

Forsætisráðherra,
Kristrún Frostadóttir,
forsætisráðuneytið,
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg,
101 Reykjavík
og
fjármála- og efnahagsráðherra,
Daði Már Kristófersson,
fjármála- og efnahagsráðuneytinu,
Arnarhvoli við Lindargötu,
101 Reykjavík.

Reykjavík, 27. janúar 2025
Tilv.: 2501016

Hagræðing í rekstri ríkisins – Tillögur Samkeppniseftirlitsins

1. Samkeppniseftirlitið vísar til bréfs forsætisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra til forstöðumanna ríkisstofnana þar sem óskað er eftir tillögum um hagræðingu, einföldun stjórnábyrgðar og sameiningar stofnana, í tengslum við forgangsverkefni nýrrar ríkisstjórnar í þessu efni.
2. Samkvæmt c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er hlutverk Samkeppniseftirlitsins m.a. „að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.“ Samkvæmt 18. gr. sömu laga skal Samkeppniseftirlitið vekja athygli ráðherra á því ef það telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laganna og torveldi frjálssa samkeppni í viðskiptum.
3. Með vísan til framangreindra ákvæða leggur Samkeppniseftirlitið á þessu stigi fram eftirfarandi tillögur. Snúast þær að verulegu leyti um að efla og nýta krafta virkrar samkeppni á mörkuðum til þess að ná fram einfaldari, skilvirkari og hagkvæmari ríkisrekstri:
 - 1) Umgjörð um opinber innkaup verði styrkt, framkvæmd útboða efld og komið á virkara eftirliti, með það að markmiði að hið opinbera fái betri vörur og þjónustu á hagstæðara verði.
 - 2) Aðferðafræði samkeppnismats við mótun og endurskoðun laga og reglna verði innleidd með fullnægjandi hætti, með það að markmiði að draga úr samkeppnishindrunum og skapa skilvirka markaði, með ávinningi fyrir hið opinbera, atvinnulífið og almenning.
 - 3) Aukinn þungi verði lagður í að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum fyrirtækja, en í því felst verulegur ábati fyrir ríkissjóð.
 - 4) Stjórnvöld greiði fyrir og skapi hvata til hnitmiðaðs samstarfs milli stofnana.
4. Í köflunum hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir þessu.



1. Umgjörð um opinber innkaup verði styrkt, framkvæmd útboða efld og komið á virkara eftirliti

5. Innkaup ríkisaðila eru talin vera um 200 milljarðar króna á ári.¹ Að mati Samkeppniseftirlitsins blasir við að stjórnvöld geta náð fram verulegum sparnaði í ríkisrekstri með því að styrkja umgjörð um opinber innkaup, þ. á m. með því að efla framkvæmd þeirra, gagnasöfnun og koma á eiginlegu eftirliti sem felur í sér heimild til íhlutunar gagnvart opinberum aðilum.
6. Með framangreindum aðgerðum geta stjórnvöld búið svo um hnútana að ríki og sveitarfélög fái betri vörur og þjónustu á hagstæðara verði. Með öðrum orðum fái stjórnvöld meira fyrir minna.²
7. Skilvirk framkvæmd útboða lýtur m.a. að eftirfarandi atriðum:

- a) Að reglum um útboðsskyldu sé fylgt eftir. Líklegt er að brotalamir séu á þessu sem ráða þurfi bót á með auknu eftirliti.
- b) Að útboð séu vandlega undirbúin og útfærð, þ. á m. með það að markmiði að útboðin örví í reynd samkeppni á viðkomandi sviði til lengri tíma. Í þessu sambandi hefur Samkeppniseftirlitið lagt áherslu á að útfærsla útboðs miði m.a. að því að búa í haginn fyrir enn virkari samkeppni milli fyrirtækja á viðkomandi markaði við næsta útboð, og svo koll af kolli. Fylgifiskur virkari samkeppni er síðan aukin nýsköpun, þar sem nýjar aðferðir eru þróaðar til þess að mæta nýjum þörfum, s.s. á sviði umhverfismála. Með því að fylgja þessu markmiði eru stjórnvöld ekki einvörðungu að skapa aðstæður fyrir hagkvæmari innkaup fyrir sína hönd, heldur einnig efla samkeppni á mörkuðum almennt, atvinnulífi, þjóðarbúi og neytendum til hagsbóta.

Ljóst er að verulegar brotalamir eru á þessu. Allnokkur dæmi eru um að opinberir aðilar, á vettvangi ríkis og sveitarfélaga fari ekki að ráðleggingum hinnar miðlægu innkaupastofnunar (áður Ríkiskaup, nú Fjársýslan) eða tilmælum Samkeppniseftirlitsins, sem haft hafa langtíma samkeppnissjónarmið að leiðarljósi.

Athyglisvert er í þessu sambandi að í nýlegri könnun sem Samkeppniseftirlitið lét framkvæma á meðal stjórnenda fyrirtækja komu fram áhyggjur af því að umgjörð og framkvæmd á innkaupum hins opinbera gætu verið samkeppnishamlandi og skekkt samkeppni.³

Eitt af því sem vinnur gegn heildarstefnumörkun með framangreint í huga er að einstök ráðuneyti, stofnanir ríkisins, sveitarfélög og stofnanir í eigu hins opinbera hafa verulegt sjálfðæmi um það hvernig útboð eru útfærð. Með nýlegum breytingum á lögum um opinber innkaup (breytingalög nr. 64/2024) var gengið enn lengra í þessa átt, með því að heimila ráðherra að fela einstökum stofnunum að annast alfarið innkaupaþjónustu í ákveðnum mikilvægum flokkum. Í [umsögn Samkeppniseftirlitsins](#) um frumvarp sem lagði þetta til, var

¹ Sjá greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um opinber innkaup, 154. löggjafarþing, þingskjal 1364 – 919. mál.

² OECD hefur dregið mikilvægi opinberra útboða saman með svofelldum hætti: „Public procurement is a crucial pillar of strategic governance and services delivery for governments. In view of the volume of spending it represents, governments have a fundamental responsibility to carry out public procurement efficiently and with high standards of conduct in order to ensure high quality of public service delivery and safeguard the public interest. Used strategically, public procurement can help make economies more productive, public sectors more efficient, societies and economies more inclusive, and institutions more trusted. Well-designed public procurement systems can also contribute to achieving pressing policy goals such as environmental protection, innovation, job creation and the development of small and medium enterprises“

Sjá heimasíðu OECD, Background information, á eftirfarandi slóð:

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411#backgroundInformation>

³ Skýrsla Samkeppniseftirlitsins [nr. 7/2024](#), Þekking og viðhorf stjórnenda íslenskra fyrirtækja til samkeppnismála.



lýst áhyggjum af því að þessi leið yrði farin, án þess að hugað væri jafnframt að bættu eftirliti með innkaupum hins opinbera.⁴

Að mati Samkeppniseftirlitsins blasa við tækifæri fyrir stjórnvöld til að styrkja umgjörð útboðsmála að þessu leyti.

- c) Að þess sé vandlega gætt að samráð eigi sér ekki stað milli bjóðenda í útboðum (e. bid rigging), tilkynnt sé um grun um samráð til samkeppnisyfirvalda og gripið til íhlutunar þegar við á.

Samráð bjóðenda í útboðum er talið á meðal alvarlegustu samráðsbrota. Hefur Samkeppniseftirlitið fjallað ítrekað um þetta, m.a. í [álitinu nr. 4/2009](#), *opinber útboð, samkeppni og samkeppnishindranir*, sem eftirlitið hefur síðan fylgt eftir í samskiptum við stjórnvöld. Þar er fjallað um skaðsemi samráðs í útboðum og bent á leiðir til að koma auga á vísbendingar um brot. Álitinu fylgdi sérstakur gátlisti þar sem fjallað er um hvernig greina megi ólögsmætar samkeppnishindranir í tengslum við útboð. Tók gátlistinn mið af leiðbeiningum OECD um þetta efni.⁵

Í fyrrgreindri könnun Samkeppniseftirlitsins á meðal stjórnenda fyrirtækja kemur fram að tæpur þriðjungur íslenskra stjórnenda skynjar samráð á þeim mörkuðum sem fyrirtæki þeirra starfa. Rúmlega fjórðungur (27%) þeirra sem hafa orðið varir við ólögsmætt samráð töldu að samráðið tengdist útboðum.⁶

Í þessu sambandi er sérstakt áhyggjuefni að Samkeppniseftirlitinu berast fáar ábendingar eða tilkynningar um mögulegt samráð bjóðenda frá framkvæmdaraðilum útboða. Skýringin kann að vera sú að framkvæmdaraðilarnir koma annað hvort ekki auga á vísbendingar um samráð, eða tilkynna slíkar vísbendingar ekki til Samkeppniseftirlitsins. Hér skiptir hugsanlega máli hversu ábyrgð á útboðum hins opinbera er dreifð, sbr. umfjöllun hér að framan. Þá skiptir miklu máli að hér á landi eru ekki til gagnagrunnar sem nýtast til að koma auga á vísbendingar um brot.

Veruleg tækifæri felast í að bæta umgjörð útboðsmála að þessu leyti með því að efla þekkingu meðal framkvæmdaraðila, gera ábyrgð þeirra skýrari og bæta gagnasöfnun. Einnig skiptir máli að Samkeppniseftirlitinu séu tryggðar nægar fjárheimildir til að sinna hlutverki sínu á þessu sviði.

Þá er mikilvægt að huga að því hvernig efla megi varnaðaráhrif regluverksins, í því skyni að draga úr líkum á samráði í útboðum. Ef marka má könnun á meðal stjórnenda íslenskra fyrirtækja myndi það t.d. hafa mikil varnaðaráhrif að banna fyrirtækjum sem gerast sek um ólögsmætt samráð að taka þátt í opinberum útboðum í tiltekinn tíma. Þannig töldu tæplega 70% stjórnenda fyrirtækja að slíkt bann myndi hafa frekar mikil eða mjög mikil fælingaráhrif.⁷ Hefur þessi leið verið farin sums staðar í nágrannalöndum og kann að vera möguleg samkvæmt gildandi lögum en á það hefur ekki reynt í framkvæmd.

⁴ Kveðið er á um þetta í 4. mgr. 99. gr. laga um opinber innkaup nr. 160/2016, sbr. breytingalög nr. 64/2024. Samkeppniseftirlitið fjallaði um ákvæðið í umsögn um frumvarp sem varð að lögum nr. 64/2024. Umsögnin er dags. 15. maí 2024, sjá einkum málsgrein 7. Umsögnin er aðgengileg á heimasíðu eftirlitsins: <https://www.samkeppni.is/media/umsagnir-2024/Umsogn-5-2024.pdf>

⁵ Sjá umfjöllun OECD og leiðbeiningar um leiðir til að koma í veg fyrir samráð í útboðum, Guidelines for fighting bid rigging in public procurement (2009 og 2023): <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/competition-enforcement/fighting-bid-rigging-in-public-procurement.html>.

⁶ Sjá kafla 3.1 í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 7/2024.

⁷ Sjá kafla 4.11 í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 7/2024.



Sterkari umgjörð að þessu leyti myndi leiða til gríðarlegs ábata fyrir stjórnvöld og samfélagið í heild. Í kafla 3 hér á eftir er fjallað nánar um ábata af því að stöðva samkeppnislagabrot.

- d) Að safnað sé miðlægt ítarlegum upplýsingum um öll útboð á vettvangi ríkis og sveitarfélaga, sem opinberir aðilar nýti til að læra af reynslunni og greina með kerfisbundnum hætti vísbendingar um lögbrot, s.s. samráð fyrirtækja. Gagnagrunnur af þessu tagi er ekki til á Íslandi. Hin dreifða ábyrgð á framkvæmd útboða vinnur jafnframt gegn mótun slíks gagnagrunns.

Að þessu leyti stendur Ísland langt að baki nágrannabjóðum sem keppt hafa að því á undanförunum árum að þróa gagnagrunna og greiningartól sem auðvelda stjórnvöldum að læra af reynslu fyrri útboða og koma auga á ólögmætt samráð bjóðenda.

Brýnt er að bæta úr þessu.

- e) Að eftirlit með opinberum innkaupum sé eftl. Hér á landi fer fjármála- og efnahagsráðuneytið með málefni er varða opinber innkaup. Þá fer Fjársýsla ríkisins (áður Ríkiskaup) með hlutverk miðlægrar innkaupastofnunar og annast innkaup, útboð, rammasamninga fyrir stofnanir og fyrirtæki sem rekin eru af ríkissjóði. Þó hefur stærstu innkaupaaðilum verið falin ábyrgð á eigin innkaupum, í samræmi við nýlegar lagaheimildir sem áður er getið. Þá tekur umsýsla hinnar miðlægu innkaupastofnunar ekki til innkaupa sveitarfélaga. Hefur Fjársýslan ekki lögbundnar heimildir til íhlutunar í starfsemi einstakra opinberra aðila en sinnir hins vegar þjónustu- og ráðgjafarhlutverki á þessu sviði. Hefur Samkeppniseftirlitið átt góð samskipti við hina miðlægu innkaupastofnun, nú Fjársýsluna og áður Ríkiskaup.

Hvorki fjármála- og efnahagsráðuneytið né Fjársýslan fara með eiginlegt eftirlit, sem felur í sér fullnægjandi heimildir til íhlutunar á grundvelli laga. Í reynd hefur fyrirtækjum á markaði verið falið að fylgja reglum um opinber innkaup eftir með því að beina kærur til kærunefndar útboðsmála, en sú nefnd hefur heimildir til að leysa úr kærur, þ. á m. með því að stöðva innkaupafjerli, fella úr gildi ákvarðanir, ógilda samninga, beita stjórnvaldssektum og dagsektum eða gefa önnur fyrirmæli. Kæru þarf að bera fram innan nokkuð þröngra fresta og innheimt er kærugjald.

Samkeppniseftirlitið hefur það lögbundna hlutverk að rannsaka og stöðva hvers konar samráð fyrirtækja og samkeppnishömlur samtaka fyrirtækja, þ. á m. í tengslum við útboð. Þá hefur eftirlitið það almenna hlutverk að benda stjórnvöldum á leiðir til að efla samkeppni, þ. á m. á vettvangi innkaupa. Hins vegar hefur eftirlitinu ekki verið falin framkvæmd laga á þessu sviði.

Af framangreindu er ljóst að ekkert eiginlegt og virkt eftirlit er með opinberum innkaupum á Íslandi, þar sem eftirlitsaðila er falið frumkvæðishlutverk við framkvæmd laga á þessu sviði á grundvelli lagaheimilda um gagnaöflun og íhlutanir.

Í þessu sambandi er rétt að vekja á því athygli að öll Norðurlöndin, að Íslandi undanskildu, hafa falið samkeppnisyfirvöldum í viðkomandi landi aukið hlutverk á þessu sviði, en þau verkefni falla almennt vel að annarri starfsemi og sérhæfingu samkeppniseftirlita. Í Svíþjóð og Finnlandi hafa samkeppnisyfirvöld eftirlitsheimildir umfram hið almenna hlutverk að stöðva og vinna gegn ólögmætu samráði. Báðar stofnanir geta t.d. tekið innkaupamál til rannsóknar að eigin frumkvæði og beitt stjórnvaldssektum. Danska samkeppniseftirlitið hefur með höndum sérstakt ráðgjafar- og umsýsluhlutverk og norska samkeppniseftirlitið



hefur um langt skeið vistað þarlenda kærunefnd útboðsmála. Þar í landi hefur undanfarið verið til athugunar að fela samkeppniseftirlitinu víðtækari eftirlitsheimildir í takt við fordæmi frá Svíþjóð og Finnlandi.

Að mati Samkeppniseftirlitsins sýnir reynslan hér á landi að brýnt sé að efla eftirlit á þessu sviði. Taka verður til umræðu hvernig slíku eftirliti verði við komið á sem skilvirkastan hátt.

8. Af framangreindu má draga þá ályktun að þótt íslensk stjórnvöld hafi unnið að því að innleiða kröfur EES-réttar í íslenskan rétt, nú síðast með breytingum á lögum um opinber innkaup á síðasta ári, er ljóst að ekki hefur tekist að skapa nægilega sterka umgjörð um útboð þar sem gætt er að framangreindum atriðum.⁸
9. Rétt er einnig að vekja athygli á því að OECD hefur á undanförunum árum lagt áherslu á mikilvægi þess að bæta framkvæmd opinberra innkaupa og efla með því samkeppni. Meðal annars hefur OECD gefið út formleg tilmæli (recommendations) um opinber innkaup og aðgerðir til að vinna gegn samráði í útboðum.⁹ Ljóst er að íslensk stjórnvöld hafa ekki farið að þeim tilmælum að öllu leyti. Þær úrbætur sem raktar eru hér að framan myndu ráða bót á því að verulegu leyti.
10. Jafnframt eru tillögurnar til þess fallnar að skila ríkissjóði miklum ávinningi.

2. Aðferðafræði samkeppnismats við mótun og endurskoðun laga og reglna verði innleidd með fullnægjandi hætti

11. Samkeppniseftirlitið hefur um langa hríð talað fyrir því að stjórnvöld hér á landi framkvæmi svokallað samkeppnismat á lögum og reglum og beiti slíku mati eftir atvikum við aðrar stefnumarkandi aðgerðir. Um er að ræða aðferðafræði þar sem tekin er afstaða til þess hvort viðkomandi reglur eða ákvarðanir stjórnvalda hafi áhrif á samkeppni. Ef neikvæð áhrif eru líkleg er metið hvort tiltækar séu aðrar vægari leiðir til að ná markmiðum stjórnvalda og sú leið valin sem helst styður við samkeppni og síst er til þess fallin að hindra hana. OECD hefur gefið út leiðbeiningar um þessa aðferðafræði undir heitinu „*Competition Assessment Toolkit*“. Hefur þessi aðferðafræði skilað miklum árangri þar sem henni hefur verið beitt með markvissum hætti.
12. Með áliti Samkeppniseftirlitsins [nr. 2/2009](#), *Samkeppnismat stjórnvalda*, mæltist eftirlitið til þess að samkeppnismat yrði tekið upp hér á landi. Það hefur þó ekki gengið eftir með fullnægjandi hætti. Samkvæmt verklagi sem kynnt er á heimasíðu Stjórnarráðsins er þó gert ráð fyrir að áhrif á samkeppni sé eitt þeirra atriða sem huga þurfi að við mat á líklegum áhrifum frumvarps verði það að lögum.¹⁰ Hins vegar liggur fyrir að þetta áhrifamat, að því marki sem það er framkvæmt, uppfyllir ekki leiðbeiningar OECD. Í samskiptum eftirlitsins við stjórnvöld á undanliðnum árum hefur þetta ítrekað komið í ljós. Hefur Samkeppniseftirlitið í ýmsum tilvikum vakið athygli á þessu í umsögnum um lagafrumvörp og öðrum samskiptum við stjórnvöld.
13. Á árinu 2019 gerðu íslensk stjórnvöld samning við OECD um framkvæmd sértaks samkeppnismats á lögum og reglum í byggingariðnaði og ferðaþjónustu. Var verkefnið unnið í

⁸ Rétt er að geta þess að umgjörð opinberra innkaupa innan ESB hefur verið til skoðunar undanfarið, en endurskoðunarréttur ESB (European Court of Auditors) birt skýrslu um efnið á árinu 2023. Ein helsta niðurstaða skýrslunnar er að herða þurfi framkvæmd á þessu sviði, með samkeppnissjónarmið að leiðarljósi. Skýrslan er aðgengileg á þessari slóð: [Special report 28/2023: Public procurement in the EU](#)

⁹ Hér er vísað til eftirfarandi tilmæla OECD:

- Recommendation of the Council on public procurement, sem staðfest var 18. febrúar 2015: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411#mainText>
- Recommendation of the Council on fighting bid rigging in public procurement, sem staðfest var 17. júlí 2012 og endurskoðuð 8. júní 2023: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0396>

¹⁰ Sjá eyðublað um mat á áhrifum lagasetningar á þessari slóð: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/log-og-rettur/lagasetning/>



samstarfi við Samkeppniseftirlitið. Haustið 2020 birti OECD skýrslu um niðurstöðu matsins.¹¹ Í skýrslunni eru settar fram 438 tillögur til úrbóta á lögum og reglum, þar af 316 tillögur sem snéru að regluverki í byggingariðnaði. Meðal annars voru lagðar til breytingar á byggingarreglugerð, að skapað væri svigrúm til nýskapandi lausna í húsnæðismálum, leyfisveitingar einfaldaðar, ferli við skipulagsákvarðanir einfaldað og gripið til annarra aðgerða sem leiða myndu til lægri byggingakostnaðar. Að því er ferðapjónustu varðar voru m.a. lagðar til breytingar umgjörð Keflavíkurflugvallar sem auka myndi samkeppnishæfni íslenskrar ferðapjónustu.

14. Fjárhagslegur ávinningur af framkvæmd tillagnanna var ennfremur metinn. Var það mat OECD að umræddar breytingar á regluverki í byggingariðnaði og ferðapjónustu gætu í heild skilað auknum efnahagslegum umsvifum sem næmu um 1% af vergri landsframleiðslu Íslands, eða yfir 30 milljörðum króna árlega (miðað við aðstæður á árinu 2020). Tillögurnar hafa ekki náð fram að ganga nema að óverulegu leyti.
15. Innleiðing kerfisbundins og vandaðs samkeppnismats við undirbúning og endurskoðun laga og reglna felur í sér að rutt er úr vegi aðgangshindrunum í íslensku regluverki sem leiða myndi til virkari samkeppni á mörkuðum. Stjórnvöld myndu njóta þeirrar samkeppni í rekstri hins opinbera, s.s. í innkaupum, en jafnframt myndi íslenskt atvinnulíf eflast til hagsbóta fyrir almannahag og ríkissjóð.
16. Það er því brýnt að innleiða með fullnægjandi hætti samkeppnismat við mótun og endurskoðun laga og reglna og hrinda í framkvæmd fyrrgreindum tillögum OECD um breytingar á regluverki í byggingariðnaði og ferðapjónustu.
17. Jafnframt væri það vænlegt til árangurs að taka kerfisbundið til endurskoðunar reglusetningu á tilteknum sviðum atvinnulífsins með það markmiði að bæta aðgengi að mörkuðum, einfalda regluverk og draga úr kostnaði. Myndu slík verkefni að öllum líkindum skila verulegum árangri ef þeim er fylgt eftir í framkvæmd.

3. Lagður verði aukinn þungi í að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum fyrirtækja, en í því felst mikill ábati fyrir m.a. ríkissjóð

18. Sýnt hefur verið fram á það með rannsóknum að ólögmeitt samráð fyrirtækja, misnotkun þeirra á markaðsráðandi stöðu og samkeppnishamlandi samrunar fyrirtækja leiða að jafnaði til mikils tjóns fyrir almenning, atvinnulíf og efnahag þjóða almennt. Á sama hátt er mikill ábati af því að stöðva samkeppnishindranir af þessu tagi.
19. Á grunni fjölmargra alþjóðlegra rannsókna fræðimanna, eftirlitsaðila og alþjóðastofnana hefur OECD sett fram leiðbeiningar um það hvernig reikna megi ábata af því að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum fyrirtækja. Grunnfösenda leiðbeininga OECD er sú að brot fyrirtækja á samkeppnislögum eða samrunar sem raska samkeppni leiði að jafnaði til hærra verðs og lakari gæða á viðkomandi markaði, heldur en á markaði þar sem samkeppni nýtur við. Með íhlutun sinni koma samkeppnisyfirvöld í veg fyrir að hærra verð og lakari gæði til viðskiptavina á viðkomandi markaði sé viðvarandi. Reiknaður ábati er því mat á þeim skaða sem viðskiptavinir hefðu orðið fyrir ef ekki hefði komið til íhlutunar samkeppnisyfirvalda.
20. Leiðbeiningarnar beinast þó ekki að því að leggja heildarmat á þjóðhagslegan ávinning af samkeppniseftirliti. Ekki er tekið tillit til margvíslegra jákvæðra áhrifa sem virk samkeppni getur

¹¹ Skýrsla OECD er aðgengileg á þessari slóð: <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/samkeppnismat-oecd-438-tillagur-til-ad-efla-samkeppni-i-ferdathjonustu-og-byggingaridnadi>



haft, t.a.m. aukinnar nýsköpunar og aukinnar þjóðhagslegrar hagkvæmni efnahagslífs. Þá er ekki horft til taps fyrirtækja sem verða af viðbótartekjum vegna þess að háttsemi sem fer gegn samkeppnislögum er stöðvuð. Benda rannsóknir á áhrifum samkeppnislagaþrota til þess að þær forsendur sem stuðst er við séu varfærnar.

21. Á þessum grundvelli birtir Samkeppniseftirlitið árlega mat á reiknuðum ábata vegna íhlutunar eftirlitsins undanliðinn áratug.¹² Samkvæmt mati á íhlutunum eftirlitsins á árunum 2014 – 2023 nam ábatinn á bilinu 17-29-földum fjárveitingum til eftirlitsins á sama tímabili. Nánar er gerð grein fyrir þessu mati í [skýrslu nr. 4/2024, Reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins 2014-2023](#).
22. Þetta þýðir að af hverri 100 milljón króna viðbótarfjárveitingu til samkeppniseftirlits skila á bilinu 1.700 til 2.900 milljón krónur sér til baka í formi ábata til viðskiptavina fyrirtækja sem staðið hafa fyrir samkeppnishindrunum sem eftirlitið hefur bundið endi á. Ríkissjóður nýtur þessa ábata, bæði í innkaupum og auknum tekjum sem fylgja myndi þróttmeira atvinnu- og efnahagslífi.
23. Styrking á samkeppniseftirliti með auknum fjárveitingum og umbótum á samkeppnislöggjöf er því til þess fallin að styðja við markmið ríkisstjórnarinnar um hagræðingu og umbætur í ríkisrekstri.¹³

4. Stjórnvöld greiði fyrir og skapi hvata til hnitmiðaðs samstarfs milli stofnana

24. Eins og kunnugt er hefur Samkeppniseftirlitið það hlutverk að framkvæma boð og bönn samkeppnislaga, ryðja úr vegi og koma í veg fyrir skaðlegar samkeppnishindranir og benda á leiðir til að gera samkeppni virkari. Eftirlitið er því málsvari markmiða samkeppnislaga samhliða því að hafa eftirlit með samkeppni á öllum sviðum atvinnulífs þar sem samkeppni getur þrífist.
25. Á undanliðnum árum hafa stjórnvöld tekið til athugunar hvort til greina komi að sameina samkeppniseftirlit öðrum eftirlitsstofnunum, s.s. eftirliti á vettvangi póst- og fjarskiptamála, fjölmiðla, orkumála eða neytendamála. Liggja þegar fyrir ítarlegar greiningar um þessa valkosti. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur þessi vinna leitt í ljós að fagleg og rekstrarleg samlegð við umræddar sameiningar er lítil. Þvert á móti væru þær til þess fallnar að veikja samkeppniseftirlit.
26. Á hinn bóginn hefur Samkeppniseftirlitið lagt áherslu á að styrkja samstarf við aðrar stofnanir, en verulegur styrkur er af góðum og árangursríkum samskiptum við þær stofnanir samfélagsins sem koma að atvinnulífinu. Jafnframt er fengur að því að stofnanir hafi með sér samstarf á verkefnasviðum sem þær eiga sameiginleg.
27. Samkeppniseftirlitið leggur sig því eftir samstarfi við aðrar stofnanir sem til þess er fallið að skapa samlegð og styrkja starfsemi á viðkomandi verkefnasviði. Með þetta í huga vill Samkeppniseftirlitið nefna eftirfarandi úrbótatækifæri.
 - a) Samstarf um tiltekinn verkþátt í starfi tveggja eða fleiri stofnana: Í tilteknum tilvikum hefur Samkeppniseftirlitið komið auga á tækifæri til þess að stofnanir, sem í meginatriðum sinna ósambættanlegri starfsemi, taki sig saman um tiltekin afmörkuð verkefni í starfsemi

¹² Matið byggir á fyrrgreindum leiðbeiningum OECD og á framkvæmd hjá samkeppnisdeild framkvæmdastjórnar ESB. Er matið rýnt af óháðum aðila. Aðferðafræði matsins er lýst í [skýrslu nr. 3/2024, Reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins - Lýsing á aðferðafræði og forsendum](#).

¹³ Rétt er að halda því til haga að Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað vakið athygli á ófullnægjandi fjárheimildum og að því sé ekki unnt að sinna lögbundnu hlutverki sínu með fullnægjandi hætti. Síðasta áratug hafa fjárframlög til eftirlitsins lækkað um u.þ.b. 20% á föstu verðlagi, á sama tíma og umsvif efnahagslífinu hafa aukist um 35-40%. Á þessum tíma hefur starfsmönnum í samkeppniseftirlitinu OECD-ríkja fjölgað að meðaltali, en ársverkum hjá Samkeppniseftirlitinu fækkað. Um þetta má að öðru leyti vísa til nýjustu umsagna Samkeppniseftirlitsins til fjárlaganefndar, sbr. bréf Samkeppniseftirlitsins, dags. [10. október 2024](#) og [24. október 2024](#).



stofnananna þar sem leiðir þeirra liggja saman. Samstarfið getur t.d. lotið að verkefnum eins og samnýtingu gagna, þróun tiltekinnar gagnavinnslu, upplýsingatækniumhverfis eða uppbyggingu þekkingar.

Í viðræðum stofnana um slíkt samstarf getur komið til álita hvort gildandi löggjöf setji mögulegu samstarfi óþarfa skorður, s.s. að því er varðar miðlun og nýtingu upplýsinga. Í ýmsum tilvikum getur löggjafinn greitt fyrir slíku samstarfi með því að gera breytingar á gildandi löggjöf. Jafnframt getur verið mögulegt að skapa hvata fyrir samstarfinu.

Samkeppniseftirlitið vinnur að fleira en einu verkefni sem snýst um mögulegt samstarf af þessu tagi. Á næstunni hefur eftirlitið í hyggju að taka þessi verkefni upp við ráðuneyti á viðkomandi málefnasviðum. Eftirlitið er einnig reiðubúið að reifa umrædd verkefni betur við þá aðila sem vinna úr framkomnum hagræðingartillögum á vettvangi Stjórnarráðsins.

- b) Miðlun starfsreynslu og þekkingar innan stjórnarsýslunnar: Ýmis verkefni Samkeppniseftirlitsins kalla á að eftirlitið hafi tímabundið aðgang að tiltekinni þekkingu og reynslu á meðan á rannsókn viðkomandi máls stendur. Í sumum tilvikum er viðkomandi þekking eða reynsla til staðar annars staðar innan stjórnkerfisins. Fengur er að því að stjórnvöld greiði fyrir því að stofnanir geti tímabundið skipst á eða lánað starfsmenn með viðkomandi sérhæfingu á milli stofnana. Gagnlegt gæti verið að skapa almenna umgjörð um samstarf af þessu tagi, þar sem afstaða væri tekin til mögulegra álitaefna um starfskjör og önnur réttindi eða skyldur og hvatar skapaðir til samstarfs.
- c) Samstarf sjálfstæðra stofnana um nýtingu húsnæðis og annarrar aðstöðu: Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið njóti sjálfstæðis í störfum sínum gagnvart öðrum stofnunum og atvinnulífinu og hafi skýran fókus á þau verkefni sem samkeppnislög kveða á um. Þá byggir starfsemi eftirlitsins á sérhæfðri þekkingu á afmörkuðu réttarsviði. Því er starfsemi eftirlitsins ósambættanleg flestum öðrum stofnunum. Hins vegar felast möguleg tækifæri í því að stjórnvöld greiði fyrir því að ólíkar sjálfstæðar stofnanir deili húsnæði og e.a. tilteknum þáttum í stoðþjónustu. Samstarf af þessu tagi er stundum kennt við deiglut. Fengur væri að því að stjórnvöld settu sér skýr viðmið og reglur um þetta í því skyni að skapa fyrirsjáanleika og hvata til samstarfs. Í mörgum tilvikum getur samstarf af þessu tagi verið betri og hagkvæmari kostur en sameining stofnana.

Niðurlag

28. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að framangreindar tillögur og hugmyndir falli vel að markmiðum ríkisstjórnarinnar um hagræðingu í ríkisrekstri og einföldun stjórnarsýslu. Sumar tillagnanna kalla á fjárfestingu í fyrstu, en munu skila miklum ávinningi til lengri tíma litið.
29. Samkeppniseftirlitið er reiðubúið að fylgja tillögunum frekar eftir á fundi.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Undirritunarsíða

Páll Gunnar Pálsson