

Efnisyfirlit

I. INNGANGUR	2
II. SAMKEPPNI OG SAMKEPPNISHUGTAKIÐ	4
1. HVAÐ ER SAMKEPPNI? - AF HVERJU ER SAMKEPPNI ÆSKILEG?	4
2. HLUTVERK SAMKEPPNISLAGA	5
III. HELSTU EINKENNI ÍSLENSKS SAMKEPPNISMARKAÐAR	
1998	6
1. MIKIL SAMKEPPNI Á MÖRGUM SVIÐUM	6
1.1. <i>Útvíkkun starfsemi fyrirtækja - samþjöppun</i>	6
1.2 <i>Hin nýju viðskiptaverðmæti</i>	8
1.3. <i>Lóðrétt áhrif á samkeppni</i>	9
1.4. <i>Neikvæðar afleiðingar samkeppni</i>	11
1.5. <i>Vitneskja neytenda</i>	12
1.6. <i>Hæfni starfsfólks sem samkeppnistæki</i>	13
1.7. <i>Samráð ekki reynst vandamál í atvinnulífinu</i>	13
2. SAMKEPPNI ÞRÁTT FYRIR FÁKEPPNI	14
3. SAMKEPPNISLEYSI	15
4. MARKAÐSYFIRRAÐ (EN EKKI EINOKUN)	18
5. ALÞJÓÐAVÆÐING OG ALÞJÓÐLEG SAMKEPPNI	20
6. HÖMLUR AF VÖLDUM HINS OPINBERA	22
6.1. <i>Samkeppnisrekstur</i>	22
6.2. <i>Skattareglur</i>	23
6.3. <i>Hugarfar stjórnvalda</i>	23
6.4. <i>Innkaup hins opinbera</i>	24
6.5. <i>Eftirlitsstarfsemi hins opinbera</i>	24
6.5. <i>Samkeppnisyfirvöld</i>	26
IV. NIÐURSTÖÐUR	28

I. Inngangur

Þessi skýrsla sem unnin er á vegum Verslunarráðs Íslands vegna Viðskiptaþings 11. febrúar 1998 fjallar um samkeppni á Íslandi. Frjáls samkeppni á jafnréttisgrundvelli er eitt af helstu baráttumálum Verslunarráðsins og hefur verið svo alla tíð. Umfang samkeppni í íslensku atvinnulífi snertir rekstur hvers einasta fyrirtækis í landinu og því eðlilegt að sjónum Verslunarráðsins sé beint að stöðu þessara mála nú.

Fyrir fimm árum tóku gildi lög um samkeppni á Íslandi sem leystu af hólmi löggjöf um verðlag og viðskiptahætti. Þessi löggjöf staðfesti ákveðin straumhvörf í almennum hugsunarhætti og viðhorfum stjórnvalda gagnvart atvinnulífinu. Í stað þess að á vegum stjórnvalda starfaði Verðlagsstofnun með það sem sitt helsta hlutverk að stýra verðákvörðunum fyrirtækja var farið að treysta á að eigin ákvarðanir fyrirtækja í samkeppni skiluðu því hlutverki best að stjórna verði á vörum og þjónustu.

Almennt má segja að reynslan af samkeppnislögum hafi verið góð. Hingað til hafa samkeppnisyfirvöld þurft að hafa mikil afskipti af starfsemi ýmissa opinberra aðila á samkeppnismarkaði og gefa álit sitt á samræmi milli samkeppnislaga og ýmissa annarra laga. Afskipti af einstökum fyrirtækjum og ákvörðunum þeirra hafa að sjálfsögðu einnig verið veigamikill þáttur í störfum samkeppnisyfirvalda.

Afskiptin af hinu opinbera skapast af því að löngum var mikil tregða innan ýmissa opinberra stofnana til að viðurkenna eðlileg samkeppnissjónarmið. Þetta hefur verið að breytast smátt og smátt eftir því sem samkeppnislögin hafa fest sig meira í sessi. Því má ætla að samkeppnisyfirvöld muni auka áherslu sína á afskipti af samkeppni í atvinnulífinu þar sem hið opinbera á ekki hlut að máli.

Vegna þessara breytinga og þess að nú eru fimm ár liðin frá gildistöku samkeppnislaganna og nokkur reynsla komin á þau var talið tímabært að taka stöðu samkeppnismála fyrir á Viðskiptaþingi og kanna hug féлага Verslunarráðsins til samkeppni á einstökum sviðum. Því voru haldnir 10 fundir haustið 1997 þar sem fulltrúar um 100 fyrirtækja komu og tóku þátt í umræðum. Sú skýrsla sem hér liggur fyrir endurspeglar að mestu leyti þau viðhorf sem fram komu á fundunum.

Innan Verslunarráðsins er mikil samstaða um það að samkeppni þurfi að ríkja á sem allra flestum sviðum í íslensku þjóðlífi. Með samkeppni fæst besta aðferðin til þess að skera úr um hvort fyrirtæki og einstaklingar standa sig vel eða miður við að uppfylla þarfir markaðarins.

Það er von þeirra sem standa að þessari skýrslu að hún veiti góða innsýn í stöðu mála í upphafi árs 1998 og dragi fram helstu viðfangsefni sem við er að eiga á sviði samkeppnismála á næstu misserum.

II. Samkeppni og samkeppnishugtakið

1. Hvað er samkeppni? - Af hverju er samkeppni æskileg?

Samkeppni felst yfirleitt í einhvers konar keppni um að skara fram úr og í viðskiptalífínu birtist samkeppnin í því að fyrirtæki reyna að ná til sín sem mestum arðbærum viðskiptum.

Frjáls samkeppni

Frjáls samkeppni er almennt talin æskileg þar sem hún leiðir til hámarks velferðar neytenda og hagkvæmstu nýtingar framleiðsluþátta sérhvers þjóðfélags. Samkvæmt hefðbundnum kenningum gerist þetta vegna þess að við skilyrði frjálsrar samkeppni leitast fyrirtæki við að bjóða sem besta vöru á sem lægstu verði. Til að geta þetta þurfa fyrirtækin að ná sem mestri framleiðni í starfsemi sinni og nýta þar af leiðandi aðföng og hráefni á hagkvæmasta hátt. Til þess að standa sig í samkeppni mega fyrirtæki (og vörur/þjónusta þeirra) ekki staðna heldur verða sífellt að huga að nýsköpun og þróun í starfsemi sinni auk þess sem þau verða að gæta þess að þjóna viðskiptavinum sínum á besta mögulega hátt. Að síðustu þurfa fyrirtækin að vera tilbúin að nýta sér nýja möguleika eða fara inn á ný svið þegar slíkt býðst.

Einokun

Andhverfa frjálsrar samkeppni er einokun þar sem einn aðili situr að markaði, ýmist sem kaupandi eða seljandi. Einokunaraðilinn byggir hagnað sinn ekki á eigin frammistöðu heldur þeirri aðstöðu sem hann hefur til að knýja fram sem hæst verð. Þar sem einokunaraðilinn stjórnar verði á markaði þarf hann síður að taka tillit til reksturskostnaðar síns sem yfirleitt leiðir til óhagkvæmari reksturs. Einokunaraðilinn hefur heldur ekki sérstaka hvatningu til þróunar og nýsköpunar eins og sá aðili hefur sem býr við samkeppni. Að síðustu er sú hættu ávallt fyrir hendi að einokunaraðili mismuni viðskiptavinum sínum með því að veita þeim mismunandi kjör eða þjónustu. Þannig getur hann raskað samkeppni á milli annarra aðila (á öðrum eða hliðarmarkaði) og þá um leið aukið á þjóðhagslegt óhagræði af einokuninni. Þetta á einnig við þegar einokunaraðilinn fer í samkeppni við einkaaðila á öðrum eða hliðarmörkuðum við þann markað sem hann hefur einokun á.

Fullkomin samkeppni

Fullkomin samkeppni er talin vera á markaði þar sem er að finna fjölda kaupenda og seljenda, sem framleiða sambærilega vöru, neytendur eru vel upplýstir, flæði aðfanga er frjálst og markaðsaðgengi nýrra keppinauta (og útganga þeirra sem fyrir eru) er hindrunarlaust. Kjarni þessa er að sérhver seljandi getur ekki selt á öðru verði en markaðurinn er tilbúinn að kaupa á og lítur því á markaðinn sem kaupendamarkað. Á sama hátt fær kaupandinn enga möguleika á því að fá vöru á lægra verði en markaðurinn ákveður og lítur því á hann sem seljendamarkað frá sínum sjónarhóli.

Skilyrði fullkominnar samkeppni eru sjaldnast öll fyrir hendi

Það er því lágmarkskrafa að stefnt sé að lágmarkssamkeppni á öllum sviðum, en með því er einkum átt við að til staðar sé umhverfi og hvati fyrir keppinauta til að gera betur.

Skilyrði fullkominnar samkeppni eru sjaldnast öll fyrir hendi á einum markaði og þá enn síður á öllum sviðum tiltekins þjóðfélags. Í sumum tilfellum er ómögulegt að koma við "fullkominni" samkeppni þó svo að samkeppnin geti að engu síður verið "frjáls" (á ensku: workable competition). Það er því lágmarkskrafa að stefnt sé að "frjálsri" samkeppni á öllum sviðum, en með því er einkum átt við að til staðar sé umhverfi og hvati fyrir keppinauta að gera sífellt betur. Markaðurinn verður að vera opin þannig að nýir aðilar

geti, á eigin forsendum, komist inn á hann og reynt sig í samkeppninni telji þeir það hagkvæmt.

2. Hlutverk samkeppnislaga

Það er hlutverk samkeppnislaga að tryggja að frjáls samkeppni fái þrífist innan lögsögu þeirra. Ýmsar mismunandi leiðir má fara að þessu markmiði og yfirleitt blandast fleiri sjónarmið inn í samkeppnislöggjöf. **Útgangspunkturinn hlýtur þó ávallt að vera sá að afskipti samkeppnisyrvalda af markaði skuli vera sem minnst og þau eigi einungis að grípa inn í þegar grundvöllur samkeppni hefur verið brenglaður af einum eða fleiri þátttakendum á markaði.** Samkeppnisyrvöld verða því einkum að að koma í veg fyrir að fyrirtæki hafi samráð um að minnka samkeppni (annað hvort sín á milli eða á milli sín og þriðju aðila) og sjá til þess að einokunaraðilar eða markaðsráðandi fyrirtæki misnoti ekki aðstöðu sína til að kveða niður eða koma í veg fyrir samkeppni.

III. Helstu einkenni íslensks samkeppnismarkaðar 1998

Almennt má segja um íslenskan samkeppnismarkað að mikil samkeppni ríkir á mörgum sviðum. Bæði þar sem aðilar eru margir og þar sem þeir eru fáir. Íslensk fyrirtæki finna í vaxandi mæli fyrir alþjóðlegri samkeppni og eru sjálf farin að hugsa á alþjóðavísu. Þessi þróun hefur leitt til stækkunar (samruna) fyrirtækja og blokkamyndunar að einhverju marki. Í stuttu máli má segja að þær hömlur sem nú eru á samkeppni stafi einkum frá hinu opinbera á einn eða annan hátt, s.s. vegna lagareglna, samkeppnisrekstar hins opinbera eða viðhorfs stjórnvalda.

1. Mikil samkeppni á mörgum sviðum

Haustið 1997 efndi Verslunarráðið til 10 funda með um 100 aðilum sem starfa á mismunandi mörkuðum íslensks viðskiptalífs. Það var almenn niðurstaða fundanna að samkeppni væri yfirleitt mikil, janfvel á mörkuðum þar sem fákeppni ríkir. Hér á eftir fer umfjöllun um þau atriði sem aðilar á samkeppnismarkaði verða varir við.

1.1. *Útvíkkun starfsemi fyrirtækja - samþjöppun*

Fyrirtæki velja sér, eðli máls samkvæmt, mismunandi breitt starfssvið. Sum fyrirtæki hafa í tímans rás skilgreint sig á þröngu starfssviði, sérhæft sig við einhver þau verkefni sem þau telja sig kunna best. Önnur fyrirtæki hafa á hinn bóginn haslað sér völl á breiðara starfssviði ýmist vegna þess að þau skilgreina starfssvið sitt breitt í upphafi eða vegna þess að þau þróast þannig. Í eðlilegri þróun atvinnulífs eru fyrirtæki enn fremur ýmist að bæta við sig starfssviðum eða skera þau niður allt eftir aðstæðum. Hér á landi má nefna að einkum samvinnufélög og ýmis önnur stórfyrirtæki, sérstaklega í verslun, hafa lagt áherslu á breitt starfssvið og komið víða við.

Á mismunandi tímum ganga mismunandi bylgjur yfir þar sem víkkun starfssviða eða aukin sérhæfing einkenna þróunina. Þetta er alþjóðlegt fyrirbæri og má t.d. nefna að á síðustu árum hefur sú kenning í stjórnun fyrirtækja verið mjög ríkjandi að fyrirtæki ættu almennt að afmarka sig skýrt og einbeita sér að því sem þau gera best en ekki að fara út um víðan völl. Ýmis stærri fyrirtæki fara þá leið að bjóða út einstaka rekstrarþætti sem þau hafa haft sjálf með höndum til þess að auka hagkvæmni. Niðurfelling aðstöðugjaldsins á sínum tíma var til þess fallin að laða fram hagkvæmari sérhæfingu og verkaskiptingu milli fyrirtækja. Önnur leið, að sama marki, sem fyrirtæki hafa farið er að láta sjálfstæð dótturfélög sín sjá um ákveðna rekstrarþætti.

Á undanförunum árum hefur mikið verið fjallað um að *hörð samkeppni hafi á sumum sviðum leitt til þess að fyrirtæki hafi víkkað út starfsemi sína til að auka þjónustuna og mæta kröfum viðskiptavina.* Þessar auknu þarfir viðskiptavinanna eru í sumum tilfellum afleiðing af útvíkkun á starfsemi þeirra sjálfra. Fyrirtæki hafa einnig farið þá leið, í stað þess að víkka út eigin starfsemi,

að kaupa fyrirtæki (eða hlut í þeim) sem tengjast aðfanga/þjónustukeðju þeirra á lóðréttan hátt. Sem dæmi um þetta má nefna að skipafélögin hafa gerst þátttakendur í landflutningum, Flugleiðir eiga hlut í hótélrekstri og ferðaskrifstofu, ekki er óalgennt að sjávarútvegsfyrirtæki eigi vélaverkstæði eða netaverkstæði og Landsbankinn hefur fest kaup á ráðandi hlut í Vátryggingarfélagi Íslands. Nú hafa Flugleiðir hins vegar nýlega stofnað sjálfstætt fyrirtæki um innanlandsflug sitt og annað um hótélrekstur sinn og e.t.v. þróast þau fyrirtæki frá móðurfélaginu í framtíðinni.

Þróunin til breikkunar starfssviða kemur einnig fram í því að hefðbundin mörk á milli ýmis konar starfsemi eru óskýrari en áður. Þannig hefur þjónusta endurskoðendafyrirtækja víkkað út og nær sem dæmi bæði til ýmissar þjónustu sem lögræðingar veittu áður og til ráðgjafar varðandi tölvumál. Tryggingafélög eru farin að veita lán og bankastofnanir eru farin að bjóða upp á tryggingar. Á sama tíma kemur fram aukin sérhæfing á fjármagnsmarkaðnum t.a.m. í því formi að eignarleigur hafa sérhæft sig á ákveðnum sviðum s.s. í fjármögnun bíla, véla og tækja.

Til viðbótar þessu skynja margir merki um að samstarf fyrirtækja muni fara vaxandi, ýmist í formi samruna, stofnunar nýrra sameiginlegra fyrirtækja, s.s. samstarf tveggja olíufélaga um dreifingu, eða þá að samstarfið er treyst með skiptum á hlutabréfum.

Þegar atvinnulíf er í örum vexti má reikna með því að fyrirtæki séu ýmist að þjappa sér saman eða hagræða með því að skera frá eða leggja niður einstaka rekstrarþætti. Ný og yfirleitt lítil fyrirtæki fæðast í nýjum atvinnugreinum sem smám saman verða að þýðingarmiklum hlutum atvinnulífsins meðan fyrirtæki í hefðbundnari greinum hljóta að bregðast við með ýmis konar endurskipulagningu sem oft hefur í för með sér samþjöppun og fækkun starfssviða og starfa.

Samþjöppun og aukið samstarf fyrirtækja hefur því bæði jákvæðar og neikvæðar hliðar.

Neikvæðu hliðarnar eru þær að á litlum markaði kann samkeppni að minnka við samruna eða aukið samstarf fyrirtækja, þó svo að það sé langt í frá algilt og dæmi séu um hið gagnstæða.

Jákvæðu hliðarinar eru hins vegar þær að slíkt samstarf getur falið í sér rekstrarhagræði fyrir fyrirtækin, gert þeim kleift að sækja inn á nýja markaði og standa sig betur í alþjóðlegri samkeppni.

Segja má að aukið samstarf og samruni sé nauðsynlegur þáttur í vexti atvinnulífsins og tæki til þess að auka samkeppnishæfni í hefðbundnum greinum. Slík samþjöppun má þó að sjálfsögðu ekki gerast með því að fyrirtæki séu vernduð fyrir samkeppni með lögum eða reglum eða með því að útiloka einstaka aðila frá markaði. Þá verður samþjöppun liður í stöðnun en ekki hluti af nauðsynlegri þróun. Hlutverk samþjöppunar er fyrst og fremst að lækka kostnað í þekktri starfsemi og er því líklegri til að gerast þegar atvinnugrein er ekki í örum vexti eða þegar almenn framléiðniaukning er meiri en sem samsvarar vextinum. Að sjálfsögðu finna fyrirtæki í hefðbundnum greinum líka leiðir til þess að bjóða fram nýjungar og laða fram vöxt og nýja eftirspurn og slík þróun er til þess fallin að vinna gegn samþjöppun. Meginmálið er að tryggja að það að aðgengi inn og út af tilteknum markaði sé greitt, markaðsráðandi fyrirtæki

komist ekki upp með að misnota aðstöðu sína (einkum gegn nýjum eða hugsanlegum keppinautum) og jafnræði ríki með aðilum á markaði.

1.2 Hin nýju viðskiptaverðmæti

Eitt megineinkenni þróunar atvinnulífsins á undanförunum árum kemur fram í hugtökunum þjónustubjóðfélag og upplýsingabjóðfélag. Þessi þróun er flestum vel kunn en hún hefur skapað að ýmsu leyti ný viðhorf í samkeppni í mörgum atvinnugreinum. Mannauðurinn eða mannleg þekking í víðum skilningi hefur alltaf verið mikilvægur þáttur í sérhverjum atvinnurekstri. Áherslan á þennan þátt hefur hins vegar farið mjög vaxandi á síðustu árum og á sífellt fleiri mörkuðum er árangur í að skapa og skipuleggja farvegi fyrir þekkingu og upplýsingar farinn að hafa úrslitabýðingu í samkeppninni.

Þekkingin á þörfum markaðarins og þekking og skipulag á því hvernig þessar þarfir verða best og hagkvæmast uppfylltar hafa höfuðþýðingu. ***Þetta þýðir að ný viðskiptaleg verðmæti hafa orðið til sem tengjast þekkingunni og þjónustu meðan hin hefðbundnu verðmæti í atvinnurekstri s.s. vélar og tæki í eigu fyrirtækja eru jafnvel að verða að byrðum.*** Sem dæmi um þetta má nefna að í flutningum skipta markaðsþekkingin, upplýsingakerfin, þjónustan og skipulag starfseminnar miklu meira máli en eign á flutningatækjum. Í verslun skiptir mestu að þekkja óskir viðskiptavinanna og að byggja upp leiðirnar til þess að uppfylla óskirnar á hagkvæmastan hátt meðan eign á verslunarhúsnæðinu sjálfu er farið að skipta miklu minna máli. Verðmætasta eign fjölmiðils er áskrifendalistinn eða aðgangurinn að notendum og þekkingin á því hvernig best er að þjóna notendunum en ekki húsnæði, tæki og vélar.

Það einkenni þessarar þróunar sem mun í framtíðinni hafa mesta þýðingu varðandi samkeppni er myndun stórra “þjónustuneta” sem byggja á markaðsþekkingunni, upplýsingakerfunum, þjónustunni, aðstöðunni og skipulagningunni. Samkeppnin verður í auknum mæli milli “þjónustunetanna” og þeir sem eiga og reka þau munu eftir atvikum eiga einstaka hluta af þeirri starfsemi sem þeim tengist.

Þannig verður í sjálfu sér hægt að reka stórt flugfélag án þess að viðkomandi eigi eina einustu flugvél eða fasteign því að aðaleignin er markaðskerfið og skipulag flutninganna. Með sama hætti verður hægt að reka stórt skipafélag án þess að eiga eitt einasta skip og ennfremur að reka stóra verslunarkeðju án þess að eiga eitt einasta verslunarhúsnæði eða jafnvel eina einustu vöru sem inn í verslunina kemur.

Spurningin um ***aðgang að “þjónustunetunum”*** verður stærra og stærra viðfangsefni í samkeppnislegu tilliti. Hvernig og á hvaða kjörum fá aðilar aðgang að “þjónustunetunum”? Hvernig og á hvaða kjörum má neita aðilum um aðgang að “þjónustunetunum”? Svörin við þessum spurningum má í sjálfu sér finna við að beita ýmsum grundvallarreglum samkeppnisréttarins en eftir er að þróa og útfæra hvernig þeim verður beitt á hinum nýju sviðum.

Eitt af algengustu viðfangsefnunum sem koma upp vegna samkeppni milli þjónustuneta eða aðgangsins að þeim snýr að ýmsum takmarkandi þáttum t.d. ónógum fjárfestingum í ýmsum innviðum atvinnulífsins svo sem í samgöngum og fjarskiptum. Deilt er um réttinn til að lenda á tilteknum flugvöllum á tilteknum tímum sem víða er mikið vandamál erlendis en skiptir ekki miklu máli

ennþá hér á landi. Deilur um aðgang að útvarps- eða sjónvarpsrásum hafa hins vegar komið upp hér á landi. Þessu tengjast líka spurningar varðandi það hver úthlutar og hvernig slík aðstaða er verðlögð.

Annað viðfangsefni sem án efa mun koma oft upp í framtíðinni snýr að aðganginum að upplýsingum. Í nútímaþjóðfélagi er safnað gífurlegu magni upplýsinga um markaðinn annað hvort vegna krafna hins opinbera, t.d. upplýsingum um tekjur og eignir, eða hjá einkaaðilum, t.d. upplýsingum um neyslu og viðskipti einstaklinga og hópa. Þessar upplýsingar eru að sjálfsögðu verðmæt tæki í samkeppninni og yfirráð yfir þeim skapa forskot fyrir þann sem í hlut á og kann að hagnýta sér þær. Hér á landi er söfnun og hagnýting ýmiss konar markaðsupplýsinga skammt á veg komin miðað við það sem víða annars staðar er.

Þegar um svokallaða “ómissandi aðstöðu” (essential facilities) er að ræða verður að **tryggja keppinautum aðgengi að “ómissandi aðstöðu” ef raunveruleg samkeppni á að þrífast.** Að öðrum kosti myndist einokunaraðstaða sem geti verið skaðleg fyrir samkeppni bæði fyrir viðkomandi markað og jafnvel fyrir aðra eða hliðarmarkaði.

Með “ómissandi aðstöðu” er átt við hvers konar aðstöðu eða grunngerð (infrastructure), og jafnvel upplýsingar, sem aðili á markaði þarf að hafa aðgang að ef honum á að vera mögulegt að keppa um hylli neytenda á viðkomandi sviði. Geti keppinautur þjónað markaði án viðkomandi “aðstöðu” eða það er raunhæft eða arðbært fyrir hann að koma sér slíkri “aðstöðu” upp, einn eða í félagi við aðra, er ekki um “ómissandi aðstöðu” að ræða.

Eigandi að “ómissandi aðstöðu” þarf ekki að veita aðgengi nema á móti komi sanngjarnt endurgjald. Hvað er sanngjarnt ræðst af atvikum mála hverju sinni. Þar koma til skoðunar sjónarmið eins og rekstrarkostnaður af aðstöðunni, kostnaður við fjárfestingu, tekjuflæði vegna aðstöðunnar og hæfileg álagning vegna notkunarinnar. Í þessu sambandi væri einnig eðlilegt að líta til þess hvort að aðstaðn hefði verið byggð upp með fjárfestingum á opnum markaði eða í vernduðu starfsumhverfi. Jafnframt ætti að líta til þess hvort að aðstaðan hafi verið veitt með fyrirhafnarlausri úthlutun eða að undangenginni einhvers konar samkeppni. Heimilt er að neita um aðgengi í undantekningartilfellum ef slíkt er byggt á hlutlægum sjónarmiðum, jafnræðis sé gætt á milli notenda “aðstöðunnar” og meðalhófs sé gætt á milli aðgerðar (þ.e. neitunar) og tilefnis hennar.

Ómissandi aðstaða getur birst í ýmsum myndum en sem dæmi má nefna: Yfirráð yfir samgöngumannvirkjum, grunnkerfi fyrir fjarskiptaþjónustu, dreifingarkerfi og upplýsinga- og bókunarkerfi.

1.3. Lóðrétt áhrif á samkeppni

Í umræðum um samkeppnismál vill oft gleymast að **fyrirkomulag og svigrúm til samkeppni á einum markaði kann að ráðast á samkeppni á markaði birgja eða kaupenda tiltekinnar vöru eða þjónustu. Þannig geta orðið til lóðréttar samkeppnishindranir sem kunna að hafa áhrif á markað á öðru stigi í dreifingarkeðjunni** (bæði fyrir vöru og þjónustu). Þetta má kalla afturvirkar eða framvirkar samkeppnishömlur (downstream eða upstream).

Segja má að þessi áhrif verði að meginstefnu til á tvennan hátt. Annars vegar með því að fyrirtæki á mismunandi stigi í dreifingarkeðjunni gera með sér

samninga sem eru samkeppnishamlandi, t.d. samning um einkadreifingu. Hins vegar að markaðsaðstæður eða löggjöf valdi samkeppnishömlum.

Rétt er að hafa í huga að lóðrétt áhrif á samkeppni þarf ekki alltaf að vera neikvæð, heldur geta sumar samkeppnishömlur jafnvel haft jákvæð áhrif á samkeppni í heildina. Af þeim sökum hefur t.d. ESB ekki fett fingur út í einkadreifingarsamninga ef þeir uppfylla tiltekin skilyrði og í Bandaríkjunum hefur verið að ryðja sér til rúms svokölluð “skynsemisregla” (rule of reason) við mat á lóðréttu samkeppnishamla. Þannig má segja að meta þurfi í hvert skipti á heildstæðan hátt samkeppnisleg áhrif af lóðréttum samkeppnishömlum.

Erfiðara er að fást við síðara tilvikið, þegar markaðsaðtæður á einu sölustigi í dreifingarkeðju vöru/þjónustu hafa lóðrétt áhrif á annað sölustig. Slík dæmi koma t.d. fram þar sem einn kaupandi er að tiltekinni þjónustu og seljendur þjónustunnar eiga ekki raunhæfa möguleika á því að markaðssetja vörur sínar öðru vísi en í gegnum þennan aðila.

Þannig getur val á aðferð við kaupum á þjónustu eða vörum hjá aðila eins og Tryggingastofnun haft veruleg áhrif á þá sem selja stofnunni (eða sjúklingum sem fá endurgreiðslur) þjónustu. Sé, í þessu tilviki, ákveðið að semja einungis við einn aðila er á mörgum sviðum samkeppni á milli seljenda þjónustunnar fyrir bí. Annað dæmi sem nefna má er stöðu ÁTVR sem eina seljanda í smásölu á áfengi, en reglur um vöruval, smekkur vöruvalsnefndar og kynning á áfengi ræður öllu um rekstarmöguleika innflytjenda og framleiðenda áfengis.

Þriðja dæmið sem hér er tekið er staða Landssímans hf. sem ræður yfir svokölluðu almennu fjarskiptaneti. Þannig getur Landssíminn í raun og veru haft veruleg áhrif á samkeppnisaðstæður þeirra sem veita svokallaða virðisaukandi fjarskiptaþjónustu (á hvaða sviði sem er) og þeirra sem dreifa útvarps- og sjónvarpsefni, t.a.m. með uppbyggingu gjaldskrár.

Sambærileg þessum dæmum eru þau tilvik þegar um ***fáa stóra kaupendur/seljendur*** er að ræða að tiltekinni vörutegund/þjónustu. Slíkir aðilar og hegðun þeirra gagnvart aðilum á öðrum sölustigum getur haft úrslitaáhrif á viðgang samkeppninnar á þessu sama sölustigi. Áhrifin geta einnig verið mikil vegna þess hversu þessir stóru aðilar eru afgerandi við umrædd kaup, þó svo að einhverjir smærri aðilar kunni einnig að vera kaupendur/seljendur. Dæmi um þetta er víða að finna, einkum í tengslum við sölu á sérhæfðri þjónustu.

Sem dæmi um löggjöf sem veldur samkeppnishömlum má nefna ákvæði 2. mgr. 11. gr. samkeppnislaga sem beinlínis heimilar seljanda að gefa upp leiðbeinandi eindursöluverð á næsta sölustigi. Jafnvel þó svo að slíkt verð sé leiðbeinandi dregur þetta úr samkeppni, eins og fram hefur komið í könnun hjá Samkeppnisstofnun. Ástæðan fyrir því að þetta ákvæði kom inn í samkeppnislögin á sínum tíma var að tryggja seljendum möguleika á því að halda niðri verði á næsta sölustigi en ekki er víst að ákvæðið virki þannig þegar til lengri tíma er litið.

Annað dæmi um löggjöf sem má nefna er löggjöf um lífeyrissjóði, en með því að undanþiggja meginhluta lífeyrissparnaðar landsmanna frá samkeppni er lífeyrissjóðum. þar sem sjóðfélagar hafa ekkert val um aðild, veitt betri samkeppnisaðstaða á markaði fyrir lífeyrissparnað og á hliðarmarkaði fyrir útlán.

Leiðir til úrbóta:

1. Ryðja þarf úr vegi lagalegum hindrunum sem veita aðilum einkarétt á að kaupa eða selja tiltekinn varning.
2. Breyta þarf ákvæðum sem heimila verðákvæðanir eða leiðbeinandi söluverð á síðari sölustigum.
3. Opinberir aðilar sem eru í þeirri stöðu að vera einkakaupendur eða seljendur beiti aðferðum sem raska minnst samkeppni á öðrum sölustigum, t.d. að Tryggingastofnun styrki einstaka bótaþega til vöru/þjónustukaupa í stað þess að kaupa “pakka” og útleila síðan. Bótaþeginn velji þannig á milli aðila sem uppfylla faglegar kröfur.
4. Aðrir aðilar í stöðu einkakaupenda/seljenda sýni jafnræði og gæti þess, eins og frekast er kostur, að aðgerðir þeirra raski ekki samkeppni á öðrum sölustigum.
5. Þegar fáir aðilar eru kaupendur/seljendur að tiltekinni vöru/þjónustu og geta haft áhrif á samkeppni á öðrum sölustigum, verður að gæta vel að því að þeir hafi ekki með sér verðsamráð sem þrýstir verði þjónustu niður.

1.4. Neikvæðar afleiðingar samkeppni

Þó að samkeppni sé almennt af hinu góða geta fylgt henni neikvæðar afleiðingar en með samkeppnislögum er reynt að sníða af helstu agnúnana. Hér ber þess þó að gæta að það er ekki hlutverk samkeppnislaga að vernda fyrirtæki fyrir samkeppni. Meta þarf sérstaklega í hverju tilviki hvort að einhverjar aðgerðir gangi á lögvarðan rétt annarra eða skaði samkeppni þegar til lengri tíma er litið.

Undirverðlagning á vöru eða þjónustu, sem miðar að því að koma keppinaut út af markaði eða koma í veg fyrir að keppinautar komist inn á markað, er dæmi um slíka ókosti. Tilvik af þessu tagi hafa komið upp á íslenskum markaði.

Undirverðlagning á vöru í verðstríði milli aðila, t.d. í smásölu, hefur í sumum tilvikum gengið svo langt að dreifendur (framleiðendur) tiltekinna vörumerkja telja að merkin hljóti varanlegan skaða af. Hér er oft um að ræða merki sem eru vinsæl í verðkönnunum og verða því táknmyndir verðstríðsins. Í þessum tilvikum eru gerðar miklar kröfur um lækkun á innkaupsverði slíkra vara frá öllum aðilum og dæmi eru um að neitað sé að taka við ákveðnum tegundum vara nema dreifingaraðilinn selji á verði sem ekki gefur viðunandi framlegð. Dreifandi er þannig þvingaður til að axla herkostnað verðstríðsins sem fer fram á öðru sölustigi. Afleiðing þessa er einnig sú að vörumerkisorðstír (gæðafmynd) viðkomandi merkis getur minnkað. Erfitt kann að reynast að rétta slíkan orðstír við eða selja vöru aftur á verði sem gefur viðunandi framlegð þegar verðstríðinu lýkur. Dæmi eru um að ástandi af þessu tagi hafi verið svarað með því að breyta þeim pakkningum sem boðið er upp á eða vara hafi verið tekin tímabundið útaf markaði.

Mikil og hörð verðsamkeppni þar sem ekki er litið til gæða vöru eða þjónustu getur leitt til ***lakari vöruvöndunar eða gæða***. Slíkt leiðir til meiri kostnaðar síðar, ýmist í hættu á tjóni, auknu viðhaldi eða þá að fagleg uppbygging þekkingar/endurmenntunar hefur ekki náð að vera sem skyldi.

Upplýsingar og þekking verða sífellt mikilvægari í samkeppnisumhverfi nútímans. Einn af ókostum samkeppninnar kann að koma fram í því að fyrirtæki freistist til að ***brjóta gegn hugverka- og auðkennarétti*** annarra, en nokkur slík dæmi hafa

verið á borðum samkeppnisyfirvalda. Jafnframt hafa komið upp tilvik þar sem því hefur verið haldið fram að lagaákvæði um ólögmeta öflun *viðskiptaleyndarmála* kunni að hafa verið brotin.

Samkeppni milli seljenda vöru eða þjónustu á sviðum þar sem kaupandi er aðeins einn getur einnig skapað óeðlilegar aðstæður á viðkomandi markaði. Algengustu dæmin um þetta eru innkaup opinberra aðila, ríkisins en ekki síður sveitarfélaga, sem til dæmis geta birst í því að verðfyrirspurnum er beitt í stað formlegra útboða eða að kaupandinn bindi innkaup sín til langs tíma við rammamninga. Í þessum tilvikum á sér vissulega stað samkeppni milli seljenda, stundum mjög hörð, en henni fylgja ókostir þar sem aðstaða kaupanda er óeðlilega sterk. Þarna koma því fram lóðrétt áhrif á samkeppni, sem áður var vikið að í kafla 1.3.

Helsti galli við það að verðfyrirspurnum sé beitt í stað útboða, er að ekki eru fyrir hendi jafn skýrar reglur um framkvæmdina eins og þegar útboð á sér stað, en ***gallar rammamninganna*** eru meðal annars þeir að ef fyrirtæki komast ekki inn í samningana með vörur sínar eða þjónustu eiga þeir á hættu að útilokast um langt skeið frá markaðnum. Þá eru rammamningar stundum svo víðtækir og opnir, og aðilar svo margir seljenda megin, að þeir fela í raun ekki annað í sér en að seljendurnir skuldbinda sig einhliða til að bjóða kaupandanum vörur sínar eða þjónustu á tilteknu verði í langan tíma, án þess að hafa tryggingu fyrir því að nokkuð sé keypt. Rammamningar kunna að eiga rétt á sér í ákveðnum tilvikum en ákvæði reglugerðar nr. 302/1996 um innkaup ríkisins eru of opin hvað þá varðar. Sama á við um ákvæði reglugerðarinnar um fyrirspurnir, sem beita skal þegar ljóst þykir að upphæð innkaupanna svari ekki kostnaði við formlegt útboð.

1.5. Vitneskja neytenda

Almennt má segja að eftir því sem notendur vöru/þjónustu eru betur upplýstir þeim mun virkari er samkeppni á markaði. Íslenskir notendur eru almennt taldir ***vel upplýstir og kröfuharðir***, einkum á sviði nýrrar tækni s.s. vegna kaupa á hugbúnaði, vélbúnaði eða þjónustu í tengslum við slíkt. Á þessum sviðum finna þátttakendur á markaði fyrir samkeppni við þjónustu sem í boði er á alnetinu. Því er haldið fram að ástæða þess að íslensk hugbúnaðarfyrirtæki standi sig vel í alþjóðlegri samkeppni (eða erlendis) sé sá kröfuharði markaður sem hér er til staðar.

Smæð markaðarins er einnig talin vinna með notendum að því leiti að þeir hafa betri yfirsýn yfir þau verð sem í boði eru og geta vegna nálægðar (sem gerir samkeppni m.a. áþreifanlegri) gert meiri kröfur um verð, gæði, þjónustu ofl.. Bent hefur verið á að vöruúrval og þjónustustig hér á landi sé yfirleitt með því fremsta sem þekkist.

Eins og áður var vikið að, vill það brenna við að umræða um samkeppni sé einskorðuð við verðsamkeppni. ***Samkeppni getur allt eins átt sér stað í gæðum og þjónustu*** þó svo að minna fari fyrir slíku í opinberri umræðu. Á mörkuðum þar sem kaupendur þjónustu eru fáir (ef ekki nema einn) hefur því verið haldið fram af seljendum að verð sé þvingað það mikið niður að slíkt bitni á gæðum, ýmist til lengri eða skemmri tíma. Gagnrýni þessari er sérstaklega beint gegn ríki og sveitarfélögum. Vilja ýmsir þjónustuaðilar meina að ***starfsmenn opinberra stofnana hafi ekki fullnægjandi kunnáttu til að kaupa þjónustu eða meta***

hæfni seljenda. Þetta komi fram í því að yfirleitt sé einblínt á verð en gæði séu ekki metin og einnig séu útboðsgögn oft ófullnægjandi en það kalli á viðbótarkostnað bjóðenda. Að síðustu sé það lenska á Íslandi að fyrirtæki og stofnanir séu tilbúnar að borga mun hærra verð fyrir þjónustu erlendra en innlendra aðila án tillits til gæða.

1.6. Hæfni starfsfólks sem samkeppnistæki

Fyrirtæki á samkeppnismarkaði verða áþreifanlega vör við það að samkeppnin snýst ekki eingöngu um viðskiptavinum heldur í sífellt auknum mæli um hæfni starfsfólks og þá er oft keppt við erlenda aðila.

Þannig skiptir ***menntun og símenntun*** sífellt meira máli. Fyrirtæki á samkeppnismarkaði þurfa að gæta að þeirri “eign” sem felst í starfsmönnum með því að viðhalda menntun þeirra og sjá til þess að þeir fái tækifæri til að fylgjast með þróun á sínu sviði. Vegna þessa hafa fyrirtæki í auknum mæli tekið upp á því að setja “samkeppnisákvæði” inn í samninga við lykilstarfsmenn þess efnis að þeir ráði sig ekki til starfa hjá keppinautum innan tiltekins tíma.

En eitt er að viðhalda menntun starfsmanns og annað að fá starfsmann í upphafi sem uppfyllir þær kröfur sem atvinnulífið gerir án verulegrar starfsþjálfunar. ***Vaxandi gagnrýni er á skólakerfið*** þess efnis að gæðum náms sé ábótavant og áherslur séu ekki í takt við þarfir atvinnulífsins. Þetta bitnar á samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja á alþjóðlegum mörkuðum. Þannig koma nemendur eldri til starfa en tíðkast erlendis, marga skortir frumkvæði og hæfni til að ástunda sjálfstæð vinnubrögð auk ónógrar þekkingar í upplýsingatækni og tungumálum. Til að bæta úr þessu og koma í veg fyrir að Íslendingar verði undir í síharðnandi samkeppni þarf aukið samstarf atvinnulífs og skóla þannig að atvinnulífið hafi stjórnunarleg áhrif á stefnuna í menntamálum. Jafnframt þarf að breyta áherslum í námsskrá, fjölga kennslustundum, lengja skólaárið og nýta tíma nemenda betur en gert er. Þetta þarf að gerast hið fyrsta en ekki “á næstu árum”.

1.7. Samráð ekki reynst vandamál í atvinnulífinu

Um ólögmaðtt samráð er að ræða þegar fyrirtæki sammælast um að skipta á samvinnu og samkeppni. Slíkt samráð er algengast (og skaðlegast) þegar það á sér stað lárétt innan sama markaðar, en getur einnig verið skaðlegt þegar um lóðrétt samráð er að ræða á milli fyrirtækja á mismunandi sölustigum. Samráð getur birst í ýmsum myndum s.s. um verð, viðskiptakjör, skiptingu markaða, takmörkun á framboði o.s.frv.

Fá mál af þessu tagi hafa komið á borð samkeppnisyfirvalda og þau sem þangað hafa komið varða flest undanþágubeiðnir fyrir gjaldskrár hinna ýmsu fagsamtaka (þeim hefur flestum verið hafnað) eða undanþágur vegna sérstakra aðstæðna. Þannig hafa einungis um 12 mál verið tekin til afgreiðslu vegna gruns um meint brot gegn samráði frá gildistöku samkeppnislaga. Flest málin hafa tengst sviðum þar sem ríkir eða ríktu til skamms tíma hömlur á frjáls viðskipti, s.s. í landbúnaðarkerfinu, heilbrigðiskerfinu eða varðandi sölu lyfja svo dæmi séu nefnd.

Reynslan af íslenskum samkeppnismarkaði er sú að ólögmeitt samráð virðist ekki vera vandamál.

2. Samkeppni þrátt fyrir fákeppni

Með fákeppni er átt við markað þar sem eru fáir stórir aðilar. Íslenski markaðurinn er smár og því fákeppni eðlilega víða ráðandi. Þannig eru t.d. markaðir fyrir tryggingar, flutninga, greiðslukortamiðlun, olíuverslun, dagblöð og sjónvarp fákeppnismarkaðir.

Mörgum hættir til að *rugla saman fákeppni og samráði* en það er tvennt ólíkt. Samráð er meðvituð og sameiginleg ákvörðun keppinauta. Hins vegar felst ekkert samráð í því að fyrirtæki á fákeppnismarkaði bregðist við hegðun keppinautar á skynsamlegan og eðlilegan hátt (þ.e. miðað við viðskiptaforsendur), þó svo að viðbrögðin séu sams konar og athöfn keppinautarins.

Það er almennt talið einkenna fákeppnismarkaði að verðsamkeppni sé lítil vegna þess hversu keppinautar eru meðvitaðir um aðgerðir og viðbrögð hvers annars. Tilhneigingin sé sú að hver elti annan í verði. Tímabundin verðstríð geta hins vegar brotist út og dæmi um slíkt hefur mátt sjá á ofangreindum mörkuðum. Hörð samkeppni um að veita viðskiptavininum sem besta þjónustu er hins vegar dæmigerð á fákeppnismarkaði.

Það verður þó að hafa í huga að *markaðir fyrirtækja á fákeppnismarkaði geta verið margskiptir* og kaupendahópurinn, stærð hans og afmörkun, skiptir máli. Þannig er lífleg verðsamkeppni á sviði olíusölu til útgerða en bæði útbreiðsla sjálfsala með lægra verði og breikkun vöruvals hefur einkennt samkeppnina um hinn almennra neytenda. Á flutningamarkaðnum hafa skipst á tímabil sem ýmist einkennast af verðsamkeppni eða þjónustusamkeppni. Það má heldur ekki gleyma því að nálægðin og fámennið á Íslandi getur valdið því að meira sé um dulda verðsamkeppni, s.s. í formi afsláttar, en leiða má af almennum kenningum.

Fyrirtæki á fákeppnismarkaði þurfa líka að leita annarra leiða í markaðssetningu en leggja áherslu á verð ef þau vilja ná árangri í samkeppninni og *samkeppnin birtist þá í öðrum myndum*. Þannig leggja þau e.t.v. meiri áherslu á ímynd, gæði, áherslu á nýjungar, framlög til þjóðþrifamála, tryggðarkort og þess háttar. Slíkar áherslur eru reyndar alls ekki bundnar við fákeppnismarkaði heldur er það algeng viðleitni þeirra sem vilja ná árangri í rekstri að reyna að aðgreina sig með einhverjum hætti frá keppinautum sínum og fá viðskiptavininn til þess að greiða herra verð fyrir eitthvað sem hann álitur vera meiri verðmæti. Eftir því sem keppinautarnir eru fleiri og verðsamkeppnin er meiri er hins vegar erfiðara að stunda slíka aðgreiningarstefnu.

Opnun lítils hagkerfis eins og Íslands hefur mikla þýðingu til þess að auka samkeppni og hamla gegn því að fákeppni hafi í för með sér stöðnun og ónóga verðsamkeppni. Erlendir aðilar veita sífellt meira aðhald á flestum sviðum atvinnulífsins. Þetta aðhald virkar því betur sem tekst að gera Ísland að hluta af stærra markaðssvæði sem meiri samkeppni ríkir á. Þá leiðir það til þess að aðilar sem eru stórir á markaðnum hér á landi þurfa að líta á sig sem litla aðila sem þurfa að spjara sig í stærri heild.

Í ýmsum tilvikum hafa erlendir aðilar áhuga á íslenska markaðnum vegna þess að þeir hafa metnað til þess að starfa í svo og svo mörgum löndum. Það er hluti af markaðssetningu þeirra og ímyndarbyggingu. Slíkur áhugi vegur upp á móti þeim ókostum sem lega landsins og lítill markaður hafa því vissulega er ekki einfalt að skapa mikla samkeppni á mjög litlum markaði.

Tillögur um það hvernig megi auka samkeppni á fákeppnismörkuðum

Erfitt kann að vera að sporna við fákeppni þegar hún byggir á markaðsaðstæðum s.s. smæð markaðar eða kostnaði við að setja upp starfsemi en ekki inngöngutakmörkunum s.s. leyfi stjórnvalda. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að *hvers konar inngöngutakmarkanir inn á viðkomandi markað fela í sér mestu hættuna fyrir samkeppni á fákeppnismarkaði. Ef markaðurinn er opinn og aðgengilegur (skv. almennum mælikvarða) þá vofir alltaf yfir þeim sem starfa á fákeppnismarkaði að samkeppni sé möguleg ef þeir standa sig ekki í stykkinu.*

- 1) Afnám hvers konar opinberra takmarkana sem takmarka inngöngu á fákeppnismarkað eða gera hana erfiðari.
- 2) Ef fákeppni byggir á “ómissandi aðstöðu” verður að sjá til þess að veittur sé aðgangur að slíkri aðstöðu gegn hæfilegu gjaldi.
- 3) Með því að ýta undir alþjóðavæðingu og opna markaði, jafnvel umfram skyldur skv. alþjóðlegum fríverslunarsamningum, má auka samkeppni á slíkum mörkuðum.
- 4) Samkeppnisyfirvöld verða að vera vakandi fyrir því að aðilar á fákeppnismarkaði stundi ekki samráð né reyni að hindra aðgengi að markaði. Jafnframt verða þau að vekja athygli stjórnvalda, skv. 19. gr samkeppnislaga, á hvers konar opinberum aðgengishindrunum.

3. Samkeppnisleysi

Á mörgum sviðum íslensks þjóðlífs ríkir enn samkeppnisleysi að öllu eða verulegu leyti.

Með samkeppnisleysi er átt við það að einn aðili starfi á eða stjórn tilteknum markaði t.d. með samræmdum verðákvörðunum og neytendur hafi ekki raunhæft val um að leita annað. Jafnframt eru ýmis konar aðgengistakmarkanir, inn á viðkomandi markaða, einkennandi. Eins og áður sagði getur samkeppnisleysið verið að öllu eða verulegu leyti, jafnvel innan sama heildarsviðs.

Helstu markaðir sem þetta á við er framleiðsla og úrvinnsla ýmissa landbúnaðarafurða, margir þættir heilbrigðiskerfisins, talsímaþjónusta, GSM-símaþjónusta (ennþá), lífeyrissjóðamarkaður (þ.e. lágmarkstryggingarverndarhluti iðgjalds þeirra sem skyldugir eru til að greiða til ákveðins lífeyrissjóðs), smásöluverslun með áfengi, framleiðsla og dreifing raforku, pósthjónusta (að hluta) og íbúðalánakerfi.

Áhrif samkeppnisleysis eru vel þekkt. *Verð verður almennt hærra* en ella vegna þess að kostnaður aðila sem er verndaður fyrir samkeppni hefur tilhneigingu til þess að vera of hár. Fólki sem starfar við slíkar aðstæður hefur betri möguleika

en ella til þess að leysa vandamál sín með því að bæta við starfsfólki og uppsagnir gerast ekki á sömu forsendum og hjá aðilum sem eiga í harðri kostnaðarsamkeppni. Annað einkenni samkeppnisleysis er **slök þjónusta** vegna þess að smám saman verða viðskiptavinirnir helsta vandamál viðkomandi aðila og þau verða því iðulega leyst á hans kostnað. Þegar viðskiptavinurinn vill ekki greiða það sem seljandinn þarf er þjónustan dregin saman.

Sá sem starfar í vernduðu umhverfi þarf almennt ekki að hugsa jafn mikið um **nýjungar og framþróun** í starfseminni og ella. Reyndar koma upp dæmi þar sem verndunin er svo mikil að seljandinn telur sína stöðu vænlegasta með því að fjárfesta og tæknivæðast umfram það sem er fjárhagslega hagkvæmt, m.a. í því skyni að geta í skjóli slíkra fjárfestinga aukið þær kröfur sem hugsanlegir keppinautar þyrftu að uppfylla til þess að komast inn á markaðinn ef formlegar aðgangshindranir skyldu opnast. Almennt má þó segja að mannauðurinn í víðum skilningi er það sem fyrst og fremst drabbast niður í vernduðu umhverfi. Þá er átt við getu starfsfólks til þess að bregðast við þörfum kaupandans og aukinni samkeppni.

Samkeppnisleysi þýðir því að tækifæri verða ónotuð til þess að lækka kostnað og til þess að þróa nýjungar. Í því felst að **kostnaður þjóðfélagsins af ónotuðum tækifærum** verður sífellt hærri eftir því sem samkeppnisleysið varir lengur á markaðnum.

Oft er litið til erlendra samkeppni sem leiðar til þess að brjóta upp samkeppnisleysi. Vissulega hefur opnun hagkerfis mikil áhrif í þessu sambandi og þrátt fyrir að aðeins einn aðili starfi á markaði hefur það veruleg áhrif á hegðun hans ef markaðurinn er opinn og hann getur búist við að keppinautur birtist á markaðnum ef hann stendur sig ekki nægilega vel. Ein jákvæðasta afleiðing milliríkjasamninga um frjálsari viðskipti hefur oft verið að brjóta upp verndað umhverfi þar sem innlendir aðilar hafa starfað í skjóli og samkeppnisleysi ríkt á markaðnum.

Samkeppnisleysi á tilteknum mörkuðum getur haft áhrif á samkeppni á óskyldum mörkuðum. Áhrifin geta verið lóðrétt, þ.e. bitnað á samkeppni á öðru sölustigi fyrir viðkomandi vöru/þjónustu t.d. birgja eða komið fram á öðrum mörkuðum, tengdum eða ótengdum. Um hin lóðréttu áhrif vísast til kafla að framan.

Fyrirtæki sem starfa á sviði þar sem ríkir samkeppnisleysi njóta yfirleitt forskots á fyrirtæki sem starfa á samkeppnismarkaði. Slík fyrirtæki eru í betri aðstöðu til að ákveða einhliða verð vöru sinnar og þjónustu, hafa oft á tíðum betri aðgang að fjármagni, betri aðgang að stjórnvöldum (sem setja reglurnar) og sum njóta skattalegra ívilnana. Þessi fyrirtæki geta jafnframt tvinnnað saman ótengd viðskipti (á samkeppnismarkaði og þar sem ríkir samkeppnisleysi) eða sett skilyrði fyrir viðskiptum (s.s. að sá hluti fyrirtækisins sem starfar við samkeppnisleysi eigi viðskipti við tiltekinn birgja gegn því að hann kaupir vörur/þjónustu af þeim hluta fyrirtækisins sem er í samkeppni). Þegar forskot af þessu tagi er nýtt í samkeppni á öðrum sviðum er hætt við því að samkeppni raskist og alfeiðingar og óhagræði samkeppnisleysisins aukist enn frekar.

Fyrirtæki sem starfa í samkeppnisleysi á flestum þeim mörkuðum sem nefndir voru hér að ofan eiga í samkeppni við einkaaðila á öðrum sviðum, einkum á tengdum mörkuðum. Hefur lögmæti samkeppnishegðunar þessara fyrirtækja oft komið til kasta samkeppnisyfirvalda. *Segja má að fyrirtæki sem starfi við samkeppnisleysi hafi tilheingingu til útpenslu.*

Nefna má sérstaklega tvö svið íslensks atvinnulífs þar sem samkeppnisleysi hefur í för með sér verulegan kostnað fyrir þjóðfélagið en það eru markaðir fyrir landbúnaðarvörur og raforku.

Í landbúnaðinum eru miklar hömlur á frjálsa markaðsstarfsemi í framleiðslu, úrvinnslu og dreifingu mjólkur- og sauðfjárafurða. Það er ekki fyrr en á allra síðustu árum að einhver samkeppnisþróun hefur átt sér stað og það í takmörkuðum mæli. Afleiðingar samkeppnisleysisins blasa við í sveitum landsins og í verði á landbúnaðarafurðum.

Í samanburði við erlenda keppinauta telur íslenskt atvinnulíf sig búa við of hátt raforkuverð og fyrir liggur að verðið er almennt mun hærra en langtíma jaðarkostnaður gefur tilefni til. Þetta er m.a. afleiðing af því fyrirkomulagi sem er á orkumarkaðnum að engin samkeppni á sér stað á neinum sviði hans og nýir aðilar fá ekki aðgang að markaðnum með orku á lægra verði. Nauðsynlegt er að samkeppni verði innleidd í orkugeiranum, einkum á sviði drefingar og sölu. Erlendar fyrirmyndir, t.d. frá Bretlandi þar sem samkeppni er orðin að veruleika í dreifingu á gasi, ættu að vera mönnum hvatnig. “Land orkunnar” getur ekki leyft sér að vera eftirbátur annarra á þessu sviði, hvað þá að ætla sér að viðhalda óbreyttu fyrirkomulagi langt fram á næsta áratug.

Tillögur til úrbóta

1. Stjórnvöld eiga kerfisbundið að opna markaði og afnema samkeppnisleysi. Slíkt má gera á mismunandi máta eftir eðli þeirrar starfsemi sem við á hverju sinni. Ef vilji er til þess að viðhalda opinberum rekstri að einhverju leyti má innleiða aukna samkeppni með því að bjóða viðkomandi þjónustu út til einkaaðila eða taka um ávísunarkerfi á tiltekna þjónustu eftir vali notanda.
2. Stjórnvöld verða að gæta þess að sporna við útpenslu ríkisstofnana sem felur í sér að ríkið leiti eftir samkeppni við einkaaðila á nýjum sviðum.
3. Gæta þarf þess að fyrirtæki sem starfar við samkeppnisleysi niðurgreiði ekki þann hluta starfsemi sinnar sem er í samkeppnisrekstri.
4. Setja þarf skýrt og afdráttarlaust bann við ríkisstyrkjum í samkeppnislög.
5. Ákveðnari úrræði þarf gegn fyrirtækjum sem misnota aðstöðu sína (samkeppnisleysi) og raska samkeppni á öðrum sviðum. Slík úrræði þurfa að vera þannig úr garði gerð að hinn brotlegi líði fyrir brot sitt, brotapolinn fái bætur vegna fjárhagstjóns (beins og óbeins) og tryggt sé að hinn brotlegi beiti kærandann ekki “hefndaraðgerðum” síðar.
6. Afnema þarf tengsl á milli þess aðila sem fer með eignarráð og aðila sem fer með stjórnsluvald í fyrirtækjum sem starfa að einhverju leyti í samkeppni. Á meðan slík tengsl eru fyrir hendi er aldrei tryggt að fullkominn jöfnuður ríki.
7. Þegar um einokunarfyrirtæki er að ræða þarf að upp sérstöku eftirliti með verðlagningu þess og gera hagræðingarkröfur á sama hátt og gert var í Bretlandi þegar veitu- og fjarskiptafyrirtæki ríkisins voru einkavædd.

4. Markaðsyfírráð (en ekki einokun)

Á íslenskum samkeppnismarkaði er víða að finna dæmi um markaðsyfírráð eins fyrirtækis. Slík dæmi tengjast mörg hver fyrirtækjum sem starfa við samkeppnisleysi vegna þátttöku þeirra í samkeppni á tengdum mörkuðum. Má segja að allir þeir markaðir sem nefndir voru hér að ofan, um samkeppnisleysi, tengist að einhverju leyti mörkuðum þar sem samkeppni ríkir. Þannig er um að ræða samkeppni á sviði fjarskiptaþjónustu hvað varðar gagnaflutninga, internetþjónustu og símtækjasölu. Samkeppni er á sviði dreifingu opins pósts, á litlum hluta lífeyrissjóðsmarkaðar og á sviði innflutnings áfengis.

Til viðbótar þessu má nefna að markaðsyfírráð koma sterklega fram á markaði fyrir flug og ferðaþjónustu.

Með markaðsyfírráðum er átt við að fyrirtæki hafi þann efnahagslega styrk að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og það geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina eða neytenda.

Við mat á því hvort að um markaðsyfírráð er að ræða er litið til ýmissa atriða s.s. markaðshlutdeildar viðkomandi fyrirtækis og helstu keppinauta, til aðgengis að markaði og virkni samkeppni á honum, til þess hvort að lagareglur styrki/veiti markaðsyfírráð, hver aðgangur fyrirtækisins er að fjármagni, hvort fyrirtækið hafi sérstöðu hvað varðar tækniþekkingu eða þróun og hvort að fyrirtækið ráði á einhvern hátt yfir “ómissandi aðstöðu”.

Munurinn á markaðsyfírráðum og samkeppnisleysi, í skilningi þessarar skýrslu, er að þegar um markaðsyfírráð er að ræða á sér stað einhver samkeppni á viðkomandi markaði á milli hins markaðsráðandi fyrirtækis og annarra (annars) aðila.

Bæði samkeppnisleysi og markaðsyfírráð geta verið afleiðing lagalegra takmarkana, en samkeppnisleysið getur sjaldnast þrífist til lengdar án þeirra nema til komi aðrar ástæður s.s. “náttúruleg einokun” (þ.e. markaðurinn ber ekki fleiri en einn aðila).

Markaðsyfírráð eru hvergi óheimil í samkeppnislöggjöf, enda er það markmið frjálsrar samkeppni að sigra keppinautana og stækka. Samkeppnislöggjöf er hins vegar ætlað að gæta þess að slík fyrirtæki misnoti ekki aðstöðu sína með því að beita styrk sínum á þann hátt að slíkt hamli samkeppni.

Sem dæmi um misbeitingu markaðsyfírráða má nefna:

1. Undirverðlagningu sem hefur það að markmiði að koma keppinaut útaf markaði. Undirverðlagning sem slík er ekki óheimil t.d. þegar hún er hluti af verðstríði sem ríkir á markaði.

2. Afarkosti í verði eða viðskiptaskilmálum gagnvart birgjum þegar hið markaðsráðandi fyrirtæki er nánast eini kaupandi (eða kaupandi af yfirgnæfandi magni) að vörum þeirra. Hið sama á við um þjónustumarkað og einnig þar sem hið markaðsráðandi fyrirtæki er nánast eini seljandi tiltekinnar vöru/þjónustu.

3. Verðmismunun, en með því er átt við það að seljandi (sem hefur markaðsyfírráð) selji vöru á misháu verði til keppinauta þrátt fyrir að kostnaðarforsendur seljandans séu hinar sömu. Þannig er í raun höfð áhrif á samkeppni á öðrum markaði. Það sama á við um mismunandi viðskiptaskilmála sem ekki byggja á hlutlægum viðmiðum.

4. Viðskiptabindingu, en með því er átt við aðgerðir markaðsráðandi fyrirtækis til að gera viðskiptavinum erfiðara með að skipta við annan aðila á

markaði, t.d. veiting tryggðarafsláttu. Rétt er þó að taka fram að hlutlæg afsláttarkerfi sem t.d. verðlauna viðskiptavini í réttu hlutfalli við viðskipti þurfa ekki að falla undir þetta.

5. **Ómálefnalega sölusynjun**, en með því er átt við það að markaðsráðandi fyrirtæki neiti að eiga viðskipti við aðila án þess að viðskiptalegar forsendur búi að baki (t.d. fyrri vanskil eða óraust viðskiptasaga). Eigi kaupandinn engin úrræði með að útvega sér sambærilegar vörur/þjónustu á samkeppnishæfu verði myndi slíkt teljast misnotkun.

6. **Víxlstuðning**, en með því er átt við það að markaðsráðandi fyrirtæki færi fjármuni (eða aðföng sem meta má til fjár) á milli starfssviða eða dótturfyrirtækja til að niðurgreiða samkeppni.

7. **Samtvinnun viðskipta**, en það felst í því að kaup á vöru/þjónustu eru bundin skilyrðum um að annars konar viðskipti eigi sér stað án þess að nán tengsl séu þar á milli eða venja sé að tengja slík viðskipti saman.

Sams konar sjónarmið eiga við í aðalatriðum um hættu á því að markaðsráðandi fyrirtæki misnoti aðstöðu sína við samkeppni á öðrum mörkuðum, tengdum eða ótengdum þeim þar sem markaðsyfirráðin er að finna, og nefnd voru hér að ofan hvað varðar fyrirtæki sem starfa í skjóli samkeppnisleysis. Sama má segja um tilhneigingu þeirra til útvíkkunar.

Tillögur til að auka samkeppni:

1. Þess verði gætt að aðgangur að mörkuðum sé ávallt óhindraður. Lagalegum hindrunum verði rutt úr vegi og þess gætt að markaðsráðandi fyrirtæki setji ekki slíkar hindranir upp.
2. Gæta þarf sérstaklega að því að markaðsráðandi fyrirtæki misnoti ekki aðstöðu sína í því skyni að hafa áhrif á viðkomandi markað eða aðra markaði.
3. Beita á hiklaust viðurlögum vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu, misþingum eftir umfangi og alvarleika brots.

5. Alþjóðavæðing og alþjóðleg samkeppni

Íslenska hagkerfið er örsmátt í samanburði við hagkerfi viðskiptaþjóða okkar. Atvinnulíf okkar var ennfremur löngum einangrað á mörgum sviðum fyrir erlendri samkeppni ýmist vegna lagalegra hindrana gegn frjálsum viðskiptum eða of hás viðskiptakostnaðar vegna legu landsins og lítils markaðar. Allt þetta hefur verið að breytst á undanförunum árum. ***Lagalegum hindrunum fyrir samkeppni erlendis frá hefur verið að fækka í kjölfar fríverslunarsamninga og sammingsins um EES. Skattar á utanríkisviðskipti hafa verið á hröðu undanhaldi. En ekki síður hafa framfarir í flutningum og verslun með vörur og þjónustu lækkað viðskiptakostnaðinn við að selja erlendar vörur eða þjónustu á íslenska markaðnum. Við þetta fækkar sífellt þeim atvinnugreinum og fyrirtækjum sem eru varin á einhvern hátt fyrir erlendri samkeppni.***

Flestar greinar framleiðsluinaðarins sem áður nutu töluverðrar fjarlægðaverndar standa nú frammi fyrir ört vaxandi samkeppni við erlenda framleiðendur sem ná lægri framleiðslukostnaði á vörum sínum í krafti meira magns. Innlendir framleiðendur eru því undir stöðugum þrýstingi á að hagræða og ná niður kostnaði. Ennfremur eykur það þrýsting á innlenda framleiðendur að þeir standa oft frammi fyrir kaupendamarkaði, þ.e. að kaupendurnir eru í mjög sterkri stöðu til að ná niður verðum.

Íslensk ***smásöluverslun*** á í aukinni samkeppni við erlenda verslun vegna sívaxandi ferðalaga og auðveldari beinna viðskipta milli landa. Þetta hefur haft í för með sér miklar breytingar á ýmsum sviðum verslunarinnar, sérstaklega í verslun með vörur sem auðvelt er fyrir ferðamenn að kaupa erlendis. Ýmislegt er ennþá ógert í að jafna samkeppnisstöðu íslenskrar verslunar gagnvart erlendri þar sem skattlagning á ákveðna vöruflokka veitir erlendri verslun verulegt forskot. Samkeppnin á ***fjármagnsmarkaðnum*** hefur líka orðið harðari erlendis frá vegna opnunar markaðarins. Hæpið er t.d. að reikna með því að íslenska bankakerfið hafi lengur sömu möguleika og áður að hækka almennan vaxtamun til þess að mæta útlánatöpum eins og gerðist á erfiðleikatímanum á fyrstu árum þessa áratugar. Stærri fyrirtæki fjármagna sig beint í erlendum bönkum þegar þau svo kjósa og hver sem er hefur möguleika til þess að færa fé sitt í skattavænt umhverfi.

Erlend ***tryggingafélög*** hafa haslað sér völl á tryggingamarkaðnum á undanförunum árum, sérstaklega á sviði líftrygginga og lífeyristrygginga en líka í bifreiðatryggingum og öðrum tryggingum. Þetta hefur kallað fram harðari samkeppni á tryggingamarkaðnum en áður og mikið er nú um að tryggingar séu boðnar út.

Þar sem erlend samkeppni þrengir að verða íslensku keppinautarnir að bregðast við með lækkun kostnaðar eða öflugra starfi í þjónustu, vöruþróun og markaðssetningu. Oft næst kostnaður ekki niður nema með samruna fyrirtækja eða samstarfi þeirra og það hefur að sjálfsögðu margvísleg áhrif á samkeppni annars staðar en nákvæmlega hjá þeim aðilum sem eru að bregðast við aukinni erlendri samkeppni.

Reikna má með því að innlend starfsemi hljóti að taka miklum breytingum þegar erlend samkeppni eykst. Með opnun hagkerfisins er verið að skapa skilyrði fyrir hagvöxt með aukinni sérhæfingu. Þannig erum við að fá bættan aðgang að erlendum mörkuðum og ódýrari aðföng fyrir útflutningsgreinar okkar sem veitir þeim möguleika til sóknar á erlenda markaði.

Ef milliríkjavíðskiptin verða hlutfallslega stærri hluti af landsframleiðslunni með opnun markaða og aukinni samkeppni hlýtur innlend atvinnustarfsemi að einhverju leyti að vera að færast frá innlenda markaðnum yfir á hinn erlenda beint eða óbeint. Á sama hátt hljóta erlendir aðilar að sinna ákveðnum hlutum íslenska markaðarins í ríkari mæli en áður. Aukin markaðshlutdeild erlendra aðila á einstökum sviðum getur því verið eðlilegur liður í framþróun atvinnulífsins í kjölfar opunar hagkerfisins.

Öflugur heimamarkaður hefur oft mikla þýðingu fyrir fyrirtæki sem vilja hasla sér völl í útflutningi. Að sumu leyti má segja að Ísland hafi ákveðna sérstöðu miðað við stærri hagkerfi því að helsta útflutningsgreinin hefur engan heimamarkað neytenda á bak við sig vegna smæðar hans. Smæð heimamarkaðar gerir einnig fyrirtækjum í öðrum greinum erfiðara með hefja samkeppni á erlendum mörkuðum. Á móti þessu kemur hins vegar að íslenski markaðurinn er hins vegar almennt mjög kröfuharður og fyrirtæki sem á annað borð ná fótfestu á honum í samkeppni við erlenda keppinauta eiga oft möguleika á því að ná árangri erlendis ef þau leggja áherslu á það, einkum þegar ekki er um “neytendavöru” að ræða. Þannig myndar sjávarútvegurinn heimamarkað fyrir fyrirtæki sem framleiða vélar, tæki og veiðarfæri fyrir hann og sá heimamarkaður er öflugur bakhjarl. Sama gildir um aðrar greinar s.s. hugbúnað. Aukin sérhæfing íslenska hagkerfisins byggir að sjálfsögðu á því að nægilega mörg íslensk fyrirtæki nái árangri á erlendum mörkuðum því að vöxtur innflutnings helst í hendur við útflutninginn þegar til lengri tíma er litið.

Þrátt fyrir að hagkerfið sé mun opnara en áður getur verið að ýmsar viðskiptalegar hindranir séu til staðar sem takmarka aðganginn að markaðnum og veiti mörgum íslenskum fyrirtækjum ákveðna fjarlægðarvernd. Þannig getur smæð markaðarins verið ákveðin hindrun þar sem hugsanlegir erlendir keppinautar telja hann ekki þess virði að fara inná hann. Ennfremur getur íslenska krónan virkað sem hindrun þar sem erlendir aðilar hafi ekki næga trú á stöðugleika þess litla gjaldmiðils sem krónan er. Viðskiptalegar hindranir af þessum toga eru að sjálfsögðu alls staðar við lýði en með aukinni þekkingu, bættum samgöngum og auknum samskiptum milli þjóða munu þær fá sífellt minni þýðingu.

6. Hömlur af völdum hins opinbera

Umsvif hins opinbera eru veruleg í íslensku efnahagslífi. Þannig er talið að velta opinberra og hálfopinberra fyrirtækja sé um 30% af heildarveltu atvinnufyrirtækja í landinu og eru þá hlutafélög í eigu ríkisins ekki meðtalin. Aðilar sem starfa á samkeppnismarkaði finna mjög fyrir nærveru hins opinbera og telja að til þess megi rekja margar af þeim samkeppnishömlum sem við lýði eru. Hér verður stuttlega fjallað um þær helstu.

6.1. Samkeppnisrekstur

Hið opinbera, ríki og sveitarfélög, stunda viðamikla beina samkeppni við einkaaðila í fjölda tilvika. Sem dæmi má nefna:

Fjármálaþjónusta
Innflutning og heildsölu áfengis
Rágjafa- og sérfræðiþjónusta ýmis konar
Kvikmyndahús
Verslunarrekstur
Sölu síma- og fjarskiptabúnaðar
Ýmiss konar virðisaukandi fjarskiptaþjónusta
Hraðflutningaþjónusta og flutningsmiðlun.
Póstþjónusta.
Menntunarþjónusta.
Hugbúnaðargerð og tölvuþjónusta.
Þvottahús og hreinsun.
Mötuneyti.
Ræstingar.
Öryggisgæslu.
Verkstæðisþjónusta.
Heilbrigðisþjónusta.
Fiskeldi.
Fjölmiðlun.
Garðyrkju.
Sorphreinsun.

Jafnframt því að vera í beinni samkeppni við einkafyrirtæki þá stundar hið opinbera ýmiss konar “eigin framleiðslu/þjónustu” innan einstakra ríkisstofnana, sem jafnvel er seld á milli stofnana. Starfsemi þessi er oftast en ekki í beinni eða óbeinni samkeppni við ýmiss konar starfsemi einkaaðila og er starfsemi þeirra gert óhægt um vik vegna mismunandi kostnaðarmyndunar. Í þessum tilvikum er mikilvægt að hið opinbera setji reglur um kostnaðarmyndun “eigin framleiðslu” þar sem litið er til allra þátta, m.a. til kostnaðar við fjárbindingu, stoðþjónustu, reiknaðra skatta og lífeyrissjóðsskuldbindinga. Gera verður einnig þá kröfu, að í þeim tilvikum sem hið opinbera “selur” þjónustu á milli stofnana þá skuli slíkt gert samkvæmt sýnilegri gjaldskrá.

Tillögur til úrbóta:

1. Hið opinbera losi sig úr atvinnurekstri með því að færa starfsemi yfir til einkaaðila hvort heldur er í formi sölu eða útboða.
2. Metin sé raunverulegur kostnaður við “eigin framleiðslu/þjónustu” hins opinbera sem er í samkeppni við einkaaðila. Sala slíkrar þjónustu á milli stofnana verði samkvæmt sýnilegri gjaldskrá.

6.2. Skattareglur

Ýmiss konar ákvæði varðandi skattlagningu mismuna fyrirtækjum og rugla samkeppni á milli keppinauta og atvinnugreina. Ákveðnar skattareglur virðast beinlínis skaða hagsmuni (og samkeppnishæfni) íslenskra fyrirtækja sem stunda viðamikla starfsemi eða eiga fjárfestingar erlendis

Hér skulu nefnd nokkur dæmi án þess að um tæmandi upptalningu sé að ræða:

- Gæta þarf þess að sambærileg starfsemi sé skattlögð á sama hátt. Fella þarf brott sérstakar skattaívilnir fyrir einstakar atvinnugreinar eða stéttir.
- Gæta þarf þess að opinberir aðilar innheimti vsk. af skattskyldri starfsemi sinni, sem þeim ber skv. lögum.
- Gera þarf opinberum aðilum sem stunda samkeppnisstarfsemi að greiða tekju- og eignarskatt.
- Afleggja þarf stimpilgjald sem í dag raskar verulega samkeppnishæfni íslenskra fjármálastofnana og tryggingafélaga gagnvart erlendum keppinautum.
- Heimila þarf samsköttun móður- og dótturfélaga en slíkt myndi auka gegnsæi í samkeppnisrekstri. Þar sem samsköttun er ekki leyfð í dag er hagkvæmara fyrir fyrirtæki að viðhafa mismunandi rekstur innan sömu einingar í stað þess að stofna dótturfyrirtæki.
- Laga þarf skattalöggjöfina að því umhverfi að íslensk fyrirtæki stundi hluta af sinni atvinnustarfsemi erlendis. Þannig þarf að afnema tvískattlagningu arðs sem móttækinn er af íslensku fyrirtæki vegna eignarhlutdeildar erlendis, heimla þarf íslensku fyrirtæki að nýta að fullu erlendar skattgreiðslur á móti tekjum og heimila þarf starfsmönnum íslenskra fyrirtækja, sem skattskyldir eru á Íslandi, en dveljast langdvölum erlendis vegna vinnu sinnar að reikna sér eðlilegan frádrátt vegna framfærslukostnaðar (langdvalardagpeningar).

6.3. Hugurfar stjórnvalda

Hugarfar stjórnvalda skiptir verulegu máli fyrir það verkefni að efla og auka samkeppni á Íslandi. Á undanförunum árum hefur margt áunnist en betur má ef duga skal.

Stjórnvöld þurfa sífellt að vera *vakandi fyrir því að minnka umsvif hins opinbera*. Þetta gera þau ekki einungis með því að færa núverandi starfsemi hins opinbera til einkaaðila heldur einnig með því að sporna gegn útpenslu opinberra aðila inn á ný svið. Stjórnvöld þurfa að gæta þess að sinna lögmæltum skyldum sínum um útboð og gott betur. Útboð ættu að vera meginreglan í öllum viðskiptum hins opinbera, einnig í þjónustuviðskiptum.

Miklu skiptir að *stjórnvöld innleiði fljótt og vel frelsi og samkeppni skv. alþjóðlegum samningum*, en dragi það ekki fram á síðasta dag. Jafnframt myndi það segja mikið um hugarfar stjórnvalda í þessu efni ef þau leituðust við að opna sem mest fyrir frelsi og samkeppni en létu sér ekki nægja lágmarksákvæði alþjóðlegra samninga.

Mikilvægt er að við *setningu laga og reglna sé hugað að samkeppnisáhrifum þeirra*. Jafnframt verða stjórnvöld að gæta þess að *afnema reglur* sem hamla samkeppni og samkeppnishæfni og fela einungis í sér óþarfa skriffinsku. Full

ástæða er til þess að hið opinbera hefji formlega grisjun á reglufrumskóginum sbr. SLIM-áætlun ESB. Vegna EES-samstarfsins er mikilvægt að þess verði gætt að reglur sem leiða frá EES-tilskipunum séu þannig lögtekna á Íslandi að þær veiti sem mest svigrúm en ekki sé beitt þrengstu skýringum á umræddum tilskipunum eða þá að þær séu notaðar til að réttlæta heimasmíðuð íþyngjandi ákvæði

Við **beitingu og túlkun réttarreglna** þurfa stjórnvöld að gæta að meginreglum þjóðfélagsins um jafnræði og samkeppni. Stjórnvöld verða að gæta þess að túlka ekki vafa sér í hag eða beita íþyngjandi úrræðum á ítarlegs efnislegs rökstuðnings. Jafnframt þarf að tryggja að málsmeðferð fyrir stjórnvöldum sé hröð og þeim beri að bæta tjón sem verður vegna óeðlilegs dráttar á málsmeðferð eða vegna ólögmatra ákvarðana.

6.4. Innkaup hins opinbera

Ríki og sveitarfélög geta haft **mikil áhrif á samkeppni á tilteknum mörkuðum** með innkaupum sínum á vörum og þjónustu. Þessir aðilar eru á mörgum sviðum langstærstu eða jafnvel einu kaupendurnir og því geta innkaup þeirra ráðið úrslitum um vöxt og viðgang þeirra fyrirtækja, sem starfa á viðkomandi mörkuðum. Þessi sterka staða opinbera aðila stafar í sumum tilvikum af lögbundnum samkeppnishömlum, svo sem einkaleyfum til tiltekinna starfsemi, en í öðrum tilvikum er um að ræða afleiðingu þess að þessir aðilar hafa lögbundna skyldu til að bjóða ákveðna þjónustu, og aðrir aðilar hafa ekki rúmast á viðkomandi markaði þótt þeim sé ekki beinlínis óheimilt að starfa þar. Þá er staða opinberra aðila í innkaupum oft mun sterkari en einkaaðila vegna stærðarinnar einnar sér, auk þess sem almenn viðhorf varðandi vandaða stjórnsýsluhætti og góða meðferð almannaþjónu setja hið opinbera í sérstaka stöðu sem kaupanda.

Af þessum sökum er almennt farið að gera miklar kröfur til innkaupahátta opinberra aðila. Er talið að á þeim hvíli enn ríkari skylda en hjá öðrum í viðskiptalífinu til að gæta jafnræðis og fylgja skýrum reglum við framkvæmd innkaupanna. Aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu, setning laga um útboð og innkaup ríkisins og setning reglugerðar nr. 302/1996 um innkaup ríkisins hafa haft í för með sér framfarir á þessu sviði. Eftir því sem meiri reynslu hefur fengist af þessum reglum hefur framkvæmdin farið batnandi og meiri festa komist á í þessum efnunum, einkum hjá ríkinu. **Framkvæmdin hjá sveitarfélögunum hefur hins vegar ekki þróast jafn hratt á undanförunum árum.** Útboðsleiðin er þó valin við innkaup opinberra aðila í sífellt fleiri tilvikum og hefur hún skilað árangri með hagkvæmari innkaupum, aukinni samkeppni og minni hættu á mismunun milli þeirra aðila, sem selja hinu opinbera vörur eða þjónustu.

6.5. Eftirlitsstarfsemi hins opinbera

Eftirlit af hálfu opinberra aðila getur með ýmsum hætti haft áhrif á samkeppni fyrirtækja á markaði og samkeppnishæfni þeirra. Eftirlitsstarfsemi hins opinbera hefur vaxið verulega að umfangi á undanförunum árum og hefur í dag mikil áhrif á rekstrarumhverfi fyrirtækja. Talsverður hluti þessa eftirlits fer fram til að fylgja

eftir reglum, sem nokkuð víðtæk samstaða er um að eigi rétt á sér. Þar má nefna reglur, sem hafa það að markmiði að vernda heilsu og umhverfi eða tryggja neytendavernd og góða viðskiptahætti. Hins vegar verður ekki horft fram hjá því, að *reglurnar ganga í ýmsum tilvikum of langt og að framkvæmd þeirra og eftirlit með því að þeim sé fylgt getur valdið fyrirtækjunum verulegum útgjöldum*. Þessi kostnaður getur annars vegar stafað af útgjöldum fyrirtækja til að laga sig að kröfum hinna opinberu aðila og hins vegar er oft um að ræða beinan kostnað vegna gjaldtöku eftirlitsaðilanna, en innheimta slíkra eftirlitsgjalda hefur færst mjög í vöxt á síðustu árum.

Þegar litið er til samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs getur eftirlitsstarfsemin haft áhrif með ýmsum hætti. Hér að framan er vikið að beinum og óbeinum kostnaði fyrirtækja af eftirlitinu. Þessu til viðbótar má nefna, að *of strangar reglur og óeðlilega mikið eftirlit geta hamlað framþróun og drepð niður nýsköpun í atvinnulífinu*. Á móti þessum göllum við eftirlitsstarfsemina kemur hins vegar, að ýmsir alþjóðlegir viðskiptasamningar, ekki síst EES-samningurinn, gera ráð fyrir að vörur og þjónusta lúti einhvers konar eftirliti og slíkt getur beinlínis verið forsenda fyrir aðgangi íslenskra fyrirtækja að tilteknum erlendum mörkuðum.

Hvað samkeppni milli innlendra fyrirtækja varðar getur eftirlitsstarfsemin haft áhrif með ýmsum hætti. Þannig geta t.d. *strangar eftirlitskröfur gert aðgang nýrra aðila að markaði erfiðari en ella. Þá getur mismunun milli aðila við framkvæmd eftirlits raskað samkeppnisstöðu þeirra*.

Vegna þess óhagræðis, sem fylgt getur eftirlitsstarfseminni, og hættu á mismunun, er nauðsynlegt að tryggja, að *engar reglur séu settar um eftirlit nema mat hafi farið fram á því hvort það sé nauðsynlegt og hversu mikið það þurfi að vera*. Þannig þarf að meta eftirlitskröfurnar á málefnalegum forsendum og taka afstöðu til þess hvernig þeim verði framfylgt á sem hagkvæmastan hátt. Þá þarf að tryggja að innheimta eftirlitsgjalda fari hverju sinni ekki fram úr raunverulegum kostnaði við að veita eftirlitið, þannig að ekki sé um dulda skattheimtu að ræða, eins og ýmis dæmi eru um frá síðustu árum, svo sem innheimta heilbrigðiseftirlitsgjalds í Reykjavík frá árinu 1995. Forsætisráðherra lagði fyrr í vetur fram á Alþingi lagafrumvarp um eftirlitsstarfsemi hins opinbera, þar sem gert er ráð fyrir að framangreindir þættir verði ávallt metnir og endurmetnir, og fæli lögfesting þessa í sér mikið framfaraskref.

Varðandi framkvæmdina er mikilvægt að tryggja, að jafnræðis milli aðila sé gætt, þannig að fyrirtæki í samkeppni, sem starfa á sama sviði og lúta eiga sama eftirliti, sitji við sama borð. Það getur valdið mismunun að sumir fái vægari meðferð en aðrir, færri heimsóknir eftirlitsmanna og mildari athugasemdir. Það verður hins vegar jafnframt að hafa í huga, að þau fyrirtæki sem standa sig vel og uppfylla skilyrði, eiga rétt á að njóta þess með einhverjum hætti. Það er óviðunandi að fyrirtæki með fullkomin gæðakerfi og traust innra eftirlit þurfi að sæta jafn tíðu og íþyngjandi eftirliti og samkeppnisaðilar þeirra sem eru með allt í ólagi og standast ekki þær kröfur, sem gerðar eru til starfseminnar. Setja þarf skýrar leiðbeiningarreglur um það hvernig framkvæma beri mat af þessu tagi, þannig að eðlilegs jafnvægis sé gætt milli framangreindra sjónarmiða. Mikilvægt er að forsvarsmenn fyrirtækja viti hvernig þeir geta dregið úr eftirlitsþörf hjá sér og lækkað þannig eftirlitskostnaðinn og að þeir þurfi ekki að búa við geðþóttaákvæðanir embættismanna í þeim efnum.

Samhliða því að eftirlitsþörf verði metin á faglegum forsendum og tryggt að jafnræðis sé gætt í framkvæmd er mikilvægt að leitað verði fleiri leiða til að stuðla að því að eftirlitið geti orðið ódýrara og hagkvæmara en til þessa. Ein leiðin er að finna leiðir til að **samræma starf mismunandi eftirlitsaðila og í einhverjum tilvikum að sameina stofnanirnar**, sem eiga að hafa það með höndum. Fyrirtæki í ýmsum atvinnugreinum þurfa í dag að hafa samskipti við mikinn fjölda eftirlitsaðila og væri mikil hagræðing fólgin í því að fækka þeim. Önnur leið er að einkavæða ákveðna þætti starfseminnar, t.d. þannig að skoðunarstofur í einkarekstri og samkeppnisumhverfi annist sjálft eftirlitið en opinber aðili veiti þeim faggildingu til starfans og fylgist með því að þær sinni hlutverki sínu. Þessi leið hefur þegar verið farin í sambandi við skoðun bifreiða og verið er að fikra sig út á þessa braut á fleiri sviðum, svo sem í sambandi við rafmagnseftirlit. Þegar til lengri tíma er litið gæti einkavæðing og samkeppni í eftirlitskerfinu leitt til hagkvæmara fyrirkomulags, betri þjónustu og lægri kostnaðar fyrir viðskiptavininn.

Tillögur til úrbóta:

1. Lagasetning um opinbert eftirlit styðjist ávallt við mat á því að þjóðfélagslegur ávinningur af eftirlitinu sé meiri en kostnaðurinn.
2. Hagkvæmustu lausanna sé ávallt leitað við útfærslu á eftirlitsreglum þannig að tryggt sé að þær séu eins lítið íþyngjandi og unnt er fyrir þá sem sæta þurfa eftirlitinu.
3. Tryggt verði að gætt sé jafnræðis milli aðila við framkvæmd eftirlits.
4. Gjaldtaka vegna eftirlitsstarfsemi hins opinbera fari aldrei fram úr þeim kostnaði, sem beinlínis stafar af framkvæmd eftirlitsins.
5. Eftirlitsstarfsemi verði í auknum mæli einkavædd og skapaðar aðstæður til samkeppni milli þeirra aðila, sem framkvæmt geta eftirlitið.

6.5. Samkeppnisýfirvöld

Þegar frumvarp til samkeppnislaga var til umfjöllunar á Alþingi haustið 1992 gerði Verslunarráðið það að tillögu sinni að sem styst leið yrði frá Samkeppnisstofnun til dómstóla. Með því móti yrði umfjöllun um samkeppnismál hjá yfirvöldum ábyrgðarmeiri og vandaðri. Sérstaklega lagðist Verslunarráðið gegn því að sérstök áfrýjunarnefnd samkeppnismála yrði sett á laggirnar. Ekki náðist samstaða um tillögur Verslunarráðsins um þetta efni og bæði Samkeppnisráð og áfrýjunarnefnd urðu til með samkeppnislögunum.

Reynslan hefur hins vegar sýnt að fyrirkomulag þessara mála hefur hlotið gagnrýni. Þegar upp er staðið er **Samkeppnisstofnun eini aðilinn sem raunverulega fer yfir málin**. Hvorki Samkeppnisráð eða áfrýjunarnefnd hafa þá starfsaðstöðu sem þarf til þess að leggja nema takmarkað sjálfstætt mat á afgreiðslur Samkeppnisstofnunar. Síðan þegar málum er skotið til dómstóla gerist það oftast en ekki að dómur ganga út frá því að efnisniðurstaða samkeppnisýfirvalda sé rétt án þess að málið sé skoðað sjálfstætt nema að litlu leyti.

Eins og lögin eru sett upp þá er gert ráð fyrir möguleika á fjórföldu eftirliti með því að embættismenn Samkeppnisstofnunar séu að gera rétt en í framkvæmdinni virðist svo sem að þetta viðamikla eftirlitskerfi skili verra eftirliti en væri ef mál

gengju beint frá Samkeppnisstofnun til dómstóla. Því er ástæða til að ítreka hinar gömlu tillögur Verslunarráðsins um að Samkeppnisstofnun taki ákvörðun á frumstigi og beri ábyrgð á henni. Þá ákvörðun megi endurskoða hjá Samkeppnisráði þar sem fram fari sjálfstætt mat á öllum málgöngum. Að því loknu geti menn leitað til dómstóla. Með því móti myndi Samkeppnisráð eflast og yrði þá einnig að fá betri starfsaðstöðu. Málsaðilar ættu að eiga rétt á að flytja mál sitt fyrir Samkeppnisráð eins og nú tíðkast hjá áfrýjunarnefnd (enda kæmi ráðið í stað hennar).

Auk uppbyggingar samkeppnisyfirvalda, þá má gagnrýna Samkeppnisstofnun fyrir ónóga eftirfylgni með úrskurðum og skort á formfestu varðandi t.d. ákvörðanir um rannsókn að eigin frumkvæði og útgáfu “óskuldbindandi” (og óbirtra) álita um samkeppnisréttarlega stöðu í einstökum tilvikum.

IV. Niðurstöður

Þar sem skilyrði “fullkominnar samkeppni” eru sjaldnast fyrir hendi er engu að síður lágmarkskrafa að “frjáls samkeppni” þrífist á öllum sviðum til að ná megi sem mestri hagkvæmni. Með “frjálsri samkeppni” er til staðar umhverfi og hvati fyrir keppinauta til að gera sífellt betur og markaðurinn er opinn fyrir nýja keppinauta til að reyna sig.

Ástandið á Íslandi skiptist nokkurn veginn í tvö horn. Annars vegar er um að ræða markaði þar sem samkeppni ríkir og hins vegar samkeppnisleysi. Ef litið er framhjá hinum síðarnefndu þá er samkeppni almennt mikil á Íslandi og íslensk fyrirtæki finna í vaxandi mæli fyrir alþjóðlegri samkeppni.

Hin alþjóðlega samkeppni hefur leitt til þess að nýjar kröfur eru gerðar til íslenskra atvinnufyrirtækja sem áður bjuggu við lagalega vernd og fjarlægðarvernd. Lagalegum hindrunum hefur verið rutt úr vegi, einkum með gerð fríverslunarsamninga, og framfarir í flutningum, fjarskiptum og verslun hefur lækkað viðskiptakostnað og fjarlægðarverndina. Af þeim sökum hefur og mun innlend starfsemi taka miklum breytingum með aukinn erlendri samkeppni. Sérhæfing eykst og með bættem aðgangi að erlendum mörkuðum og ódýrari aðföngum fyrir útflutningsgreinar (vegna aukinnar samkeppni) mun slíkt veita möguleika til sóknar á erlenda markaði.

Hin harða samkeppni hefur leitt til nokkurrar samþjöppunar, bæði hafa fyrirtæki vikkað út starfsemi sína, keypt önnur fyrirtæki eða stofnað dótturfélög, sameinast eða tekið upp samstarf í öðru formi. Neikvæðu hliðar þessa eru þær að samkeppni á litlum heimamarkaði kann að minnka en jákvæðu hliðarnar eru þær að slíkt leiðir til rekstrarhagræðis sem gerir fyrirtækjunum kleift að sækja inn á nýja markaði og standa sig betur í alþjóðlegri samkeppni. Segja má að samþjöppun sé nauðsynlegur þáttur í þróun atvinnulífsins til aukinnar hagkvæmni. Slík þróun má hins vegar ekki leiða til þess að fyrirtæki séu vernduð fyrir samkeppni eða aðilar útilokaðir frá markaði, því þá leiðir samþjöppunin til stöðnunar.

Samkeppni nútímans hefur leitt til myndunnar nýrra viðskiptaverðmæta sem fyrst og fremst felast í mannauði og þáttum því tengdu. Þekking á markaði, skipulagi hans auk eignar eða aðgangs að upplýsingakerfum eða þjónustunetum skiptir nú sköpum en eignarhald á t.d. fastafjármunum skiptir á minna máli. Viðhald mannauðar, með menntun og símenntun, skiptir því sífellt meira máli og af þeim sökum verður að gera meiri kröfur til skólakerfisins en áður.

Samkeppnisumhverfi samtímans er margslungið og hömlur á samkeppni þurfa ekki að koma fram á þeim sviðum þar sem rót þeirra kann þó að liggja. Þannig getur fyrirkomulag og svigrúm til samkeppni á einum markaði ráðist af aðstæðum á markaði birgja eða kaupenda tiltekinnar vöru-eða þjónutu, þ.e. að til verði lóðréttar samkeppnishömlur sem hafi áhrif á markaði á öðru stigi í dreifingarkeðjunni, s.s. ef einungis er einn kaupandi á tilteknu sviði.

Á Íslandi er fákeppni víða ráðandi en engu að síður eru fákeppnismarkaðir oft líflegir samkeppnismarkaðir enda má ekki rugla saman fákeppni og samráði. Samkeppni á fákeppnismörkuðum birtist oft í öðrum myndum en beinni verðsamkeppni auk þess sem slíkir markaðir geta verið margskiptir, kaupendahópurinn mismunandi og þar af leiðandi (verð)samkeppni misvirk. Á

Íslandi getur smæð markaðarins einnig leitt til þess að kaupendur/notendur séu betur upplýstir og geti vegna nálægðar haft meiri áhrif á viðskiptakjör. Í þessu efni veita erlendir aðilar einnig stöðugt meira aðhald enda eru það hvers konar inngöngutakmarkanir inn á fákeppnismarkaði sem fela í sér mestu hættuna á samkeppnishömlum.

Á mörgum sviðum íslensks samkeppnislífs ríkir samkeppnisleysi að öllu eða verulegu leyti, en með því er átt við að einn aðili starfi á eða stjórn tilteknum markaði auk þess sem inngöngutakmarkanir eru algengar.

Áhrif samkeppnisleysis eru yfirleitt hærra verð, verri þjónusta, og stöðnun í tækni, auk kostnaðar þjóðfélagsins vegna ónotaðra tækifæra. Jafnframt hafa fyrirtæki sem starfa í skjóli samkeppnisleysis tilhneigingu til úþennslu og hætt er við að þau nýti forskot sitt, beint eða óbeint, til þátttöku í samkeppni á öðrum mörkuðum.

Alvarlegustu samkeppnishömlurnar á Íslandi stafa frá hinu opinbera. Ríki og sveitarfélög eru í samkeppni við einkaaðila á ýmsum sviðum bæði beint og óbeint. Ýmsar skattareglur mismuna fyrirtækjum og rugla samkeppni á milli keppnauta og atvinnugreina, og dæmi eru um að skattareglur beinlínis skaði hagsmuni og samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja. Til að auka samkeppni á Íslandi þarf að breyta þessu. Jafnframt getur hugarfar stjórnvalda skipt verulegu máli í þessu efni. Þannig skiptir máli að stjórnvöld séu vakandi fyrir því að minnka umsvif hins opinbera, að þau innleiði fljótt frelsi í samræmi við alþjóðlega samninga, að þau gangi jafnvel lengra en lágmarkskröfur slíkra samninga segja til um og að við setningu laga og reglna sé hugað að samkeppnisáhrifum. Að síðustu þarf hið opinbera að huga að eftirlitsstarfsemi sinni. Of strangar reglur og of kostnaðarsamt eftirlit miðað við tilefnið getur dregið úr samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja, dregið úr nýsköpun og gert aðgang nýrra aðila að markaði erfiðari. Þá getur mismunurinn við framkvæmd eftirlits raskað samkeppnisstöðu.