

Fjárlaganefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
140 Reykjavík

Reykjavík, 10. október 2024.
Tilv.: 2409015

Efni: Umsögn um frumvarp til fjárlaga.

- Samkeppniseftirlitið vísar til erindis fjárlaganefndar Alþingis, dags. 16. september sl., þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um fjárlög 2025, 1. mál. Af þessu tilefni vill Samkeppniseftirlitið með umsögn þessari **í fyrsta lagi** gera grein stöðu þess með tilliti til fjárheimilda, **í öðru lagi** vekja athygli á því að fjárveitingarvaldið hefur ekki tryggt fjárheimildir til þess að bregðast við tillögum sem Ríkisendurskoðun setti fram í stjórnsluúttekt sinni á árinu 2022 og **í þriðja lagi** benda á leiðir til þess að nýta betur hvata samkeppninnar til þess að auka hagkvæmni og skilvirkni í framkvæmdum og kaupum ríkisins á vörum og þjónustu.

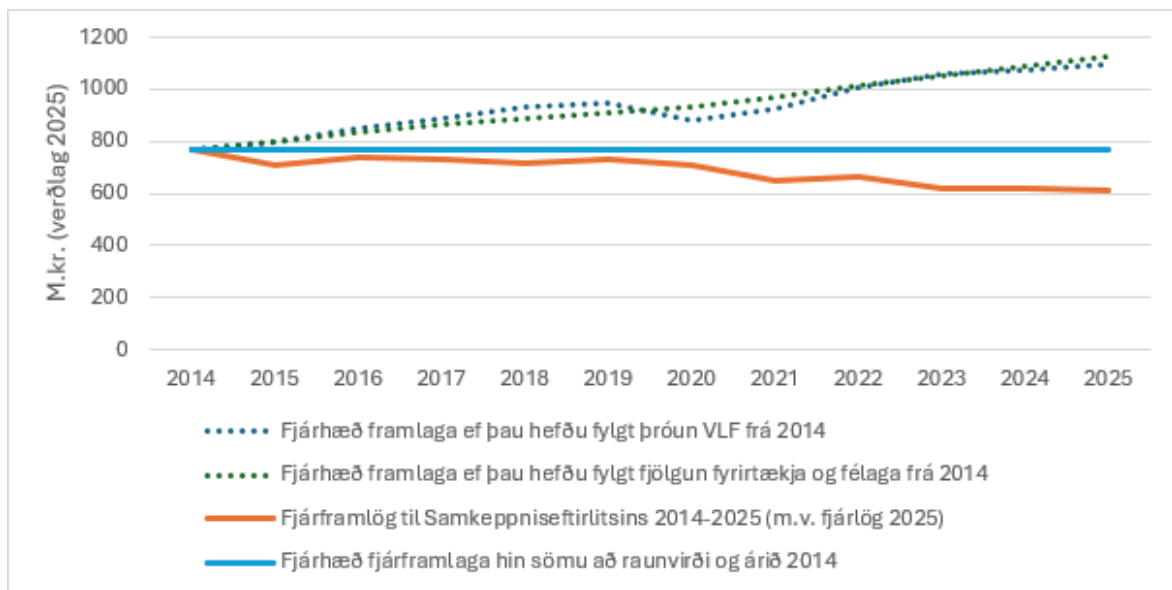
1.

Ófullnægjandi fjárheimildir til Samkeppniseftirlitsins

- Eins og Samkeppniseftirlitið hefur áður gert fjárveitingarvaldinu ítarlega grein fyrir er rekstri eftirlitsins mjög þröngur stakkur skorinn. Samkvæmt fjárlögum fyrir yfirstandandi ár sætti Samkeppniseftirlitið verulegu aðhaldi í fjárheimildum. Á þessu ári hefur Samkeppniseftirlitið því þurft að fækka starfsfólki og draga úr verkefnum.
- Alvarlegast er þó að á undanförunum árum hefur myndast stækkandi bil milli annars vegar fjárheimilda eftirlitsins og hins vegar lögbundinna verkefna, eins og þau hafa þróast. Þannig hafa fjárveitingar til eftirlitsins ekki þróast í takt við lögbundin verkefni þess, hvorki að því er varðar framkvæmd samkeppnislaga sjálfra, né heldur framkvæmd samkeppnisreglna EES-samningsins, sem eftirlitinu er falið að framkvæma.
- Nefna má í þessu sambandi að við undirbúning og stofnun Samkeppniseftirlitsins á árinu 2005 var gert ráð fyrir að hjá eftirlitinu myndu starfa um 23 starfsmenn. Til samanburðar er áætlað að fjöldi ársverka á yfirstandandi ári verði 24,5, en í lok ársins er áætlað að starfsmenn eftirlitsins verði 22-23, í kjölfar aðhaldsaðgerða.
- Sem dæmi um aukið verkefnaálag má nefna að eftirlitið varði um 3,5 ársverkum í efnisúrlausn samrunamála á árunum 2006-2016, (stoðþjónusta o.fl. ekki meðtalin), samanborið við 6,5 ársverk árin 2017-2022. Ástæða er til þess að ætla að aukið umfang samrunamála sé varanlegt og fari að líkindum vaxandi, þótt sveiflur verði milli ára. Koma þar til auknar kröfur til hagrænnar rannsóknar samrunamála og vaxandi samþjöppun á lykilmörkuðum sem kallar á ítarlegri rannsókn frekari samruna.



6. Á sama tíma hefur umfang annarra verkefna aukist og eftirlitið þurft að forgangsraða mörgum þeirra aftur fyrir. Þannig hefur Samkeppniseftirlitið ekki haft bolmagn til þess að sinna mikilvægum lögbundnum verkefnum með fullnægjandi hætti, s.s. eftirliti með opinberum samkeppnishömlum, rannsóknum á misnotkun á markaðsráðandi stöðu, markaðsrannsóknum og athugunum á stjórnunar- og eignatengslum.
7. Á síðasta ári vann Samkeppniseftirlitið ítarlega greiningu á mannaflapörf eftirlitsins miðað við lögbundið hlutverk þess nú. Samkvæmt greiningunni þarf Samkeppniseftirlitsins að hafa á að skipa um 42 ársverkum til þess að það geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu með fullnægjandi hætti, en eins og áður segir eru ársverk á þessu ári áætluð um 24,5. Gerð er ítarleg grein fyrir greiningunni í [minnisblaði um fjárheimildir Samkeppniseftirlitsins](#) frá 14. nóvember 2023, en minnisblaðið fylgdi með umsögn til fjárlaganefndar um fjárlagafrumvarp fyrir árið 2024.
8. Samkeppniseftirlitið hefur einnig borið þróun á fjárframlögum eftirlitsins saman við þróun umsvifa í efnahagslífinu. Í ljós kemur að fjárframlög til Samkeppniseftirlitsins hafa lækkað um u.þ.b. 20% á föstu verðlagi á síðasta áratug, á sama tíma og umsvif í efnahagslífinu hafa aukist um 35-40%. Nánar er fjallað um þennan samanburð í umræðuskjali Samkeppniseftirlitsins, sbr. [skýrslu nr. 3/2023](#).
9. Á myndinni hér að neðan má sjá hvernig fjárframlög eftirlitsins á föstu verðlagi munu hafa þróast í samanburði við verga landsframleiðslu og fjölgun fyrirtækja á tímabilinu 2014-2025 (miðað við áætlun fyrir árin 2024 og 2025) gangi tillögur fjárlagafrumvarpsins óbreyttar eftir.



10. Framangreind staða er grafalvarleg, enda liggur fyrir að hagsmunir almennings, fyrirtækja og íslensks efnahagslífs beinast að því að samkeppni hér á landi sé sem virkust, en með því er stuðlað að samkeppnishæfu verði, auknum gæðum vöru og þjónustu, öflugri nýsköpun og meiri jöfnuði. Það að Samkeppniseftirlitið sé ekki í stakk búið til að sinna lögbundnu hlutverki sínu með fullnægjandi hætti leiðir því til tjóns fyrir almenning og fyrirtæki.
11. Samkeppniseftirlitið fer því fram á að fjárveitingar til verkefna þess verði endurskoðaðar í þessu ljósi.



2.

Úrbótatillögur Ríkisendurskoðunar

12. Haustið 2022 birti Ríkisendurskoðun [skýrslu um stjórnýsluúttekt á störfum Samkeppniseftirlitsins](#), en til grundvallar skýrslunni lá beiðni Alþingis, sbr. [þskj. 1451 – 798. mál.](#)
13. Meginniðurstaða Ríkisendurskoðunar var að málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins væri í eðlilegu horfi, en setti í nokkrum atriðum fram úrbótatillögur. Hefur þeim að hluta til verið hrint í framkvæmt. Hins vegar er ólokið úrbótum sem kalla á viðbótarfjárheimildir. Þar á meðal er innleiðing innri endurskoðunar, aukin leiðbeining og gagnsæi, endurskoðun málsmeðferðar, ítarlega reglubundið mat á ábata af einstökum ákvörðunum og að síðustu markvissar aðgerðir til að bregðast við villandi samrunatilkynningum.
14. Ráðuneyti samkeppnismála hefur í samstarfi við Samkeppniseftirlitið lagt mat á viðbótar-kostnað af því að koma framangreindum tillögum í framkvæmd. Nemur einskiptiskostnaður vegna þessa samanlagt 28 m.kr. og varanlegur viðbótarkostnaður um 40. m.kr.
15. Ekki er gert ráð fyrir framangreindum viðbótarkostnaði í fyrirliggjandi fjárlagafrumvarpi. Samkeppniseftirlitið fer fram á að því verði gert kleift að hrinda útbótatillögum Ríkisendurskoðunar í framkvæmd í samræmi við framangreint.

3.

Leiðir til að nýta hvata samkeppninnar ríkisrekstri í hag

16. Í tilefni af fjárlagafrumvarpinu vill Samkeppniseftirlitið að lokum vekja athygli á því að til staðar eru ónýtt tækifæri til að nýta hvata samkeppninnar til þess að bæta ríkisrekstur með ýmsum hætti. Snýr það ekki síst að framkvæmdum á fjárlögum sem og kaupum á ýmsum vörum og þjónustu. Hefur Samkeppniseftirlitið í huga í þessu sambandi að stjórnvöld beita útboðum við undirbúning framkvæmda og kaup á vöru og þjónustu á ýmsum sviðum. Ef vel er að verki staðið stuðla útboð af þessu tagi að auknum gæðum og hagkvæmari kaupum. Um leið hvetja vel útfærð útboð til samkeppni á mörkuðum viðkomandi seljenda.
17. Í þessu sambandi vill Samkeppniseftirlitið benda á tvenn útbótatækifæri. Annars vegar telur Samkeppniseftirlitið að ýmis sóknarfæri séu til staðar þegar kemur að útfærslu útboða á ýmsum sviðum. Þannig þekkir Samkeppniseftirlitið ýmis dæmi þess að hið opinbera hafi ekki hugað nægilega að þessu og að útboð hafi í tilteknum tilvikum verið til þess fallin að skerða samkeppni fremur en auka. Til að mynda mætti huga að breytingum á gerð og framkvæmd rammasamninga og auka notkun örútboða og verðfyrirspurna til að tryggja betur samkeppni innan rammasamninga. Auk þess má benda á að útboð og aðrar samkeppnishvetjandi innkaupaáðferðir munu í framtíðinni verða enn mikilvægari á ýmsum sviðum bæði til þess að bæta þjónustu og lækka kostnað þar sem því verður komið við.
18. Hins vegar er ástæða til þess að hvetja hið opinbera til að vera meira vakandi fyrir vísbendingum um samkeppnishindrandi háttsemi seljenda, s.s. samráði í útboðum. Athygli vekur í þessu sambandi að vísbendingar um samráð í útboðum eru fátíðar hér á landi, samanborið við nágrannalönd. Miklu skiptir að stjórnvöld safni kerfisbundið upplýsingum um útboð af hálfu hins opinbera og nýti þær til þess að greina vísbendingar um samkeppnishamlandi háttsemi, líkt og gert er í nágrannalöndum.
19. Samkeppniseftirlitið vísar í þessu sambandi til [umsagnar þess, dags. 15. maí 2024](#), við frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinber innkaup, þskj. 1364 – 919. mál, 154. löggjafarþing. Þar eru settar fram ábendingar sem þessu tengjast, þ.á m. um eftirlit með útboðum.



20. Samkeppniseftirlitið óskar eftir því að fá að koma á fund nefndarinnar til að fylgja umsögn þessari betur úr hlaði.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Sveinn Agnarsson
stjórnarformaður

Páll Gunnar Pálsson
forstjóri

Undirritunarsíða

Páll Gunnar Pálsson

Sveinn Agnarsson