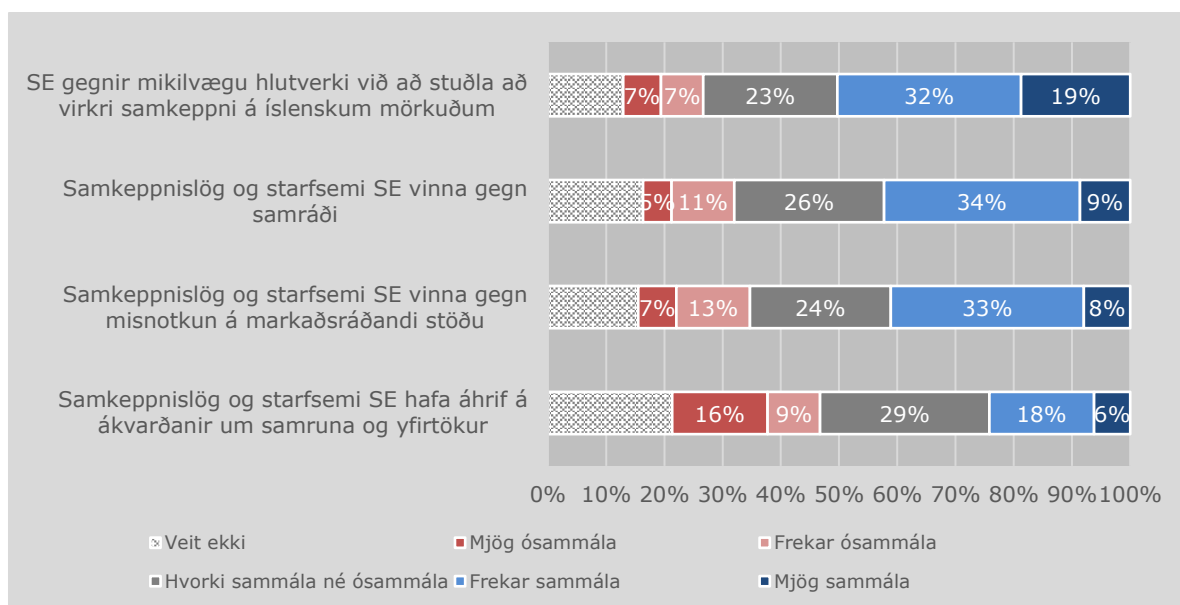
6. Vegna hinna jákvæðu áhrifa samkeppni hefur þorri þjóða í heiminum sett sér samkeppnislög. Þau hafa hvarvetna að geyma sömu markmið og áþekkar efnisreglur að meginstefnu til. Reynslan sýnir jafnframt að samkeppnislög skila ekki fullum árangri nema þeim sé fylgt eftir af festu. Þá er viðurkennt að smærri hagkerfi séu að ýmsu leyti viðkvæmari fyrir samkeppnishindrunum en stærri hagkerfi. Við slíkar aðstæður er sérstök ástæða til árvekni.
7. Porter (1998) fjallar t.a.m. um samkeppnishæfni ríkja og áhrif samkeppnislöggjafar og -eftirlits á hana. Þar nefnir hann að mikilvægt sé að samkeppnislöggjöf og eftirlit með þeim sé skilvirkt og hindri m.a. samráð keppnauta og aðrar samkeppnishömlur. Sjá má framangreint endurspeglast í samanburði á samkeppnishæfni þjóða á vegum World



Economic Forum. Þar er umfang markaðsráðandi stöðu (e. extent of market dominance) talið minnka samkeppnishæfni ríkja, aukin samkeppni í þjónustu (e. competition in services) er hins vegar talin styrkja samkeppnishæfni ríkja. Í rannsókn Büthe og Cheng (2017) er komist að þeirri niðurstöðu að það hafi tölfræðilega marktæk áhrif á nýsköpun (mæld sem fjöldi einkaleyfisumsókna) þegar lönd hafi í gildi samkeppnislög og fylgi þeim eftir (e. substantively meaningful competition).

8. Niðurstöður könnunar sem framkvæmd var fyrir Samkeppniseftirlitið á meðal stjórnenda íslenskra fyrirtækja í nóvember til janúar sl., og miðaði að því að meta þekkingu og viðhorf íslenskra fyrirtækja til samkeppnismála, bendir til þess að áhrif samkeppnislaga hér á landi séu umtalsverð. Einn hluti könnunarinnar fólst í því að svarendur voru spurðir hversu sammála eða ósammála þeir væru sex fullyrðingum um samkeppnislög og framkvæmd Samkeppniseftirlitsins á þeim, og má sjá samandregnar niðurstöður þess hluta á mynd 1.

Mynd 1: Framkvæmd samkeppnislaga og starfsemi Samkeppniseftirlitsins



9. Þannig gefa niðurstöður könnunarinnar m.a. til kynna að rúmur helmingur stjórnenda íslenskra fyrirtækja sé sammála því að samkeppnislögin og Samkeppniseftirlitið gegni mikilvægu hlutverki við það að stuðla að virkri samkeppni á íslenskum mörkuðum. Um 43% svarenda eru sammála því að samkeppnislög og starfsemi Samkeppniseftirlitsins vinni gegn samráði. Um 41% eru sammála því að lögin og eftirlitið vinni gegn misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Loks eru 24% sammála, í samanburði við um 25% sem voru ósammála, því að samkeppnislög og starfsemi Samkeppniseftirlitsins hafi áhrif á ákvarðanir um samruna og yfirtökur.
10. Samkeppniseftirlitið vinnur nú að skýrslu um niðurstöður fyrrgreindrar könnunar.

Ábati af samkeppnislögum og samkeppniseftirliti

11. Ábati af samkeppniseftirliti hefur einnig verið rannsakaður talsvert. OECD hefur tekið þátt í slíkum rannsóknum, safnað rannsóknum saman og á þeim grunni tekið saman leiðbeiningar um hvernig áætla megi líklegan ábata af íhlutunum samkeppnisyfirvalda.



Samkeppniseftirlitið hefur nýtt sér þær leiðbeiningar, auk þess sem stærri samkeppniseftirlit á hinu Evrópska efnahagssvæði hafa rannsakað ábatann af starfi sínu. Í kafla III.3.3 er fjallað um hvernig hérlend og bresk samkeppnisyfirvöld og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hafa metið ábata af starfi sínu. Helstu niðurstöður eru eftirfarandi:

12. Í mati framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins kemur m.a. fram að íhlutanir hennar í samruna og samráð sem skaða samkeppni séu taldar hafa aukið hagvöxt um 0,5-0,7%, skapað um 650 þúsund ný störf og skilað neytendaábata á árinu 2015 sem hafi numið um 2,08 til 4,19 milljörðum evra.
13. Bretar hafa á sl. árum birt ábatamat vegna starfsemi samkeppniseftirlitsins (CMA) þar í landi. Ábati vegna markaðsrannsókna, samrunarannsókna og brotarannsókna hefur numið að jafnaði á ársgrundvelli um 665 til 1.169 milljónum pundum þegar horft er til sl. ára. Þar hefur ábati vegna markaðsrannsókna (heimild til að efla virkni markaða) og íhlutana vegna þeirra numið um $\frac{3}{4}$ af á reiknuðum heildarábata.
14. Ábati af ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins á árunum 2005 til 2015 þar sem brot á banni við ólögmetu samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu voru stöðvuð hefur verið metinn í samræmi við leiðbeiningar OECD. Samanlagður líklegur ábati af þessum ákvörðunum nam 110 milljörðum króna uppreiknað til verðlags í maí 2016. Sé ábatinn borinn saman við fjárveitingar til Samkeppniseftirlitsins á sama tímabili er ljóst er að ábati af starfi eftirlitsins hefur verið umtalsverður. Samkeppniseftirlitið vinnur nú að því að uppfæra fyrrgreint ábatamat.

Slæm reynsla af verndarstefnu og veikingu samkeppnislaga

15. Reynsla annarra ríkja af efnahagskreppum og rannsóknir fræðimanna sýna að aðgerðir til þess að efla samkeppni stuðla að hraðari endurreisn atvinnulífsins. Sömu heimildir sýna að ráðstafanir sem takmarka samkeppni framlengja og auka á efnahagsörðugleika og vinna þar með gegn bata. Að loka markaði af frá utanaðkomandi samkeppni gerir fyrirtækjum kleift að hækka verð, minnka framleiðslu og vanrækja vöruþróun sem leiðir að lokum til enn dýpri og lengri kreppu.
16. Í kreppunni miklu hækkuðu Bandaríkin tolla og veiktu samkeppnislög að töluvert miklu leyti. Rökstutt hefur verið að veiking samkeppnisreglna hafi ekki stuðlað að endurreisn bandaríks efnahagslífs heldur þvert á móti gert ástandið mun verra og unnið gegn framförum. Vísað hefur verið til þess að eftir setningu laganna hafi viðskiptakostnaður í bandarísku atvinnulífi að jafnaði hækkað um 40% og iðnframleiðsla dregist saman um fjórðung. Áhrif þessa hafa m.a. einnig verið metin svo að heildsöluverð hafi verið 24% hærra en ella árið 1935 vegna breytinganna. Breytingarnar, ásamt kröfum um að laun ættu einnig að vera yfir markaðsverði, eru taldar hafa leitt til 25% meira atvinnuleysis en ella. Rannsókn hagfræðinga við Kaliforníuháskóla bendir í sömu átt. Á grundvelli hennar er því haldið fram að veiking samkeppnisreglna og stefna bandarískra stjórnvalda gegn samkeppni hafi framlengt kreppunna miklu um sjö ár.
17. Árið 1938 breyttu bandarísk yfirvöld um stefnu og lögðu áherslu á að samkeppni og öflug beiting samkeppnisreglna væri nauðsynleg til þess að tryggja efnahagslegar framfarir og velferð almennings. Bati sem hófst í bandarísku efnahagslífi í framhaldinu hefur verið rakinn til þessa.



18. Í upphafi tíunda áratugarins hófst djúp efnahagslægd í Finnlandi. Á tímabilinu 1991-1993 féll þjóðarframlæðsla um 12% og atvinnuleysi jókst úr 3,5% á árinu 1990 í 18,4% á árinu 1994. Verðfall varð á hlutabréfum og fasteignum og fjöldi fyrirtækja varð gjaldþrota. Var þetta ein versta efnahagskreppa sem vestrænt ríki hefur staðið frammi fyrir í seinni tíð.
19. Til þess að vinna bug á þessum erfiðleikum gripu finnsk stjórnvöld til ýmis konar ráðstafana. Aðgerðir til þess að efla samkeppni í finnsku atvinnulífi gegndu þar miklu hlutverki. Í þessu skyni var lagt fram frumvarp til þess að styrkja finnsk samkeppnislög. Fram hefur komið að finnska þingið hafi talið að skortur á samkeppni væri þýðingarmikil orsök þessara efnahagsþrenginga. Frá og með árinu 1994 hófst bati í finnska atvinnulífinu, aðallega í útflutningsgreinum. Hefur verið rökstutt að m.a. hin aukna samkeppni sem leiddi af aðgerðum stjórnvalda hafi stuðlað að hagvexti og aukinni framleiðni í Finnlandi.
20. Í kjölfar fjármálakreppunnar árið 2008 virðast ríki ekki hafa brugðist við með því að veikja samkeppnisreglur eða grípa til verndarstefnu með sama hætti og í sama mæli og á fyrri tímum. Að einhveru leyti er hægt að rekja þá niðurstöðu til þess að reynsla af verndarstefnu hafi verið slæm auk þess sem möguleikar ríkja, t.a.m. í Evrópu, til þess að grípa til verndarstefnu séu nú minni en áður vegna reglna um ríkisaðstoð.
21. Hins vegar er það samt ekki svo að ríki heims hafi ekki gripið til neinnar verndarstefnu vegna fjármálakreppunnar. Evenett (2019) skrifaði um verndarstefnu í alþjóðaviðskiptum í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar 2008¹. Bendir höfundur á að á alþjóðlegum krepputímum virðist vera sérstök tilhneiging til þess af hálfu ríkisstjórna um allan heim að horfa inn á við og fara í aðgerðir í átt til verndarstefnu vegna þrýstings frá innlendum þegnum og fyrirtækjum, hindra milliríkjaviðskipti í því skyni að vernda innlendan iðnað, aðra viðskiptalega hagsmuni og síðast en ekki síst, innlend störf. Í kreppum á 20. öldinni, t.a.m. eftir kreppuna miklu á fjórða áratugnum, hafi slíkar aðgerðir að miklu leyti verið fólgnar í tollamúrum og beinum innflutningshömlum, en í kjölfar fjármálakreppunnar hafi aðgerðirnar frekar verið fólgnar í annars konar reglubreytingum, helst til að ívilna útflutningsfyrirtækjum. Aðgerðir ríkisstjórna víðs vegar um heiminn til aukinnar verndarstefnu, þ.m.t. breytinga á lögum og reglum o.þ.h. frá nóvember 2008 til 2013 höfðu haft áhrif á um 70% af alþjóðlegum útflutningi.
22. Þrátt fyrir þann lærdóm sem draga má af viðbrögðum við fyrri kreppum ber nú nokkuð á umræðu um að æskileg viðbrögð við COVID19 felist í aukinni vernd, eða stuðningi við innlenda atvinnuvegi. Í þeirri umræðu er mikilvægt að vegin séu áhrif aukinnar verndarstefnu á samkeppni, velferð almennings og samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs. Frumvarp til breytinga á samkeppnislögum, sem nú liggur yfir Alþingi, þarf ennfremur að skoða í þessu ljósi.

¹ Evenett, S.J. Protectionism, state discrimination, and international business since the onset of the Global Financial Crisis. *J Int Bus Policy* 2, 9–36 (2019). <https://doi.org/10.1057/s42214-019-00021-0>



II. JÁKVÆÐ ÁHRIF SAMKEPPNI Á LÍFSKJÖR OG HAGSÆLD

23. Flest ríki telja æskilegt að virk samkeppni ríki á sem flestum sviðum atvinnulífsins. Ástæðan er í hnotskurn sú að meginþorri hagfræðikenninga styður eindregið það mat að samkeppni í viðskiptum sé mjög æskileg þar sem hún auki velferð neytenda og stuðli að hagkvæmni í atvinnulífinu.² Nánar tiltekið er virk samkeppni talin stuðla að eftirfarandi:
- Aukinni samkeppnishæfni ríkja.
 - Auknu vöruframboði og betri þjónustu.
 - Auknu hagræði í rekstri og minni sóun.
 - Nýsköpun og framförum í atvinnurekstri.
 - Neytendur fá vörur og þjónustu á sem lægstu verði.
 - Þjóðhagslegri hagkvæmni í efnahagslífinu (ábati neytenda og framleiðenda).
 - Minni ójöfnuði.
 - Minna atvinnuleysi.
24. Vegna allra þessara jákvæðu áhrifa er ljóst að mikið er í húfi fyrir neytendur, viðskiptavinum fyrir tækja og svo samkeppnishæfni íslensks efnahagslífs að virk samkeppni ríki. Sá ábati sem leiðir af samkeppni skiptir þannig samfélög miklu máli. Nýleg ummæli Margrethe Vestager, framkvæmdastjóra samkeppnismála hjá framkvæmdastjórn ESB, um hvernig samkeppni styðji við markmið um sjálfbærni eru til vitnis um það.³

1. Samkeppnishæfni

25. Porter (1998) fjallar um samkeppnishæfni ríkja og áhrif samkeppnislöggjafar og eftirlits á hana. Þar nefnir hann að mikilvægt sé að samkeppnislöggjöf og eftirlit séu skilvirk og hindri m.a. samráð keppinauta og aðrar samkeppnishömlur.⁴ Sjá má framangreint t.d. birtast í samanburði á samkeppnishæfni þjóða á vegum World Economic Forum. Þar er umfang markaðsráðandi stöðu (e. extent of market dominance) talið minnka

² Sjá t.d. rit OECD frá október 2014, Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes. Á bls. 2 er fjallað um áhrif samkeppni á framleiðni: „Most importantly, it is clear that industries where there is greater competition experience faster productivity growth. This has been confirmed in a wide variety of empirical studies, on an industry-by-industry, or even firm-by-firm, basis. ... The effects of stronger competition can be felt in sectors other than those in which the competition occurs. In particular, vigorous competition in upstream sectors can 'cascade' to improve productivity and employment in downstream sectors and so through the economy more widely.” Sjá einnig skýrslu breska viðskipta- og iðnaðarráðuneytsins (DTI) „DTI Economics Paper no. 9, The Benefits for Competition: some illustrative UK cases”, júlí 2004: „Almost from their (academic) cradle, economists learn the virtues of competition. Whether couched in the elegant prose of Georgian English, or in the more direct style of the 21st century, the message is the same. Competition is a good thing; it makes markets work well, and is in society's interests.”

³ Ræða Margrethe Vestager, 24. október 2019, Competition and sustainability. Þar kemur þetta fram: „Tackling climate change is an important part of living more sustainably. But it's only one part of building a more sustainable way of life. And as this conference reminds us, businesses have a vital role, in helping to create markets that are sustainable in many different ways. And competition policy should support them in doing that.

After all, competition helps to make us more sustainable. In a competitive market, where there is transparency, businesses can't afford to use more scarce – and expensive – resources than they absolutely need. And competition also helps to drive innovation, and expand our society's stock of ideas and technologies that help us live more sustainably.

But most importantly, perhaps, competition means that businesses have to listen to consumers, when we demand sustainable products.

More and more of us today want to know that our choices are contributing to a more sustainable world. And business is responding to that. In just the four years up to 2016, Europe's organic food market grew from 20 to 30 billion euros. There are now two million electric and hybrid cars on Europe's roads. And many businesses are now stepping up, and taking responsibility for providing decent conditions for the workers who make their products – even if they don't directly employ those people.”

⁴ Michael E. Porter. (1998). The Competitive Advantage of Nations With a New Introduction. New York: The Free Press.



samkeppnishæfni ríkja, aukin samkeppni í þjónustu (e. competition in services), talin styrkja samkeppnishæfni ríkja og óskilvirk stjórnvöld talin minnka hana.

2. Framleiðni og hagvöxtur

26. Aukin samkeppni á mörkuðum leiðir til framleiðnivaxtar fyrir fyrirtæki sem starfa á viðkomandi mörkuðum og til aukins hagvaxtar í viðkomandi löndum. Í skýrslu OECD frá 2014 er nánari útskýring á þessu sambandi, og vísað í ýmsar rannsókir sem framkvæmdar hafa verið á þessu sviði.⁵ Í því samhengi má nefna rannsókn Gutman og Voigt (2014) þar sem höfundar álykta að hagvöxtur sé 2% eða 3% meiri í löndum með samkeppnislöggjöf en þeim sem séu án hennar.⁶ Í rannsókn Petersen (2013) sem náði til 154 landa á árunum 1960 til 2005 var innleiðing samkeppnislöggjafar talin hafa jákvæð áhrif á hagvöxt og verga landsframleiðslu á mann.⁷
27. Aðrar rannsóknir sem hægt er að nefna er rannsókn Symeonidis (2008) þar sem höfundur rannsakar áhrif banns við samráði í Bretlandi árið 1956 og ályktar að samráð á milli fyrirtækja hafi leitt til 20-30% minni framleiðnivaxtar vinnuafis en ella á átta ára tímabili.⁸ Taylor (2002) metur einnig áhrif samráðs á hagræna mælikvarða og ályktar að á fjórða áratug 20. aldarinnar hafi afnám samkeppnisreglna á tiltekna atvinnugreinum leitt til 10% minni framleiðslu en ella.⁹ Að lokum kemst Clougherty (2010) að þeirri niðurstöðu að aukning fjárframlaga til samkeppnismála um 60 milljónir bandaríkjadollara geti aukið hagvöxt um 0,84%.¹⁰

3. Vöruverð og vöruframboð

28. Skortur á samkeppni og samkeppnishamlandi aðgerðir fyrirtækja, svo sem samráð, misnotkun á markaðsráðandi stöðu og samrunar sem raska samkeppni, rýra lífskjör almennings. Ein skýrasta birtingarmynd þess er óeðlilega hátt verð á markaði eða léleg þjónusta.
29. Connor og Lande (2005) tóku saman um 200 rannsóknir á samráði með samtals 674 dæmum um ólögmat verðsamráð meðal fyrirtækja í Bandaríkjunum.¹¹ Miðgildi

⁵ OECD (2014). Factsheet on How Competition Policy Affects Macro-Economic Outcomes <https://www.oecd.org/daf/competition/2014-competition-factsheet-for-print-en.pdf>.

⁶ Gutmann, J., & Voigt, S. (2014). Lending a Hand to the Invisible Hand? Assessing the Effects of Newly Enacted Competition Laws. Assessing the Effects of Newly Enacted Competition Laws. <http://ssrn.com/abstract=2392780>. Einnig má nefna eftirfarandi greinar:

- Nickell, S. (1996). Competition and Corporate Performance. *Journal of Political Economy* 104(4), 724-746. <http://www.jstor.org/stable/10.2307/2138883>.
- Disney, R., Haskel, J., & Heden, Y. (2003). Restructuring and productivity growth in UK manufacturing. *The Economic Journal*, 113(489), 666-694. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-0297.t01-1-00145/pdf>.
- Blundell, R., Griffith, R., & van Reenen, J. (1999). Market Share, Market Value and Innovation in a Panel of British Manufacturing Firms. *Review of Economic Studies*, 66(3), 529-54. <http://restud.oxfordjournals.org/content/66/3/529>.

⁷ Petersen (2013). ANTITRUST LAW AND THE PROMOTION OF DEMOCRACY AND ECONOMIC GROWTH. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 9, Útgáfa 3, september 2013, bls. 593-636. <https://doi.org/10.1093/joclec/nht003>.

⁸ Symeonidis, G. (2008). The effect of competition on wages and productivity: evidence from the United Kingdom. *The Review of Economics and Statistics*, 90(1), 134-146. <http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/rest.90.1.134#.U761BvmSyVM>.

⁹ Taylor, J. E. (2002). The output effects of government sponsored cartels during the New Deal. *The Journal of Industrial Economics*, 50(1), 1-10. <http://www.jstor.org/stable/3569770>.

¹⁰ Clougherty, J. A. (2010). Competition Policy Trends and Economic Growth: Cross - National Empirical Evidence. *International Journal of the Economics of Business*, 17(1), 111-127. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13571510903516995#.U75kIPmSyVM>.

¹¹ Connor & Lande (2005). How High Do Cartels Raise Prices? Implications for Optimal Cartel Fines. https://scholarworks.law.ubalt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1368&context=all_fac.



yfirverðlagningar¹² í öllum samráðsmálum reyndist vera 25%, 17-19% í þeim málum sem snertu einungis Bandaríkin, en 30-33% í þeim málum sem teygðu sig út fyrir landsteinana. Í úrtaki rannsóknarinnar var yfirverðlagningin hærrí en 10% í 79% tilvika, og hærrí en 20% í 60% tilvika.

30. Í töflu 1 má finna yfirlit yfir reynslurannsóknir sem metið hafa yfirverðlagningu vegna samráðs fyrirtækja. Í öllum rannsóknunum nema einni nemur yfirverðlagningin tveggja stafa tölu og ekki er óalgengt að hún sé um og yfir 20-30%.

Tafla 1: Yfirverðlagning vegna samráðs – yfirlit reynslurannsókna.

Rannsókn	Meðaltal yfirverðlagningar (%)	Miðgildi yfirverðlagningar (%)
Cohen og Scheffman (1989) ¹³	7,7-10,8	7,8-14,0
Griffin (1989) ¹⁴	46	44
Posner (2001) ¹⁵	49	38
Davies og Majumdar (2002) ¹⁶	24,9-33,9	20-25
Levenstein og Suslow (2002) ¹⁷	43	44,5
Werden (2003) ¹⁸	21	18
OECD (2003) ¹⁹ , excluding peaks	15,75	12,75
Connor og Bolotova (2006) ²⁰	49	23
Connor og Lande (2008) ²¹	15,76	16,43
Connor (2014) ²²	31-49	22-25
Boyer og Kotchoni (2015) ²³	15,47	16,01

31. Í leiðbeiningum OECD um mat á ábata af samkeppniseftirliti er gert ráð fyrir því að þegar samráð sé stöðvað hafi verð að meðaltali verið 10% hærra en það verð sem hefði náðst í frjálsri samkeppni á milli viðkomandi fyrirtækja, fyrirtæki sem misnota markaðsráðandi

¹² Yfirverðlagning mælir hversu mikið hærra verð er í samanburði við það verð sem hefði náðst í frjálsi samkeppni á milli viðkomandi fyrirtækja

¹³ Cohen, Mark A. og David T. Scheffman. The Antitrust Sentencing Guideline: Is the Punishment Worth the Costs? Journal of Criminal Law 27 (1989): 331-366.

<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/amcrimlr27&div=16&id=&page=>.

¹⁴ Griffin, J. Previous Cartel Experience: Any Lessons for OPEC? í Klein, L.R. og J. Marquez (Eds.) Economics in Theory and Practice: An Eclectic Approach, Kluwer Academic Publishers, 1989. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-009-0463-7_7.

¹⁵ Posner, Richard A. Antitrust Law: Önnur útgáfa. Chicago: University of Chicago Press, 2001. <https://www.press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/A/bo3628468.html>.

¹⁶ Davies, S., og Majumdar, A. (2002). The development of targets for consumer savings arising from competition policy. OFT Economic Discussion Paper, 4, OFT386, chapter 8.

¹⁷ Levenstein, Margaret C. og Suslow, Valerie Y. (2006). What Determines Cartel Success? Journal of Economic Literature, Vol. 44, No. 1, 2006. <https://ssrn.com/abstract=299415> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.299415>.

¹⁸ Gregory J. Werden, THE EFFECT OF ANTITRUST POLICY ON CONSUMER WELFARE: WHAT CRANDALL AND WINSTON OVERLOOK (U.S. Dep't of Justice Antitrust Division Discussion Paper No. EAG 03-2, janúar 2003)

¹⁹ OECD (2003). Hard Core Cartels Recent progress and challenges ahead. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/hard-core-cartels_9789264101258-en.

²⁰ Connor, J. M., og Bolotova, Y. (2006). Cartel overcharges: survey and meta-analysis. International Journal of Industrial Organization, 24(6), 1109-1137.

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167718706000439>.

²¹ Connor, John M. og Robert H. Lande (2008). Cartel Overcharges and Optimal Cartel fines. Issues in Competition Law and Policy, S.W. Waller (ed.), Volume 3, AMA Section of Antitrust Law, chapter 88, pp. 2203-2218.

https://scholarworks.law.ubalt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1719&context=all_fac.

²² Connor, John M., Price-Fixing Overcharges: Revised 3rd Edition (February 24, 2014). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2400780> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2400780>

²³ Boyer og Kotchoni (2015). R. Rev Ind Organ 47: 119. <https://doi.org/10.1007/s11151-015-9472-1>



stöðu sína rukki að meðaltali um 5% yfirverð, og fyrirtæki sem skapi sér markaðsráðandi stöðu með samrunum um 3% yfirverð.²⁴ Þessar forsendur eru varlega áætlaðar, en fyrrgreindar reynslurannsóknir benda til þess að um umtalsvert vanmat sér að ræða. Er það í samræmi við ályktun Connor og Lande (2008) og Williams og Giradet (2007) sem álykta sem svo að fyrrgreint 10% viðmiða sé mikið vanmat þegar um sé að ræða samráðsmál.²⁵

4. Atvinnustig

32. Rannsóknir benda til þess að samkeppni hafi jákvæð áhrif á atvinnuþátttöku. Í grein Griffith (2007) kemur m.a. fram að aukin samkeppni vegna innri markaða Evrópu hafi dregið úr atvinnuleysi um 0,5%.²⁶

5. Ójöfnuður

33. Sýnt hefur verið fram á hagræn tengsl á milli skorts á virkri samkeppni og ójöfnuðar. Eftir því sem fyrirtæki búa við minna samkeppnislegt aðhald, og þurfa síður að taka tillit til hegðunar annarra fyrirtækja á markaði, þeim mun hærra geta þau verðlagt vörur sínar og þjónustu umfram hagrænan jaðarkostnað. Það eykur útgjöld neytenda í samfélaginu umfram það sem þau þyrftu að vera, og bætir hag eigenda fyrirtækja á kostnað annarra í samfélaginu. Þar sem eigendur fyrirtækja eru oft á tíðum eigna- og tekjuhærri en almennt gengur og gerist getur skortur á samkeppnislegu aðhaldi leitt til aukins ójöfnuðar til lengri tíma lítið.
34. Í rannsókn starfsmanna samkeppnisdeildar OECD á ójöfnuði frá árinu 2017 kemur fram að aukinn markaðsstyrkur fyrirtækja í átta aðildarríkjum; Bandaríkjunum, Bretlandi, Frakklandi, Japan, Kanada, Spáni, Suður-Kóreu og Þýskalandi, leiði til vaxandi auðs auðugustu tíundar þjóðarinnar um 12% til 21%, og minni tekna tekjulægsta fimmtungsins um 14% til 19%.²⁷
35. Í rannsókn Urzúa (2013) kemst höfundur að þeirri niðurstöðu að allra tap í Mexíkó sem stafar af vörum sem seldar eru af einokunarfyrirtækjum sé 150% meira í tekjulægsta tíundarmarkinu í dreifbýli í samanburði við ríkasta tíundarmarkið í þéttbýli.²⁸

6. Nýsköpun

36. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, Öflug uppbygging, segir:

„Almennt er talið að skilvirkasta leiðin til þess að efla frumkvöðlastarfsemi og nýsköpun séu opnir markaðir og aðgerðir sem stuðla að aukinni samkeppni.“²⁹ Sökum

²⁴ OECD (2014) Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities. <https://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>.

²⁵ Sjá einnig t.d. Tackling Cartels, Simon Williams og Philipp Giradet, 22. febrúar 2007 (birt m.a. á <http://www.konkurransetilsynet.no>): „Academic studies have in the past suggested that cartel conduct imposes on average a surcharge around 10% on the price of goods or services supplied. Today the emerging consensus is that this figure is probably too conservative and that it is likely to be closer to 20-30% and can in certain cases be much higher still.“

²⁶ Griffith, R., Harrison, R. og Macartney, G. (2007). Product Market Reforms, Labour Market Institutions and Unemployment. The Economic Journal, 117(519), C142-C166. <http://www.jstor.org/stable/4625503>

²⁷ Ennis, S. et al. (2017) Inequality: A hidden cost of market power www.oecd.org/daf/competition/inequality-a-hidden-cost-of-market-power.htm

²⁸ Urzúa, C. M. (2013). Distributive and regional effects of monopoly power. *Economía Mexicana NUEVA EPOCA*, 22(2), 279-295. <http://www.scielo.org.mx/pdf/emne/v22n2/v22n2a2.pdf>

²⁹ Sjá t.d. Jonathan B. Baker, Beyond Schumpeter vs. Arrow: How Antitrust Fosters Innovation, Working Paper Series, júní 2007: „The benefits of antitrust rules and enforcement extend beyond lower prices, greater output and higher product quality; they also include increased innovation.“. Sjá einnig framlag framkvæmdastjórnar



Þessa er lítið svo að samkeppnisreglur, ásamt reglum um verndun hugverkaréttinda, hafi þann tilgang að efla nýsköpun.^{30a}

37. Samkvæmt rannsóknum Aghion o.fl. (2005) er nýsköpun mest á þeim mörkuðum þar sem nokkur samkeppni ríkir.³¹ Nýsköpun er minnst á sitthvorum enda skalans, þ.e. á mörkuðum þar sem annað hvort mjög lítil eða mjög mikil samkeppni ríkir, þar sem ekki eru til staðar jafnmiklir hvatar fyrir stjórnendur fyrirtækja í slíkum atvinnugreinum til þess að leggja fé, tíma og áhættu í rannsóknir og þróun. Polder og Veldhuizen (2010) skoðuðu hollensk gögn sérstaklega³², og Grünewald (2009) sænsk gögn³³, og komust að sambærilegum niðurstöðum. Í rannsókn Büthe og Cheng (2017) er komist að þeirri niðurstöðu að það hafi tölfræðilega marktæk áhrif á nýsköpun (mæld sem fjöldi einkaleyfisumsókna) þegar í gildi séu samkeppnislög og þeim sé fylgt eftir (e. substantively meaningful competition)^{34, 35}
38. Flestar íhlutanir samkeppnisyfirvalda beinast að mörkuðum þar sem lítil samkeppni ríkir eða muni ríkja, vegna t.a.m. skaðlegra samruna, en hins vegar vakna áhyggjur sjaldnar á mörkuðum þar sem virk samkeppni er þegar til staðar. Virk beiting samkeppnislaga í atvinnugreinum þar sem lítil samkeppni ríkir ætti því að öllu öðru óbreyttu að stuðla að aukinni nýsköpun.

ESB: The Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy, Competition policy and the exercise of intellectual property rights, Genf 17-19 júlí 2007: „In general competition and open markets provide better incentives for innovation while monopoly and high concentration retard innovation.“ Til eru hins vegar hagfræðingar sem hafa haldið því fram að nýsköpun þrífist best í einokun: Sjá t.d. J A Schumpeter, Capitalism, Socialism and Democracy, 1942.

³⁰ Sjá t.d. United Nations Conference on Trade and Development, Competition policy and the exercise of intellectual property rights, Report by the UNCTAD secretariat, júlí 2008: „Competition law and policy and IP law and policy are often generally regarded as complements because both seek to promote innovation and the development of new technologies and products for the benefit of consumers.“

³¹ Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., og Howitt, P. (2005). Competition and Innovation: an Inverted-U Relationship. The Quarterly Journal of Economics, 120(2), 701-728. <http://web.stanford.edu/~nbloom/PevvertedU.pdf>.

³² Polder, M. og Veldhuizen, E. (2010). Innovation and Competition in the Netherlands: Testing the Inverted U for Industries and Firms. Discussion Paper n.201021. Statistics Netherlands, The Hague. <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/88B125CA-0BD3-44BA-9938-47140F08965A/0/201021x10pub.pdf>.

³³ Grünewald, O. (2009). Market Incentives to Business Innovation in Sweden. Yearbook on Productivity 2009. Statistics Sweden. http://www.scb.se/statistik/publikationer/OV9999_2009A01_BR_X76BR0901.pdf.

³⁴ Skilgreint sem: "To be considered a "substantively meaningful competition law," the legislation under review had to (i) have, at least inter alia, the declared purpose of fostering or safeguarding market competition in the national economy and (ii) contain, at a minimum, a prohibition of cartels or cartel-like forms of collusion (that is, disallow price-fixing agreements or coordinated reductions in production, market-sharing agreements, etc.)."

³⁵ World Bank (2017). A Step Ahead: Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth. Bls. 187-224. https://elibrary.worldbank.org/doi/citedby/10.1596/978-1-4648-0945-3_ch7.



III. UMTALSVERÐUR ÁBATI AF SAMKEPPNISLÖGUM OG SAMKEPPNISEFTIRLITI

1. Samkeppnislög og framkvæmd þeirra þjóna almannahagsmunum

39. Eins og fram hefur komið getur ábati af samkeppniseftirliti átt sér ýmsar birtingarmyndir en aukin samkeppni stuðlar að auknum hagvexti, lægra verði, meiri framleiðni, aukinni samkeppnishæfni viðkomandi greinar og ríkis, minni ójöfnuðar, meiri nýsköpunar o.s.frv.
40. Ekki er sjálfgefið að samkeppni sé virk á mörkuðum. Markaðsbrestir geta átt sér stað og fyrirtæki geta séð sér hag í því að draga úr samkeppni með ýmsum aðgerðum. Í því skyni að tryggja að jákvæð áhrif samkeppni gagnist almenningi hafa yfir 130 ríki víða um heim sett sér samkeppnislög. Er almennt litið svo á að verndun og efling samkeppni sé nauðsynleg til þess að stuðla að aukinni framleiðni, hagræðingu og efnahagslegum vexti.³⁶
41. Samkeppnislög hafa þann tilgang að vernda samkeppnina með því að leggja bann við samkeppnishamlandi aðgerðum sem skaða hagsmuni bæði neytenda og viðskiptalífsins. Jafnframt eiga samkeppnislög að tryggja að öll fyrirtæki, stór sem smá, hafi möguleika á að taka þátt í heilbrigðri samkeppni og þurfi ekki að þola óeðlilega eða skaðlega viðskiptahætti af hálfu annarra öflugri fyrirtækja. Samkeppnislög eiga þannig að stuðla að því að nýir aðilar geti hafið atvinnurekstur og smærri fyrirtæki stækkað og eru því liður í að efla eða viðhalda öfluglu atvinnulífi. Með þessu er einnig stuðlað að nýsköpun og framförum í hvers kyns atvinnurekstri.³⁷
42. Á sama hátt og ljóst er að samkeppni í viðskiptum hefur jákvæð áhrif liggur fyrir að samkeppnishömlur geta valdið almenningi og atvinnulífinu miklum skaða. Ef engar eða takmarkaðar samkeppnisreglur eru fyrir hendi aukast líkur á skaðlegri hegðun fyrirtækja sem leiðir til tapaðra starfa og auðsældar.³⁸ Án samkeppnisreglna geta t.d. markaðsráðandi fyrirtæki hrakið minni keppinauta út af markaðnum og hindrað að nýir aðilar nái á honum fótfestu með tilheyrandi skaða fyrir samfélagið.³⁹

³⁶ Sjá t.d. rit OECD frá október 2014, Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes. Á bls. 2 er fjallað um áhrif samkeppni á framleiðni: „Most importantly, it is clear that industries where there is greater competition experience faster productivity growth. This has been confirmed in a wide variety of empirical studies, on an industry-by-industry, or even firm-by-firm, basis. ... The effects of stronger competition can be felt in sectors other than those in which the competition occurs. In particular, vigorous competition in upstream sectors can ‘cascade’ to improve productivity and employment in downstream sectors and so through the economy more widely.“ Sjá einnig skýrslu breska viðskipta- og iðnaðarráðuneytsins (DTI) „DTI Economics Paper no. 9, The Benefits of Competition: some illustrative UK cases“, júlí 2004: „Almost from their (academic) cradle, economists learn the virtues of competition. Whether couched in the elegant prose of Georgian English, or in the more direct style of the 21st century, the the message is the same. Competition is a good thing; it makes markets work well, and is in society’s interests.“

³⁷ Sjá t.d. ræðu Neelie Kroes framkvæmdastjóra samkeppnismála hjá ESB, In defence of competition policy, 13. október 2008: „The core of our understanding of the world is that markets do NOT work best when left alone ... this is what our enforcement record and independent evidence shows, and it is the only practical approach to take. Competition policy is a tool that has worked well for 50 years – for Member States, for Europe, for consumers and for law-abiding companies everywhere. It has spread to more than 100 economies, including every major economy in both the developed and developing world – and for one reason: because it helps to increase and protect prosperity.“

³⁸ Sjá t.d. ræðu Neelie Kroes framkvæmdastjóra samkeppnismála hjá EB, In defence of competition policy, 13. október 2008: „Without a solid competition policy such as this, the European economy would descend into chaos. With diminished incentives for companies to compete on their merits, cheating would be rewarded and go unpunished, jobs and wealth would be lost and consumers would lose protection as the law of the jungle ruled.“

³⁹ Sjá t.d. Renata Hesse (yfirmaður samkeppnismála hjá bandaríska dómismálaráðuneytinu), ræða 20. september 2016, „And Never the Twain Shall Meet? Connecting Popular and Professional Visions for Antitrust Enforcement“: „... competition is fair because it gives a chance to the small business owner to succeed in her business venture,



43. Í matsgerð hagfræðinganna Guðrúnar Johnsen og Gylfa Zoëga, sem lögð var fram í máli olúfúlaganna gegn Samkeppniseftirlitinu, kemur fram að erlendar rannsóknir um skaðsemi samráðs hafi þýðingu hér á landi. Síðan segir:

„Við þetta má bæta að Ísland er fámennnt land og þjóðfélagið einkennist af nálægð og persónulegum kunningsskap. Við slíkar aðstæður aukast líkur á að stjórnendum fyrirtækja takist að stilla saman strengi, bæði er varðar þegjandi samkomulag og samráð. Af þessum sökum má draga þá ályktun að samráð sem stofnað er til hér á landi verði árangursríkara en samráð í stærri samfélögum.“⁴⁰

44. Sýnir þetta að hagsmunirnir af því að fyrirtæki keppi sín á milli geta verið miklir.
45. Samkeppnislöggjöfin dugar þó ekki ein og sér. Stofnanir sem framfylgja þeim af festu eru nauðsynlegar til þess að ábati af samkeppnislögum skili sér til neytenda. Endurspeglast það m.a. í rannsókn Ma (2011) en í henni kemur fram að framkvæmd samkeppnislaga skipti miklu máli. Í fátækari löndum með veika innviði hafi samkeppnislöggjöf takmörkuð áhrif þar sem ekki séu til staðar stofnanir til þess að framfylgja þeim.⁴¹
46. Almannahagsmunir sem fólgnir eru í samkeppnislögum og virku samkeppniseftirliti eru því umtalsverðir.

2. Samkeppnislög og samkeppniseftirlit fæla fyrirtæki frá því að brjóta samkeppnislögin

47. Á tímabilinu nóvember 2019 til janúar 2020 framkvæmdi MMR, að beiðni Samkeppniseftirlitsins, könnun á meðal stjórnenda íslenskra fyrirtækja um þekkingu og viðhorf þeirra til samkeppnismála. Er hún m.a. liður í að framfylgja markmiðum gildandi fjármálaáætlunar stjórnvalda. Um var að ræða netkönnun sem send var til skráðs tengiliðs viðkomandi fyrirtækis hjá Fyrirtækjaskrá, og beiðni um að stjórnandi viðkomandi fyrirtækis svaraði henni. Endanlegt úrtak könnunarinnar var 8.166 fyrirtæki og bárust 1.966 svör sem samsvarar 24% svaruhlutfalli.⁴² Unnið er að birtingu skýrslu um heildarniðurstöður könnunarinnar.

3.1. Áhrif samkeppnislaga og framkvæmd

48. Hluti könnunarinnar sneri að mati stjórnenda íslenskra fyrirtækja á sex fullyrðingum um áhrif samkeppnislaga og framkvæmd þeirra, sbr. samandregnar niðurstöður í mynd 2.

because it delivers lower prices to consumers, and because it drives the innovation that improves products, business processes, and more.”

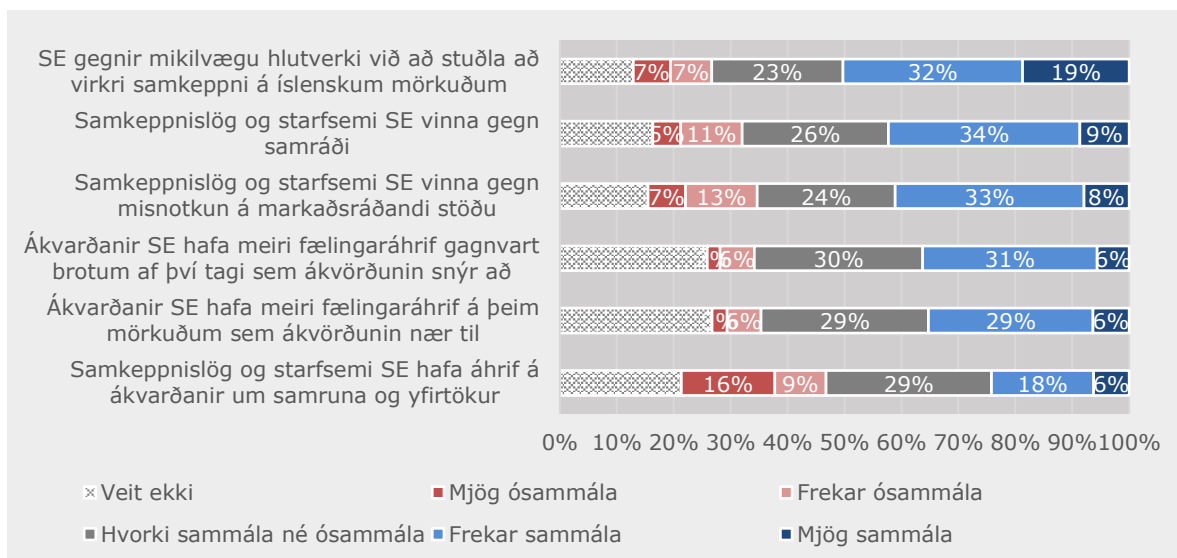
⁴⁰ Undirmatsgerð í málinu E-4965/2005, dags. 3. október 2008.

⁴¹ Tay-Cheng Ma (2011). THE EFFECT OF COMPETITION LAW ENFORCEMENT ON ECONOMIC GROWTH. Journal of Competition Law & Economics, Vol. 7, Útg. 2, júní 2011, bls. 301–334,

⁴² Könnunin var send til tengiliða fyrirtækja sem voru með skráða veltu á árinu 2019 og eitt eða fleiri ársverk skráð.



Mynd 2: Framkvæmd samkeppnislaga og starfsemi Samkeppniseftirlitsins



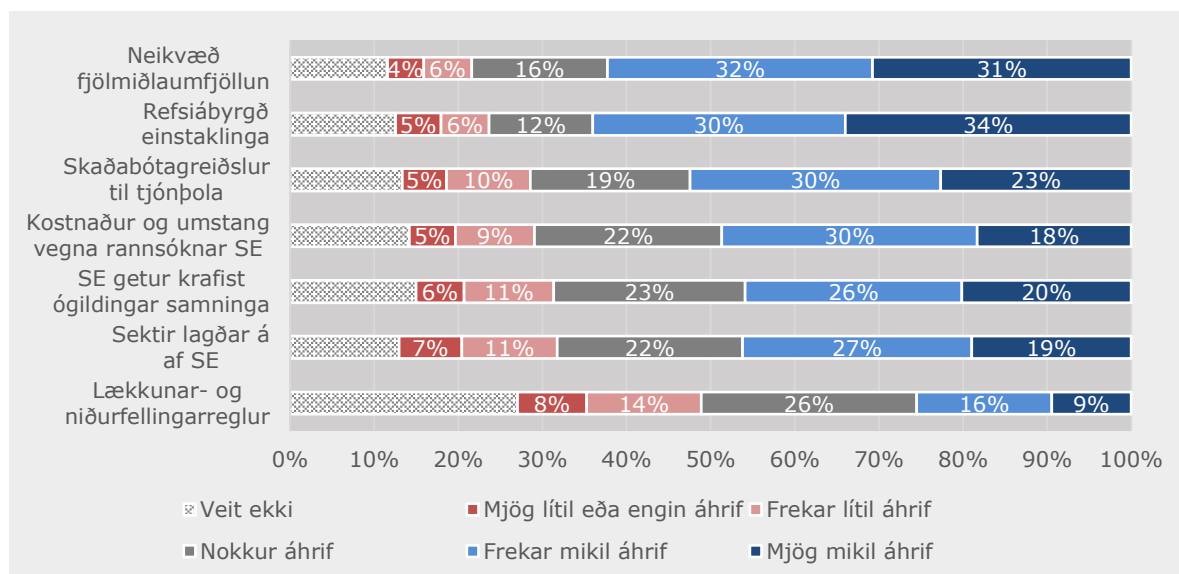
49. Rúmur helmingur stjórnenda íslenskra fyrirtækja er sammála, í samanburði við um 14% sem voru ósammála, því að samkeppnislögin og Samkeppniseftirlitið gegni mikilvægu hlutverki við það að stuðla að virkri samkeppni á íslenskum mörkuðum. Um 43% svarenda voru sammála, í samanburði við 16% sem voru ósammála því að þau vinni gegn samráði. Um 41% voru sammála, í samanburði við um 20% sem voru ósammála því að þau vinni gegn misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Um 37% svarenda voru sammála, í samanburði við 8% sem voru ósammála því að ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins hafi meiri fælingaráhrif gagnvart brotum af því tagi sem viðkomandi ákvörðun snýr að en öðrum tegundum samkeppnislaga brota. Um 35% voru sammála, í samanburði við um 9% sem voru ósammála því að ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins hafi meiri fælingaráhrif á þeim mörkuðum sem ákvörðunin nær til en á öðrum mörkuðum. Loks voru 24% sammála, í samanburði við um 25% sem voru ósammála því að samkeppnislög og starfsemi Samkeppniseftirlitsins hafi áhrif á ákvarðanir um samruna og yfirtökur.

3.2. Fælingarmáttur

50. Í öðrum hluta könnunarinnar er sjónum beint að fælingarmætti samkeppnislaga. Í könnuninni voru stjórnendur íslenskra fyrirtækja m.a. beðnir um að leggja mat á hvaða áhrif hin ýmsu viðurlög við samkeppnislaga brotum, bæði formleg og óformleg, hefðu til þess að fæla fyrirtæki frá samkeppnishamlandi starfsemi, sbr. samandregnar niðurstöður í mynd 3.



Mynd 3: Yfirlit yfir það hversu mikil áhrif nokkrir þættir hafa til að fæla fyrirtæki frá því að stunda starfsemi sem hefur samkeppnishamlandi áhrif



51. Niðurstöður könnunarinnar benda til þess að neikvæð fjölmiðlaumfjöllun hafi mest fælingaráhrif, en 79% stjórnenda fyrirtækja telja hana hafa nokkur, frekar mikil eða mjög mikil fælingaráhrif. Það atriði sem hafði næstmest fælingaráhrif var refsíábyrgð einstaklinga en um 76% töldu hana hafa nokkur, frekar mikil eða mjög mikil fælingaráhrif. Áþekkt hlutfall, um 70%, taldi skaðabótageiðslur til tjónþola, kostnað og umstang vegna rannsóknar Samkeppniseftirlitsins, álagðar sektir og þá staðreynd að eftirlitið geti krafist ógildingar samninga hafa nokkur, frekar mikil eða mjög mikil fælingaráhrif. Það atriði sem hafði hvað minnst fælingaráhrif voru lækkunar- og niðurfellingarreglur, en um 51% svaraði því að það hefði nokkur, frekar mikil eða mjög mikil fælingaráhrif.

3. Mat á ábata af starfi samkeppniseftirlita

52. Í þessum kafla er fjallað um mat á þeim ábata sem rekja má til starfa samkeppnisdeildar framkvæmdastjórnar ESB, breskra samkeppnisyfirvalda og Samkeppniseftirlitsins. Önnur lönd sem hafa lagt mat á ábata af starfi sínu eru t.a.m. Bandaríkin, Holland, Ungverjaland, Mexíkó, Þýskaland og Japan.⁴³ Jafnframt er fjallað um leiðbeiningar OECD sem ætlaðar eru til þess að áætla líklegan beinan ábata af íhlutunum samkeppnisyfirvalda.
53. Grunnforsendan fyrir því að starfsemi samkeppnisyfirvalda skili ábata er sú að starf þeirra stuðli að því að stöðva eða koma í veg fyrir samkeppnishamlandi starfsemi fyrirtækja sem myndi vera almenningi til tjóns. Það geta samkeppnisyfirvöld gert á ýmsa vegu, s.s. með því að uppræta samráð meðal fyrirtækja eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu, ógilda skaðlega samruna eða setja þeim skilyrði, beina álitum og umsögnum til stjórnvalda um hvernig þau geti rutt samkeppnishindrunum úr vegi og framkvæma markaðsrannsóknir og bregðist við þar sem borin eru kennsl á atriði sem hamla samkeppni.
54. Einnig getur tilvist stofnunar sem framfylgir samkeppnislögum ein og sér haft fælingarmátt þar sem samkeppnishamlandi aðgerðir sem fyrirtæki myndu mögulega

⁴³ Davies (2013). ASSESSMENT OF THE IMPACT OF COMPETITION AUTHORITIES' ACTIVITIES. Working Party No. 2 on Competition and Regulation



ráðast í verða ekki að veruleika þar sem þau forðast afskipti samkeppnisyfirvalda. Þau áhrif, nefnd varnaðaráhrif, geta verið umtalsverð sbr. skýrslu breskra samkeppnisyfirvalda frá árinu 2017, *The deterrent effect of competition authorities' work - Literature review*.⁴⁴

55. Nokkur samkeppnisyfirvöld og fræðimenn hafa metið beinan ábata af starfi samkeppnisyfirvalda. Í flestum tilvikum er um að ræða beinan fjárhagslegan ábata en ekki tekið tillit til t.a.m. fælingaráhrifa, þ.e. þess að ekki er ráðist í samráð, misnotkun markaðsráðandi stöðu eða skaðlega samruna vegna varnaðaráhrifa af virku samkeppniseftirliti, leiðbeiningum og fræðslu o.s.frv.

3.3. Leiðbeiningar OECD

56. OECD gaf á árinu 2014 út leiðbeiningar⁴⁵ til þess að áætla líklegan beinan ábata af íhlutunum samkeppnisyfirvalda. Byggja leiðbeiningarnar m.a. á aðferðafræði þeirra samkeppnisyfirvalda sem nú þegar framkvæma áþekkt mat. Í leiðbeiningunum er m.a. tiltekið að um sé að ræða ætlaðan ábata vegna íhlutana, forsendur eru varfærnar og byggja á reynslurannsóknum, íhlutun getur haft víðtækari áhrif en gert er ráð fyrir í leiðbeiningunum og ábatamatið tekur ekki til fælingaráhrifa.

57. Leiðbeiningarnar taka til líklegs ábata vegna íhlutunar í eftirfarandi:

- Samráð.
- Misnotkun á markaðsráðandi stöðu.
- Samkeppnishamlandi samruna.

58. Íhlutanir geta m.a. falist í sektum og stöðvun á ólögum samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu, og því að ógilda samruna eða setja þeim skilyrði. Um er að ræða varfærið mat í samanburði við þær reynslurannsóknir sem liggja fyrir um skaðleg áhrif t.a.m. samráðs. Í leiðbeiningunum er miðað við eftirfarandi forsendur fyrir hverja og eina íhlutun:

- *Velta*: Árleg velta á þeim markaði, eða þeim hluta markaðarins, þar sem íhlutunin hafði áhrif á.
 - Velta viðkomandi fyrirtækja í tilviki samráðsbrotá sem eru upprætt.
 - Velta viðkomandi fyrirtækis í tilviki misnotkunar á markaðsráðandi stöðu.
 - Velta áviðkomandi markaði í tilviki samkeppnishamlandi samruna.
- *Áhrif á verð*: Ætluð áhrif á verð ef ekki hefði komið til íhlutunar.
 - 10% í tilviki samráðsbrotá sem eru upprætt.
 - 5% í tilviki misnotkunar á markaðsráðandi stöðu.
 - 3% í tilviki samkeppnishamlandi samruna.
- *Tími*: Það tímabil sem ætla má að áhrifa samkeppnishamlandi aðgerðanna hefði gætt, hefði ekki komið til íhlutunar.
 - 3 ár í tilviki samráðsbrotá sem eru upprætt.
 - 3 ár í tilviki misnotkunar á markaðsráðandi stöðu.
 - 2 ár í tilviki samkeppnishamlandi samruna.

⁴⁴ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/642801/deterrent-effect-of-competition-authorities-work-lit-review.pdf.

⁴⁵ OECD (2014). Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities. <https://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>



59. Ein af ástæðum þess að mörg samkeppnisyrfirvöld hafa ekki framkvæmt mat á ábata af starfi sínu er sú að áhrifin eru margvísleg eins og fram kemur í leiðbeiningum OECD og erfitt getur verið að meta áhrif sem geta skipt töluverðu máli, s.s. fælingaráhrif. Hin mælanlegu áhrif fela því að jafnaði í sér vanmat á eiginlegum áhrifum.

3.4. Evrópusambandið

60. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins notar ýmsa vísa til þess að meta áhrif af starfi samkeppnisdeildarinnar. Þannig eru íhlutanir framkvæmdastjórnarinnar í samruna og samráð sem skaða samkeppin taldar hafa aukið hagvöxt um 0,4% eftir fimm ár og 0,7% til lengri tíma og skapað 650.000 ný störf.⁴⁶ Á árinu 2015 mat framkvæmdastjórnin að neytendadábati vegna stöðvunar á samráðsbrotum hefði verið á bilinu 1-1,5 milljarður evra og á bilinu 1,08-2,69 milljarðar evra vegna samrunaefirlits (láréttra samruna).⁴⁷ Einnig horfir framkvæmdastjórnin til þess hlutfalls neytenda sem telja samkeppni hafa jákvæð áhrif á þá en að meðaltali svara 74% aðspurðra því játandi. Í sömu könnun svöruðu 80% því til að virk samkeppni á milli fyrirtækja gæti leitt til betra verðs, meira úrvals og stuðlaði að nýsköpun og hagvexti.⁴⁸

3.5. Bretland

61. Bretar hafa á sl. árum birt árlegt mat á ábata vegna starfsemi samkeppniseftirlitsins þar í landi (CMA). Eftirlit með brotum vegna samráðs og misnotkunar á markaðsráðandi stöðu hefur skilað á bilinu 4% til 12% af þeim ábata sem hefur myndast vegna samkeppniseftirlitsins. Samrunaefirlit hefur skilað 3% til 18% og markaðsathuganir og markaðsrannsóknir hafa skilað um 74% til 87% af reiknuðum ábata.

Tafla 2: Ábati (meðaltal sl. þriggja ára) af samkeppniseftirliti breskra samkeppnisyrfirvalda og hlutfallsleg skipting eftir tegund rannsókna.

Tegund rannsókna	2014	2015	2016	2017	2018
Eftirlit með brotum	10%	12%	12%	10%	4%
Samrunaefirlit	4%	3%	12%	16%	18%
Markaðsatuganir og markaðsrannsóknir	87%	85%	76%	74%	78%
Samtals ábati (milljónir punda)	665	613	1.169	1.040	1.045

Heimild: CMA Impact Assessment 2012-15, 2013-16, 2014-17, 2015-18 og 2016-19.

62. Við mat á ábata af markaðsrannsóknnum þar í landi hafa Bretar einnig lagt til aðra mælikvarða. Þannig batnaði t.a.m. þjónusta við farþega og framleiðni jókst á Gatwick flugvelli eftir að eiganda flugvallarins var gert, á grundvelli markaðsrannsóknar, að selja hann til nýs keppinutar en fyrir átti keppinaturinn aðra flugvelli í London. Á markaði fyrir jarðgas hækkaði hlutfall viðskiptavina sem skipti um söluaðila úr 0,5% í 4,0% eftir íhlutun. Að mati breskra samkeppnisyrfirvalda hafa markaðsrannsóknir skilað

⁴⁶ European Commission (2015). Strategic Plan 2016-2020 – DG COMPETITION, bls. 12.

⁴⁷ European Commission (2015). Strategic Plan 2016-2020 – DG COMPETITION, bls. 13

⁴⁸ Sjá: EU Competition Policy, Facts, figures and priorities, Júlí 2015, http://ec.europa.eu/competition/publications/facts_figures_2015.pdf



umtalsverðum ábata og er það metið sem svo að ábatinn haldi áfram að aukast á komandi árum.⁴⁹

63. Í þessu samhengi ber að hafa í huga að ein af ástæðum þess að markaðsrannsóknir skila þessum mikla ábata er sú að þær taka oft á tíðum til mikilvægra markaða sem hafa mikið þjóðhagslegt vægi. Því geta litlar breytingar skilað umtalsverðum heildarábata. Jafnframt er í matinu aðeins litið til beins ábata af einstökum aðgerðum samkeppnisfyrivaldsins en ekki óbeinna áhrifa, en ætla má að þau séu umtalsvert meiri í tilviki brota- og samrunarannsóknna í samanburði við markaðsrannsóknir.⁵⁰ Þessu til viðbótar meta bresk samkeppnisfyrivöld ekki áhrif ábata þess að leiðbeina fyrirtækjum, alþjóðlegu samstarfi o.s.frv.⁵¹
64. Bretar hafa einnig borið áætlaðan ábata saman við þann kostnað sem til fellur við rekstur eftirlitsins þar í landi. Á þeim árum sem litið var til hér að framan hefur reiknaður ábati verið á bilinu 10-18 sinnum meiri en útgjöld til eftirlitsins.

3.6. Ísland

65. Á árinu 2016 lét Samkeppniseftirlitið meta áhrif af ákvörðunum eftirlitsins frá árunum 2005 til 2015 þar sem brot á banni við ólögsmætu samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu voru stöðvuð. Niðurtaða matsins var sú að samanlagður ábati af þessum ákvörðunum hefði numið 110 milljörðum króna, þ.e. uppreiknað til verðlags í maí 2016.⁵² Greiningin byggði á leiðbeiningum frá OECD.⁵³ Sé ábatinn borinn saman við fjárveitingar til Samkeppniseftirlitsins á sama tímabili er ljóst að ábati af starfi eftirlitsins hefur verið umtalsverður.
66. Samkeppniseftirlitið lítur hér einnig til annarra þátta, en í könnun á meðal íslenskra neytenda sem MMR framkvæmdi fyrir Samkeppniseftirlitið vorið 2019, svöruðu 97% þeirra sem tóku afstöðu því til að virk samkeppni hefði góð áhrif á viðkomanda sem neytanda. Jafnframt töldu 84-88% svarenda að samkeppni hefði jákvæð áhrif á verð, úrval, gæði, nýsköpun og hagvöxt.⁵⁴ Þessar niðurstöður eru almennt meira afgerandi en niðurstöður hliðstæðra kannana í aðildarríkjum Evrópusambandsins.
67. Samkeppniseftirlitið vinnur nú að því að uppfæra fyrrgreint ábatamat. Jafnframt vinnur eftirlitið nú að skýrslu um niðurstöður könnunar sem framkvæmd var fyrir

⁴⁹ ANDREA COSCELLI og ANTONIA HORROCKS (2014). Making Markets Work Well: Te U.K. Market Investigations Regime. Competition Policy International.

⁵⁰ Sjá t.d.:

- CMA (2017). CMA's 2017 literature review, The deterrence effect of competition authorities' work – literature review. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/642801/deterrent-effect-of-competition-authorities-work-lit-review.pdf
- OFT (2011). The impact of competition interventions on compliance and deterrence. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402165036/http://oft.gov.uk/shared_oft/reports/Evaluating-OFTs-work/oft1391.pdf
- OFT/Deloitte (2007). The deterrent effect of competition enforcement. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402181127/http://www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/Evaluating-OFTs-work/oft962.pdf
- DotEcon (2018). CMA Evaluation of CA98 cases.

⁵¹ CMA (2019). Impact Assessment 2016-19.

⁵² Ræða Páls Gunnars Pálssonar, forstjóra Samkeppniseftirlitsins, á fundi Sendinefndar Evrópusambandsins, Alþjóða- og Evrópuréttarstofnunar HR og Samkeppniseftirlitsins.

⁵³ OECD (2014). Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities.

⁵⁴ Skýrsla Samkeppniseftirlitsins nr.1/2019. Íslenskur almenningsmeðvitaður um mikilvægi virkrar samkeppni - MMR könnun. Vefslóð: <https://www.samkeppni.is/utgafa/skyrslur-raedur-og-kynningar/nr/3532>



Samkeppniseftirlitið á meðal stjórnenda íslenskra fyrirtækja sem miðaði að því að meta þekkingu og viðhorf íslenskra fyrirtækja til samkeppnismála.



IV. SLÆM REYNSLA AF VERNDARSTEFNU OG VEIKINGU SAMKEPPNISEFTIRLITS

68. Reynsla annarra ríkja af efnahagskreppum og rannsóknir fræðimanna sýna að aðgerðir til þess að efla samkeppni stuðli að hraðari endurreisn atvinnulífsins. Sömu heimildir sýna að ráðstafanir sem takmarka samkeppni framlengja og auka á efnahagsörðugleika og vinna þar með gegn bata. Að loka markaði af frá utanaðkomandi samkeppni gerir fyrirtækjum kleift að hækka verð, minnka framleiðslu og vanrækja vöruþróun sem leiðir að lokum til enn dýpri og lengri kreppu. Hér á eftir er fjallað um reynslu af kreppunni miklu, kreppunni í Finnlandi á níunda áratugnum, fjármálakreppunni sem hófst árið 2008 og möguleg viðbrögð vegna fjármálakreppu af völdum COVID-19.

1. Kreppan mikla

69. Kreppan mikla á fjórða áratug 20. aldar, stundum kölluð heimskreppan, er talin hafa átt uppruna sinn í Bandaríkjunum. Þar hófst hún sem efnahagslegur samdráttur sumarið 1929 en svo varð hrun á hlutabréfamörkuðum í októbermánuði sama ár.⁵⁵ Á fimmtán mánaða tímabili milli apríl 1931 fram í júlímánuð 1932 dróst iðnframleiðsla saman um næstum 43%, og á þeim tíma var vísitala iðnframleiðslu komin niður fyrir helming af því gildi sem hún hafði verið í hápunkti sínum í júlí 1929. Gríðarlegt atvinnuleysi varð í landinu, og er almennt talið að það hafi mest orðið um 20%. Þá átti sér stað hjöðnun heilðsöluverðs á tímabilinu.⁵⁶ Óumdeilt er að verndarstefna bandarískra stjórnvalda sem viðbrögð við kreppunni eru talin hafa framlengt hana um allt að sjö ár.

70. Í valdatíð Hoovers var m.a. gripið til þess úrræðis að lögfesta svonefnd Smoot-Hawley tollalög í því skyni að vinna gegn kreppunni, en Hoover ritaði undir þau sumarið 1930. Sem dæmi um áhrifin má nefna, að inn- og útflutningur milli Bandaríkjanna og Evrópu minnkaði um 2/3 á tímabilinu 1929 – 1932. Lögin voru sett þrátt fyrir undirskriftarlista meira en 1000 hagfræðinga sem mæltu gegn lögnum, og þau eru almennt talin hafa stuðlað að dýpkun kreppunnar.⁵⁷

71. Á árunum 1933 til 1936 beitti Franklin D. Roosevelt forseti Bandaríkjanna sér fyrir ýmsum aðgerðum sem ætlað var að vinna gegn skaðlegum áhrifum kreppunnar miklu og stuðla að endurreisn efnahagslífs Bandaríkjanna. Hluti af þessari stefnu, sem nefnd var „New deal“, var setning NIRA laganna svo kölluðu („National Industrial Recovery Act“) á árinu 1933.⁵⁸ Ástæða setningar þessara laga var m.a. það mat bandarískra stjórnvalda að of mikil samkeppni hefði stuðlað að kreppunni. Var m.a. litið svo á að samkeppnin hefði lækkað verð og laun og þar með dregið óhæfilega úr atvinnu og eftirspurn eftir vörum og þjónustu.⁵⁹

⁵⁵ Christina D. Romer, The Nation in Depression, Journal of Economic Perspectives, Vol 7, No. 2, vorið 1993, bls. 19-39.

⁵⁶ Sem dæmi um verðhjöðnunina má nefna að vísitala heilðsöluverðs lækkaði á krepputímanum þannig að hún var 33% lægri þegar verst lét, en hún var í upphafi. Sjá: „Great Depression.“ Encyclopædia Britannica. 2008. Encyclopædia Britannica Online. 4 Nov. 2008 <<http://search.eb.com/eb/article-234440>>.

⁵⁷ „Smoot-Hawley Tariff Act.“ Encyclopædia Britannica. 2008. Encyclopædia Britannica Online. 5 Nov. 2008 <<http://search.eb.com/eb/article-9396766>>.

⁵⁸ Sjá hér almennt t.d. Barry Cushman, The Great Depression and the New Deal, CAMBRIDGE HISTORY OF LAW IN AMERICA, Tomlins & Grossberg, 2005.

⁵⁹ Irwin Stelzer, Coping with Market Power in the Modern Era, Hudson Institute, White Paper 2007: „When the nation was in the throes of the Great Depression, many critics of antitrust policy received a sympathetic hearing



72. Af NIRA lögum leiddi að bandarískum samkeppnislögum var í raun að miklu leyti vikið til hliðar. Um leið og opnuð var leið fyrir samráð var þess ennfremur krafist að laun yrðu hækkuð í þeim greinum þar sem samráð væri til staðar. Segja má að það hafi falið í sér samráð með hlutaskiptum til launþega. Var sett á fót stofnun („National Recovery Administration“ (NRA)) til að framfylgja lögum. Á árinu 1934 voru nánast allar atvinnugreinar í Bandaríkjunum búnar að nýta sér NIRA lögin.⁶⁰ Þannig náðu NRA reglurnar á þessu ári til yfir 500 atvinnugreina, sem að sínu leyti höfðu í vinnu næstum 80% af því launafólki sem vann hjá einkaaðilum í öðrum greinum en landbúnaði (private, nonagricultural employment).⁶¹ Þegar upp var staðið hafði NRA stofnunin komið á 557 atvinnugreinareglum sem náðu til um 22 milljóna starfsmanna.
73. Á árinu 1935 komst Hæstiréttur Bandaríkjanna að þeirri niðurstöðu að NIRA lögin færu gegn stjórnarskrá Bandaríkjanna.⁶² Áhrifa laganna gætti hins vegar áfram sökum þess að bandarísk samkeppnisyfirvöld beittu sér ekki um árábil gegn þeim samkeppnishömlum og samráði sem leitt hafði af lögum. Ástæða þessa var framangreint viðhorf um skaðleg áhrif samkeppni.⁶³
74. Norsk stjórnvöld gripu til áþekkra aðgerða í kreppunni miklu í Noregi sem skall á landinu árið 1931. Eins og í Bandaríkjunum misstu stjórnvöld að miklu leyti trú á ábata af virkri samkeppni og lögfestar voru breytingar sem höfðu það að markmiði að minnka samkeppni og gera fyrirtækjum í vissum geirum kleyft að stunda samráð, þá sérstaklega í sjávarútvegi og landbúnaði. Auðhringir (e. cartels) sem höfðu verið stofnaðir árið 1890 voru endurvaktir auk þess sem stofnað var til nýrra. Jafnframt var gripið til annarra aðgerða, s.s. að innleiða lágmarksverð til þess að „tryggja“ fyrirtækjum ásættanlegan hagnað. Þessi þankagangur litaði næstu áratugi í Noregi. Var það ekki fyrr en á áttunda áratugnum sem tiltrú á samkeppni jókst aftur í Noregi en á svipuðum tíma höfðu auðhringir byrjað að óska eftir afskráningu úr svokallaðri samráðsskrá (e. „Cartel register“) sem norsk stjórnvöld héldu utan um.⁶⁴
75. Rökstutt hefur verið að NIRA lögin hafi ekki stuðlað að endurreisn bandarískis efnahagslífs heldur þvert á móti gert ástandið mun verra og unnið gegn framförum.⁶⁵ Vísað hefur

from policy makers and the courts when they argued that the solution to the perceived ills—low prices and high unemployment—was a relaxation or repeal of the laws that prevented businesses from conspiring to raise prices. ...The Roosevelt administration attempted to raise prices for agricultural and many manufactured products, and key FDR advisers such as Rexford Tugwell and Adolph Berle believed that free market competition was impossible and a cause rather than a cure of the Depression.”

⁶⁰ Cole & Ohanian, *New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis*, *Journal of Political Economy*, 2004 vol. 112. Þeir sýna í almennu jafnvægislíkani með stefnumun hin efnahagslegu áhrif stefnumörkunarinnar. Niðurstöður þeirra gefa til kynna að samráð atvinnurekenda og hækkun launa með heilstæðum kjarasamningum skýri um 60% af muninum á því sem varð og þess sem hefði getað orðið ef efnahagslífið hefði ekki orðið kreppunni að bráð.

⁶¹ Cole & Ohanian, *New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis*, *Journal of Political Economy*, 2004 vol. 112., bls. 779 – 816. Sjá bls. 784.

⁶² *A.L.A. Schechter Poultry Corp. v. United States*, [295 U.S. 495](#).

⁶³ Sjá t.d. Cole & Ohanian, *New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis*, *Journal of Political Economy*, 2004 vol. 112.

⁶⁴ A joint report by the Nordic competition authorities. 2019. *Competition Policy and Financial Crises - Lessons Learned and the Way Forward*. https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2009/nordic_report_1_2009_competition_policy_and_financial_crises.pdf

⁶⁵ Sjá t.d. Spencer Weber Wallace, *The Antitrust Legacy of Thurman Arnold*, *St. Johns Law Review*, vol. 78 no.3 2004: „The goal of the NIRA was to restrict production, raise price, create profits, and restart business investment. Not surprisingly, to the extent prices were increased, the increase further limited production, employment, and the purchasing power of consumers, leaving the country in even worse straits than at the



verið til þess að eftir setningu laganna hafi viðskiptakostnaður í bandarísku atvinnulífi að jafnaði hækkað um 40% og iðnframleiðsla dregist saman um fjórðung.⁶⁶ Áhrif þessa hafa m.a. einnig verið metin svo að heildsöluverð hafi verið 24% hærra en ella árið 1935 vegna breytinganna. Breytingarnar, ásamt kröfum um að laun ættu einnig að vera yfir markaðsverði, eru talin hafa leitt til 25% hærra atvinnuleysis en ella.⁶⁷ Árið 1938 breyttu bandarísk yfirvöld um stefnu og lögðu áherslu á að samkeppni og beiting samkeppnisreglna væri nauðsynleg til þess að tryggja efnahagslegar framfarir og velferð almennings. Bati sem hófst í bandarísku efnahagslífi í framhaldinu hefur verið rakinn til þessa.

76. Rannsókn hagfræðinga við Kaliforníuháskóla bendir í sömu átt. Á grundvelli hennar er því haldið fram að NIRA lög og stefna bandarískra stjórnvalda gegn samkeppni hafi framlengt kreppunna miklu um sjö ár.⁶⁸ Bandarískt efnahagslíf hafi verið við það að ná sér en NIRA lög og m.a. sú takmörkun á samkeppni sem af þeim leiddi hafi unnið gegn þeim bata og viðreisn atvinnulífsins.⁶⁹

2. Efnahagskreppan í Finnlandi

77. Í upphafi tíunda áratugarins hófst djúp efnahagslægd í Finnlandi. Á tímabilinu 1991-1993 féll þjóðarframleiðsla um 12% og atvinnuleysi jókst frá 3,5% á árinu 1990 til 18,4% á árinu 1994. Verðfall varð á hlutabréfum og fasteignum og fjöldi fyrirtækja varð gjaldþrota. Var þetta ein versta efnahagskreppa sem vestrænt ríki hefur staðið frammi fyrir í seinni tíð.⁷⁰
78. Orsakir þessara efnahagsörðugleika voru í meginráttum tvíþættar. Annars vegar áfall í utanríkisviðskiptum Finna og hins vegar veikleikar í efnahag landsins. Upplausn Sovétríkjanna leiddi til þess að útflutningur Finna til Sovétríkjanna dróst verulega saman.⁷¹ Útflutningur til annara ríkja dróst einnig saman. Hafði hér áhrif að mikilvægar greinar í finnsku atvinnulífi voru verndaðar frá samkeppni og skortur á samkeppni var landlægur. Leiddi þetta til óhagkvæmni og mikils kostnaðar í finnskum atvinnurekstri. Dró þetta verulegu úr samkeppnishæfni útflutningsgreina eins og t.d. trjávöruiðnaðar og málmvinnslu. Mikil þensla og skuldsetning, háir vextir og staða finnska marksins höfðu

beginning of the Great Depression. Over time, consumer interests, labor groups, smaller producers, antitrusters, and government purchasers became increasingly concerned with higher prices and began to vocally oppose the National Recovery Administration (NRA) and its codes." Sjá einnig grein Clive Crook í Financial Times frá 8. nóvember 2008: „The NRA slowed the recovery.“

⁶⁶ Sjá t.d. Lawrence W. Reed, *Great Myths of the Great Depression*, Mackinac Center

⁶⁷ Bruce Lyons (2009). *Competition Policy, Bailouts and the Economic Crisis*. CCP Working Paper 09-4

⁶⁸ Cole & Ohanian, *New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis*, *Journal of Political Economy*, 2004 vol. 112. Sjá einnig tilkynningu UCLA vegna birtingu þessarar greinar, dags. 8. ágúst 2004: „*FDR's policies prolonged Depression by 7 years, UCLA economists calculate*“

⁶⁹ Sjá m.a. tilkynningu UCLA frá 8. ágúst 2004: "President Roosevelt believed that excessive competition was responsible for the Depression by reducing prices and wages, and by extension reducing employment and demand for goods and services," said Cole, also a UCLA professor of economics. "So he came up with a recovery package that would be unimaginable today, allowing businesses in every industry to collude without the threat of antitrust prosecution and workers to demand salaries about 25 percent above where they ought to have been, given market forces. The economy was poised for a beautiful recovery, but that recovery was stalled by these misguided policies."

⁷⁰ Umfjöllun um finnsku efnahagskreppuna byggist m.a. á eftirfarandi yfirgrípsmikilli skýrslu um hana: *The Reasearch Programme on the Economic Crisis of the 1990s in the light of economic and social reasearch, Down from the heavens, Up from the ashes*, Government Institute for Economic Reasearch, Helsinki 2001.

⁷¹ Á árinu 1985 fóru 21,5% af útflutningi Finna til Sovétríkjanna en árinu 1991 var hann innan við 5%. Sjá frétt Morgunblaðsins frá 5. nóvember 1991.



einnig áhrif og gerðu efnahagslífið sérstaklega viðkvæmt fyrir ytri áföllum. Gjaldþrot fyrirtækja og fjármálaerfiðleikar finnskra heimila leiddu til bankakreppu sem hófst með lausafjárvanda Skopbankans á árinu 1991.⁷²

79. Til þess að vinna bug á þessum erfiðleikum gripu finnsk stjórnvöld til ýmiss konar ráðstafana. Aðgerðir til þess að efla samkeppni í finnsku atvinnulífi gegndu þar miklu hlutverki.⁷³ Í þessu skyni var lagt fram frumvarp til þess að styrkja finnsk samkeppnislög. Fram hefur komið að finnska þingið taldi að skortur á samkeppni væri þýðingarmikil orsök þessara efnahagsþrenginga. Taldi finnski löggjafinn ástæðu til þess að ganga enn lengra en frumvarp ríkisstjórnarinnar gerði í styrkingu samkeppnisreglna.⁷⁴ Efnahagsnefnd finnska þingsins lagðist þannig gegn sértækum undanþágum minni fyrirtækja til samkeppnishamlandi samstarfs sem gert var ráð fyrir í stjórnarfrumvarpinu.⁷⁵ Var það samþykkt í þinginu og tóku ný og sterkari samkeppnislög gildi í Finnlandi á árinu 1992 mitt í hinni efnahagslegu kreppu.
80. Frá og með árinu 1994 hófst bati í finnska atvinnulífinu, aðallega í útflutningsgreinum. Hefur verið rökstutt að m.a. hin aukna samkeppni sem leiddi af aðgerðum stjórnvalda hafi stuðlað að hagvexti og aukinni framleiðni í Finnlandi.⁷⁶ Sú gagnrýni hefur á hinn bóginn verið sett fram að finnsk stjórnvöld hafi gert alvarleg mistök í viðbrögðum sínum við kreppunni með því m.a. að takmarka velferðarþjónustu og láta hjá líða að aðstoða skuldsettar fjölskyldur og vinna nægjanlega gegn atvinnuleysi.⁷⁷

3. Fjármálakreppan 2008

81. Í kjölfar fjármálakreppunnar árið 2008 virðast ríki ekki hafa brugðist við með sama hætti og í sama mæli og á fyrri tímum. Að einhverju leyti er hægt að rekja þá niðurstöðu til þess að reynsla af verndarstefnu hafi verið slæm auk þess sem möguleikar ríkja, t.a.m. í Evrópu, til þess að grípa til verndarstefnu eru nú minni en áður vegna reglna um

⁷² Sigurjón Geirsson, Um bankakreppur og aðgerðir stjórnvalda, Fjármálatíðindi 41:2 (1994) 172-177.

⁷³ Sjá Tapio Korhonen, Finnish monetary and foreign exchange policy and the changeover to the euro, Bank of Finland Discussion Papers, 25, 2001: Í umfjöllun aðgerða finnskra stjórnvalda til vinna gegn kreppunni segir m.a. : „The Government implemented a broad scheme of structural reform, affecting, inter alia, the tax system and competition policy.“ Sjá einnig Hátækniðnaður, Þróun og staða á Íslandi, Staða og stefna á Norðurlöndum og Írlandi, nóvember 2005: „Í efnahagskreppunni í byrjun tíunda áratugarins, fjármálakreppunni og svo hrúni útflutnings til Sovétríkjanna mótuðu stjórnvöld vaxtarstefnu byggða á klasagreiningu og netsamstarfi ... Árið 1994 var atvinnuleysi í Finnlandi yfir 16%. Það þurfti nýja stefnu til að styrkja stöðu Finna á alþjóðamarkaði. Frjáls samkeppni var hornsteinn hennar.“

⁷⁴ Álit efnahagsnefndar finnska þingsins: 1992 rd-EkUB 14-RP 162/1991 rd, Ekonomiudskottets betänkande nr 14 om regeringens proposition med förslag till konkurrensbegränsningslag.

⁷⁵ OECD, Finland – The Role of Competition Policy in Regulatory Reform, 2003: „Finland was enduring a severe recession, which was magnified by the disruption of its traditional markets in what had been the USSR. The government proposed to prohibit restrictive agreements and to reform the Competition Council by ending the practice of interest group representation in its membership. The Parliament appeared to agree generally that restraints on competition were an important reason for the country’s poor economic performance. Indeed, the lawmakers wanted an even tougher competition law than the government proposed.“

⁷⁶ Sjá t.d. Finland’s Economy, McKinsey&Company, 2007. Sjá einnig OECD, Product Market Competition and Economic Performance in Finland, 2004: „Following the deep recession in the early 1990s growth has been strong, but the scope for economic catch-up remains considerable and cross-country empirical evidence suggests that enhancing competition is an important means of achieving this. Structural reforms to strengthen competition in the early 1990s did boost growth and were also ahead of similar developments in the EU.“

⁷⁷ Sjá t.d. frétt á Visir.is 6. nóvember 2008 um erindi Jaakko Kiander, forstöðumann rannsóknarstofnunar í vinnumarkaðshagfræði við Helsinki-háskóla



ríkisaðstoð. Hins vegar er það þó ekki svo að ríki heims hafi ekki gripið neinnar verndarstefnu.

82. Evenett (2019) skrifaði um verndarstefnu í alþjóðaviðskiptum í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar 2008⁷⁸. Bendir höfundur á að á alþjóðlegum krepputímum virðist vera sérstök tilhneiging til þess af hálfu ríkisstjórna um allan heim að horfa inn á við og fara í aðgerðir í átt til verndarstefnu vegna þrýstings frá innlendum þegnum og fyrirtækjum, hindra milliríkjaviðskipti í því skyni að vernda innlendan iðnað, aðra viðskiptalega hagsmuni og síðast en ekki síst, innlend störf. Í kreppum á 20. öldinni, t.a.m. eftir kreppuna miklu á fjórða áratugnum, hafi slíkar aðgerðir að miklu leyti verið fólgnar í tollamúrnum og beinum innflutningshömlum, en í kjölfar fjármálakreppunnar hafa aðgerðirnar frekar verið fólgnar í annars konar reglubreytingum, helst til að ívilna útflutningi. Aðgerðir ríkisstjórna víðs vegar um heiminn í átt til verndarstefnu, breytingar á lögum og reglum o.þ.h. frá nóvember 2008 til 2013 höfðu haft áhrif á um 70% af alþjóðlegum útflutningi. Það er tilhneiging til þess að fjöldi slíkra aðgerða stigmagnist, ef eitt ríki grípur til verndarstefnu og aðgerða sem almennt eru ekki talin í anda viðtekinna venja í alþjóðaviðskiptum. Þá svara önnur ríki í sömu mynt, sem veldur því að upphaflega ríkið og jafnvel fleiri ríki grípa til hertra aðgerða á móti. Áhrifin eru enn meiri ef ríki sem eru sérstaklega mikilvæg í heimshagkerfinu grípa til fyrrgreindra aðgerða.

4. COVID kreppan

83. Þrátt fyrir þann lærdóm sem draga má af viðbrögðum við fyrri kreppum ber nú nokkuð á umræðu um að æskileg viðbrögð við COVID19 felist í aukinni vernd eða auknum stuðningi við innlenda atvinnuvegi. Í þeirri umræðu er mikilvægt að vegin séu áhrif aukinnar verndarstefnu á samkeppni og velferð.
84. Þannig reiða flest lönd sig á viðskipti við aðrar þjóðir og sterk tengsl eru á milli hagvaxtar og milliríkjaviðskipta, sbr. myndir fjögur og fimm.⁷⁹

⁷⁸ Evenett, S.J. Protectionism, state discrimination, and international business since the onset of the Global Financial Crisis. *J Int Bus Policy* 2, 9–36 (2019). <https://doi.org/10.1057/s42214-019-00021-0>

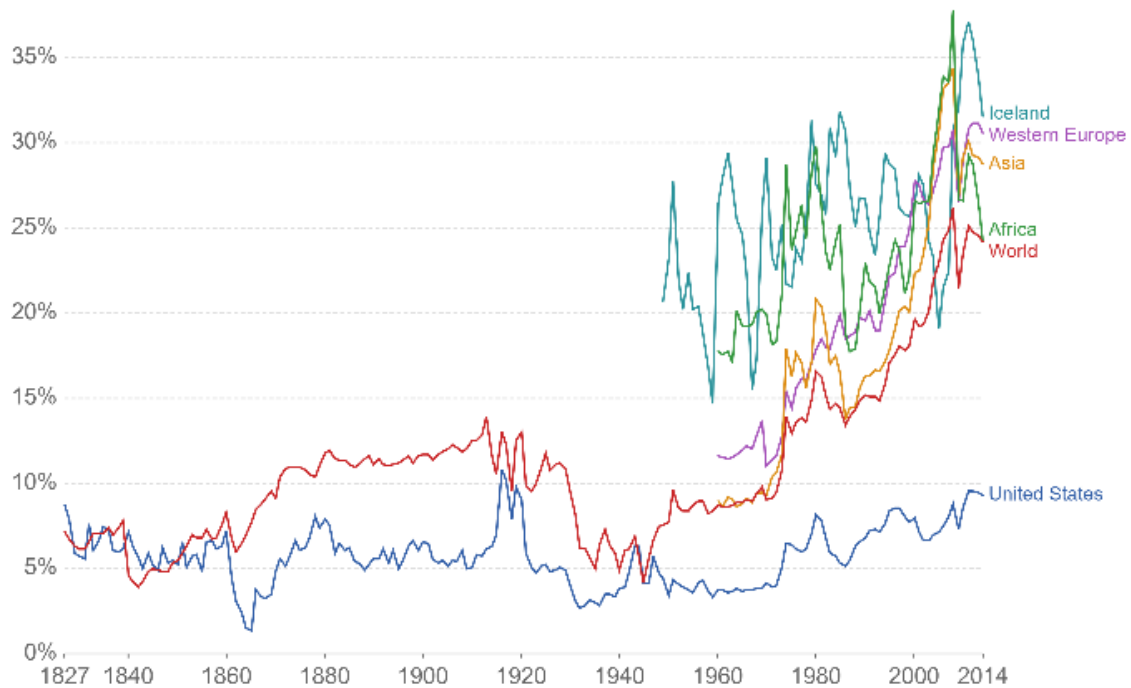
⁷⁹ Myndirnar voru sóttar af eftirfarandi vefslóð: <https://ourworldindata.org/trade-and-globalization>



Value of exported goods as share of GDP, 1827 to 2014

Estimates correspond to merchandise export-to-GDP ratios.

Our World
in Data



Source: Fouquin and Hugot (CEPII 2016)

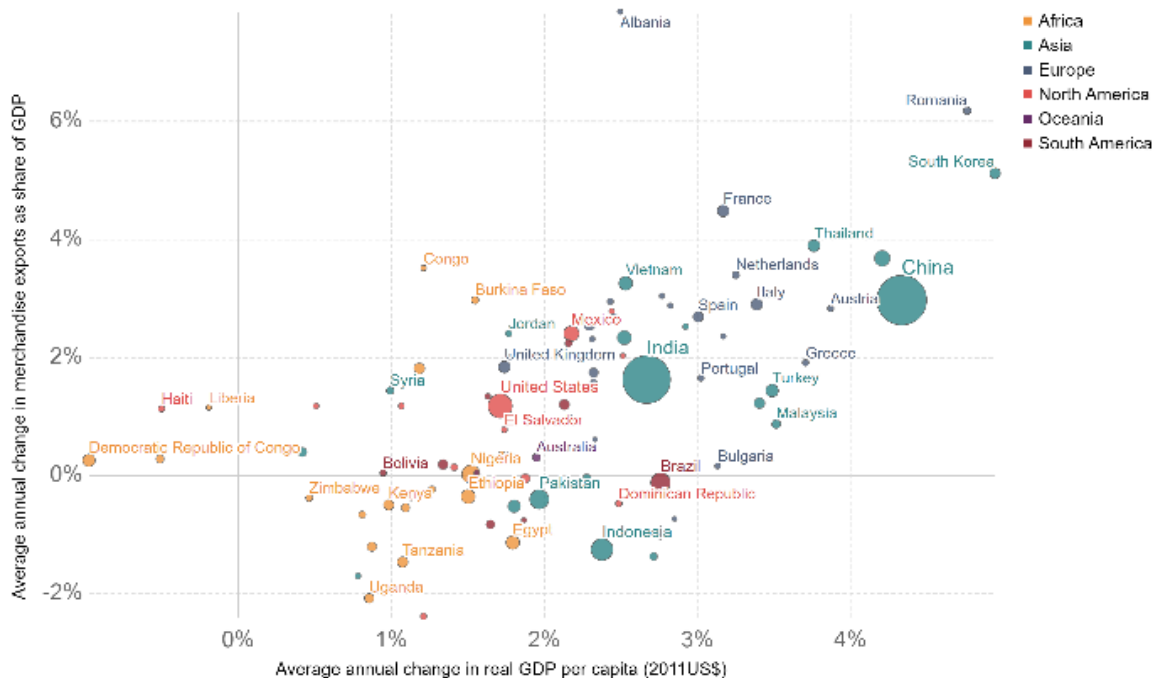
CC BY

Mynd 4 Verðmæti útfluttra vara sem hlutfall af VLF, árin 1827 til 2014.

Growth of GDP and trade, 1945 to 2014

Average annual change in real GDP per capita vs Average annual change in exports as share of GDP.

Our World
in Data



Source: Fouquin and Hugot (CEPII 2016), Maddison Project Database (2018), Population (Gapminder, HYDE(2016) & UN (2019))

CC BY

Mynd 5 Samband hagvaxtar og breytinga á vöruútflutningi sem hlutfall af VLF.



85. Mynd fjögur lýsir þeirri miklu aukningu sem hefur orðið á vægi vöruútflunings á sl. áratugum, mælt sem hlutfall af VLF, í nær öllum heimsálfum, auk þess sem mynd fimm lýsir þeirri fylgni sem er á milli hagvaxtar og aukinnar hlutdeildar vöruútflutnings af VLF (vergri landsframleiðslu). Í þessu samhengi má nefna að það hefur verið metið að framleiðni myndi lækka um 13% ef gripið yrði til þess ráðs að stöðva viðskipti á milli Evrópusambandsríkjanna, s.s. vegna verndarstefnu.⁸⁰
86. Af framangreindri umfjöllun er ljóst að viðbrögð stjórnvalda við COVID-19 geta haft mikil áhrif á samkeppnishæfni Íslands og lífskjör á landinu um langt skeið. Í því ljósi er mikilvægt að stjórnvöld tryggi það að viðbrögð verði ekki á þá leið að minnka samkeppni, veikja samkeppnislög eða samkeppniseftirlit.

* * *

⁸⁰ European Competitiveness Report. 2008. Communication from the Commission. COM(2008) 774 final.