



Ritröð Samkeppniseftirlitsins

Framtíðarsýn um samkeppni - samkeppnisstefna fram til 2020

Íslensk þýðing formála og samantektar
skýrslu norrænu samkeppniseftirlitanna:

A Vision for Competition – Competition Policy towards 2020

Skýrsla

Rit nr. 2/2013

Mars

SAMKEPPNISEFTIRLITID
Borgartúni 26, 125 Reykjavík,
www.samkeppni.is





SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Sameiginleg skýrsla norrænna samkeppniseftirlita, nr. 1/ 2013:

Framtíðarsýn um samkeppni - samkeppnisstefna fram til 2020
(A Vision for Competition – Competition Policy towards 2020)

Íslensk þýðing formála og samantektar skýrslunnar

Formáli.

Stefna stjórnvalda í samkeppnismálum hefur mikilvægu hlutverki að gegna við að örva hagvöxt vegna þess að það er sterkt samband milli samkeppni og aukinnar framleiðni. Stefna stjórnvalda í samkeppnismálum, samkeppnisstefna, verður því hluti af víðtækari viðbrögðum stjórnvalda við þeim krefjandi úrlausnarefnum sem stafa af hnattvæðingu, lýðfræðilegum breytingum og minnkandi framleiðnivexti og þeim áhrifum sem þessir þættir hafa á sjálfbæran hagvöxt á Norðurlöndunum.

Norrænu samkeppniseftirlitin eiga sér langa sögu um innbyrðis samstarf. Samstarf norrænu samkeppniseftirlitanna og möguleikar þeirra til að læra hvert af öðru er mikilvægt fyrir stefnumótun þeirra og til að gera starf þeirra eins skilvirkt og framast er unnt. Þegar horft er til langs tíma er þetta sérstaklega mikilvægt vegna þess að í síbreytilegum heimi þarf sífellt að hugsa samkeppnismálin upp á nýtt. Á fundi í Helsinki í Finnlandi, í ágúst mánuði 2011, ákváðu forstjórar norrænu samkeppniseftirlitanna að setja saman vinnuhóp til að semja og birta skýrslu um hvernig skilvirk samkeppniseftirlit og skynsamleg stefna í samkeppnismálum geti lagt sitt af mörkum í því mikilvæga verkefni að tryggja hagvöxt og velferð á Norðurlöndunum í framtíðinni.

Í skýrslunni er bent á nokkur lykilatriði í þessu sambandi. Ef samkeppnisstefnan á að vera skilvirk þarf í fyrsta lagi öflug og virk samkeppnisyfirvöld sem hafa yfir réttum valdheimildum og réttum verkfærum að ráða. Með því að bera saman valdheimildir norrænu samkeppniseftirlitanna innbyrðis og bera þær saman við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins er í þessari skýrslu bent á þörf og svigrúm til þess að styrkja valdheimildir eftirlitanna til að efla samkeppni í framtíðinni. Önnur hlið á því að samkeppniseftirlit sé skilvirkt er að unnt sé að meta starf eftirlitsins í þeim tilgangi að stuðla að sífelldum endurbótum og ábyrgð í starfseminni. Jafnvel þó að ekki sé auðvelt að mæla áhrif samkeppnisstefnunnar með tölum sem lýsa hagrænu virði, sýnir skýrslan að starf norrænu samkeppniseftirlitanna hefur jákvæð áhrif á velferð. Það er í þriðja lagi mikilvægt hvernig skilvirk samkeppnisstefna getur stuðlað að því að viðhalda og bæta nýsköpunarumhverfi og nýsköpunargetu á Norðurlöndunum. Í þessu sambandi geta samkeppnisyfirvöld haft mikilvægu hlutverki að gegna hvað varðar að styðja nýsköpun með því að benda á umbætur á laga- og regluverki í því skyni að auðvelda aðgang að mörkuðum og efla samkeppni.



Í skýrslunni er loks lögð áhersla á það hlutverk sem samkeppni, stefna stjórnvalda í samkeppnismálum og norrænu samkeppniseftirlitin geta leikið til þess að auka skilvirkni og bæta gæði og aðgengileika opinberra þjónustu á Norðurlöndunum. Sérstök áhersla er lögð á heilbrigðisgeirann vegna þess hversu drjúgan hluta hann tekur af opinberum útgjöldum.

Bent á þrjú mikilvæg svið í skýrslunni þar sem norrænu samkeppniseftirlitin og stefna stjórnvalda í samkeppnismálum verða þýðingarmikil í framtíðinni: á sviði opinberra innkaupa, þar á meðal nýsköpunarinnkaupa, á sviði þróunar og framkvæmdar valkerfa í opinbera geiranum og við að tryggja að opinber fyrirtæki og einkafyrirtæki standi jafnfætis í samkeppni.

Þessi skýrsla er sú tíunda í þessari röð og starfsmenn frá öllum norrænu samkeppniseftirlitunum unnu saman við að semja hana. Tilgangurinn er að örva umræður og búa til framlag frá samnorrænu sjónarmiði um það hvernig unnt er að bæta samkeppnina neytendum til hagsbóta.

Samantekt.

Stöðugur og sjálfbær hagvöxtur er sameiginlegt markmið á öllum Norðurlöndunum. Hins vegar eru ýmsar hindranir í veginum sem tálma því að þetta markmið náist. Þessar hindranir eru býsna áþekkar í norrænu löndunum. Í þessari skýrslu verður fjallað um það hvað samkeppni, stefna stjórnvalda í samkeppnismálum og norrænu samkeppniseftirlitin geta gert, með því að boða og búa í haginn fyrir samkeppni, til að tryggja sjálfbæran hagvöxt fram til ársins 2020 og áfram.

Meðal þeirra hindrana sem draga úr sjálfbærum hagvexti og fjallað er um í þessari skýrslu má í fyrsta lagi nefna að á Norðurlöndum hefur hægt á framleiðnivexti á nýliðnum áratugum líkt og í flestum OECD löndum. Í öðru lagi hefur samkeppni á hnattræna vísu frá ört vaxandi hagkerfum í Asíu, Afríku og Suður Ameríku verið áskorun fyrir samkeppnishæfni norræns viðskiptalífs, ekki aðeins hvað varðar verð heldur einnig hvað varðar vörugæði og vöruinnihald. Í þriðja lagi hefur hækkandi meðalaldur norrænna þjóða samhliða því að minnkandi hluti mannfjöldans er á vinnumarkaði þær afleiðingar að leiðin að markmiði um stöðugan og sjálfbæran hagvöxt verður torfærari. Vissulega krefjast þessar áskoranir þess að gripið verði til víðtækra aðgerða og ýmsum stýritækjum beitt. Eins og þessari skýrslu er ætlað að sýna er samkeppni og samkeppnisstefna hluti af víðtækari lausnum á þessum úrlausnarefnum.

Samkeppnisstefna: leið til að örva sjálfbæran hagvöxt.

Mikilvægt er að framleiðni aukist á Norðurlöndum og að þar verði þróaðar verðmætar vörur og þjónusta til þess að norrænt atvinnulíf eigi að geta haldið áfram að vera samkeppnishæft á hinum alþjóðlega markaði í hnattvæddum heimi. Í þessu efni er nýsköpun lykilatriði, en nýsköpun er helsta umfjöllunarefnið í 5. kafla skýrslunnar. Annað áskorunarefni, sem er sameiginlegt með Norðurlöndunum, er að hlutfall eldra fólks verður sífellt hærra í samfélaginu. Þessi lýðfræðilega þróun, sem felst í því að færri fólk



á vinnualdri verður að standa undir sívaxandi kröfum um velferðarþjónustu í löndum þar sem meðalaldur fer hækkandi, getur valdið auknum þrýstingi á opinber útgjöld. Þetta bætist við almenna þörf á því að auka skilvirkni og framleiðnivöxt í opinbera geiranum. Á hinn bóginn hefur framleiðnivöxtur minnkað töluvert síðan á sjöunda áratug tuttugustu aldar, sér í lagi í svonefndum innlendum atvinnugreinum. Með því er átt við atvinnugreinar sem ekki búa við samkeppnislegt aðhald frá erlendum fyrirtækjum, til að mynda í byggingariðnaði, flutningastarfsemi, fjarskiptastarfsemi og ýmsum greinum á sviði fjármálaþjónustu, sérfræðiþjónustu og annarrar þjónustu. Vegna þess hve innlendu greinarnar eru fyrirferðarmiklar og taka mikinn hluta af vinnuaflinu hefur lítil framleiðniaukning í innlendu greinunum þær afleiðingar að framleiðnivöxtur í hagkerfinu í heild verður lítil. Af þessum sökum er mjög mikilvægt að fjalla um hindranir sem hugsanlega koma í veg fyrir virka samkeppni á þessum mörkuðum. Á þessu sviði hefur samkeppnisstefnan mikilvægu hlutverki að gegna til að stuðla að samkeppni í innlendum greinum og örva hagvöxt.

Samkeppnisstefnan hefur áhrif á hagvöxt.

Samkeppni örvar hagvöxt eftir ýmsum ólíkum leiðum, og þess vegna er stefna stjórnvalda um samkeppnismál mikilvægt stjórnþæki fyrir Norðurlöndin til að ná markmiðum um hagvöxt þegar til lengri tíma er litið. Í grundvallaratriðum getur samkeppni og samkeppnisstefna örvað hagvöxt eftir fjórum meginleiðum: með beitingu samkeppnislagna til að greina hvar samkeppnislögin eru brotin, og koma í veg fyrir brot á þeim; með boðun eða málafylgju fyrir málað samkeppnissjónarmiða í þeim tilgangi að afnema eða lagfæra ákvæði í lögum, reglugerðum eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni; með því að styrkja samkeppnismenningu; og með því að tala fyrir og örva virka samkeppni á hinu opinbera sviði, sér í lagi með því að stuðla að skilvirkum verkferlum við opinber innkaup.

Ein mikilvæg leið fyrir samkeppnisstefnuna til að hafa áhrif á framleiðnivöxt felst í því að samkeppnin setur þrýsting á fyrirtæki til að þau nái stjórn á kostnaði og nýti aðföng sín á skilvirkan hátt. Annað sem hefur áhrif á samkeppnisaðhald á markaði er hversu auðvelt er að komast inn á markað og að fara út af honum, en innkoma á markað eða burtför af markaði leiða til þess að framleiðsluþáttum er þegar til langs tíma er litið ráðstafað á skilvirkari hátt en ella. En innkoma á markaði og burtför af þeim ræðst að nokkru af aðgangshindrunum á markaðina. Þegar aðgangshindranir eru litlar, hefur innkoma fyrirtækja - og ógnin af innkomu þeirra á markað - þau áhrif að hvetja fyrirtæki til sífelldra umbóta í rekstri til að nýir keppinautar nái ekki að flæma þau burt af markaðnum. Þriðja leiðin er gegnum þann þrýsting til nýsköpunar sem samkeppnin setur á fyrirtækin. Þar sem hvatar til nýsköpunar velta að verulegu leyti á markaðsgerðinni og hegðun fyrirtækja á markaði, þá hefur samkeppnisstefnan mikilvægu hlutverki að gegna til að örva fyrirtæki til nýsköpunar og með því áhrifum sínum á gerð markaðarins.

Endurbætur á laga- og reglugerðaumhverfi geta örvað samkeppni og hagvöxt.

Virkt samkeppni á markaði byggist á því að fyrirtækin leiti uppi og nýti þau nýju tækifæri sem gefast á markaðnum. Í sumum atvinnugreinum og mörkuðum geta lög og reglur verið andstæð samkeppninni. Þegar lög og reglur hafa slík andsamkeppnisleg áhrif geta umbætur á þeim örvað samkeppni verulega. Á liðnum árum hafa norrænu samkeppnisyfirvöldin bent á fjölda laga og reglna sem takmarka samkeppni, valda neytendum skaða og draga úr möguleikum á hagvexti. Í næstum öllum tilvikum hefur



Það regluverk sem bent hefur verið á gilt um innlendar greinar. Þetta þýðir að með umbótum á stefnu stjórnvalda gagnvart innlendum greinum getur fengist mikið svigrúm fyrir aukna framleiðni og aukinn hagvöxt. Það er því mikilvægur hluti af starfi norræna samkeppniseftirlita að vekja athygli stjórnvalda og annarra á mögulegum umbótum á regluverki til að auka samkeppni.

Lagaleg og stofnanaleg umgjörð samkeppnisstefnunnar á Norðurlöndum.

Almennt markmið með stefnu stjórnvalda um samkeppnismál er að tryggja samkeppni á markaði og verja hagsmuni neytenda. Segja má að þetta sé samnefnari allra norrænu samkeppniseftirlitanna, en hlutverk þeirra og lagaleg og stofnanaleg umgjörð sem þeim er mörkuð til að framfylgja samkeppnislögum er hins vegar að einhverju leyti breytileg eftir löndum. Með vísan til þess er í þriðja kafla skýrslunnar gerður samanburður á valdheimildum samkeppniseftirlitanna í sambandi við eftirlit með samkeppnislagabrotum, samrunaeftilit, og við rannsóknir á einstökum atvinnugreinum, svonefndum markaðsrannsóknum. Gerður er innbyrðis samanburður á samkeppniseftirlitum Norðurlandanna og þau einnig borin saman við samkeppniseftirlit hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins í þeim tilgangi að finna út hvernig styrkja megi samkeppnislög og umgjörð þeirra til að gera samkeppnisstefnuna skilvirkari í framtíðinni.

Almenn verkefni samkeppniseftirlita.

Öll norrænu samkeppniseftirlitin hafa það hlutverk að tryggja og stuðla að samkeppni hvert í sínu landi með beitingu samkeppnislaga og því að tala fyrir málstað samkeppnissjónarmiða. Til viðbótar við þessi meginhlutverk, sem eru nokkuð áþekkt í öllum Norðurlöndunum, hafa norrænu samkeppniseftirlitin einnig hlutverki að gegna á sviði opinberra innkaupa, á sviði eftirlits með einstökum atvinnugreinum og á sviði neytendamála. Á hinn bóginn er hlutverk samkeppniseftirlitanna á þessum þremur sviðum innbyrðis ólíkt, í sumum tilvikum mjög ólíkt, milli landa. Í 3. kafla er sett fram yfirlit yfir helstu líkindi milli norrænu samkeppniseftirlitanna og þess sem helst greinir á milli við beitingu þeirra á samkeppnislögum, boðun samkeppnisstefnunnar, opinber innkaup, eftirlit með einstökum atvinnugreinum og loks neytendamálum.

Hagfræði og hagfræðileg hugtök hafa fengið aukið vægi við beitingu samkeppnislaga.

Þegar samkeppnisyfirvöld fást á grundvelli samkeppnislaga við samrunamál eða mál sem varða brot á samkeppnislögum er í meginatriðum beitt tvenns konar nálgun: annars vegar á grundvelli forms (e. form-based) og hins vegar á grundvelli afleiðinga eða áhrifa (e. effects-based). Þessi tvenns konar mismunandi nálgun getur í sumum tilvikum leitt til ólíkrar niðurstöðu. Öll samkeppniseftirlit á Norðurlöndum hafa brugðist við þessari þróun með því að beita í auknum mæli hagrænni nálgun á viðfangsefni. Í þessu samhengi hefur verið gerð gangskör að því að efla þekkingu á atvinnugreinahagfræði og í skyldum greinum, til að forðast „ofbeitingu“ laganna (e. over – enforcement), eða m.ö.o. „Type I error“, t.d. að banna „góðan“ samruna sem myndi auka skilvirkni á markaði og hafa jákvæð áhrif á velferð neytenda og hins vegar „vanbeitingu“ laganna (e. under - enforcement), eða m.ö.o. „Type II error“, t.d. að leyfa samruna fyrirtækja sem í framhaldinu misbeita markaðsvaldi sínu og hafa neytendur að fépúfu.

Líkindi með samkeppnislögum á Norðurlöndum - beiting bannákvæða samkeppnislaga og samrunaeftilit.



Samkeppnislög allra Norðurlandanna hafa verið samræmd samkeppnislögum Evrópusambandsins og innihalda ákvæði um bann við samkeppnishindrunum (ólögmætu samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu), reglur um samrunaeftirlit, og markaðsrannsóknir, rannsóknir á einstökum atvinnugreinum. Helstu samkeppnisréttarlegu ákvæði Evrópuréttar, sem eiga við í málum þegar ákvarðanir fyrirtækja á EES svæðinu geta haft bein eða óbein áhrif á viðskipti milli landa sem eru á EES svæðinu, má finna í greinum 101 og 102 samnings um starfshætti Evrópusambandsins (TFEU) og 53. og 54. gr. EES samningsins. Auk þess eru til reglur í Evrópurétti um samrunaeftirlit, um hópundanþágur og innleiðingu reglugerða. Samkeppnisreglur einstakra þjóðríkja innihalda samhljóða bannákvæði og finnast í TFEU og eiga við þegar sú hegðun fyrirtækja sem um ræðir hefur áhrif innan þjóðríkisins. Þau ríki Norðurlanda sem ekki eru í Evrópusambandinu beita greinum 53 og 54 í EES samningnum í stað TFEU reglnanna.

Möguleiki á betri eða auknum valdheimildum í samkeppnislöggjöf Norðurlandanna.

Valdheimildir samkeppniseftirlitanna þurfa að vera fullnægjandi ef stefna stjórnvalda um samkeppnismál á að geta verið skilvirk. Þó að líkindin milli samkeppnislaga Norðurlandanna séu mikil og í öllum grundvallaratriðum samræmd við samkeppnislög Evrópusambandsins, þá er nokkur munur á valdheimildum einstakra samkeppniseftirlita til að rannsaka mál, refsar fyrir brot, eða beita öðrum íhlutunum gegn samkeppnishindrunum. Það er mikilvægt atriði að í almennum samanburði við Evrópusambandið hafa norrænu samkeppniseftirlitin ekki eins umfangsmiklar valdheimildir hvað varðar bann við samkeppnishömlum, samrunaeftirlit eða rannsóknir á einstökum atvinnugreinum.

Bannákvæði gegn samkeppnishömlum

Í 3. kafla skýrslunnar er fjallað um helstu verkfæri norrænu samkeppniseftirlitanna varðandi bann gegn samkeppnishindrunum. Meðal þess sem hægt er að beita er bann við tiltekinni háttsemi, sektir, ákvarðanir sem hafa að geyma skilyrði (e. commitment decisions) og sáttir. Samanburður á helstu verkfærum samkeppniseftirlita Norðurlanda sýnir að almennt hafa samkeppniseftirlitin ekki eins miklar valdheimildir og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins.

Hvað varðar rannsóknarheimildir, en það hugtak á m.a. við um verkferla við rannsóknir í málum sem varða brot á bannákvæðum samkeppnislaga, og einnig við um viðurlög við því þegar fyrirtæki hlíta ekki ákvörðunum samkeppniseftirlita sem teknar eru í samræmi við samkeppnislög, þá hafa norrænu samkeppniseftirlitin vald til að framkvæma húsleitir í húsakynnum fyrirtækja, til að krefjast upplýsinga og til að taka viðtöl við aðila á markaði. Helsti munurinn á norrænu samkeppniseftirlitunum er sá að þau geta ekki öll framkvæmt húsleitir annars staðar en í húsakynnum fyrirtækja og að þau geta ekki öll tekið viðtöl við aðila á markaði með valdboði (e. compulsory interviews). Enn fremur eru völd norrænu samkeppniseftirlitanna til að beita viðurlögum (e. sanctions) við því þegar fyrirtæki gefa rangar eða misvísandi upplýsingar ekki eins yfirgripsmikil og völd framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins.

Þrátt fyrir að margt sé líkt með beitingu bannákvæða samkeppnislaga á Norðurlöndunum er enn nokkuð óunnið til þess að beiting þessara reglna sé sambærileg við hin yfirgripsmiklu völd framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Þá er nauðsynlegt að



norrænu löndin hafi öll áþekk verkfæri og heimildir til að framfylgja samkeppnislögum til að auðvelda frekara samstarf milli landanna í framtíðinni.

Samrunaeftirlit.

Mat á áhrifum samruna felur oft í sér fremur flókið mat á lögfræðilegum og hagrænum efnum ásamt því að við þetta mat þarf að meðhöndla og greina mikið af meginlegum (e. quantitative) og eigindlegum (e. qualitative) gögnum sem útbúa þarf innan fremur skammra tímafresta sem ákvarðast af samkeppnislögum. Skilvirkni samrunaeftirlits ræðst að verulegu leyti af valdheimildum og verkfærum sem samkeppniseftirlit einstakra þjóða hafa.

Sá samanburður á samrunaeftirliti sem birtur er í 3. kafla bendir til þess að á Norðurlöndum megi víðast hvar bæta við valdheimildir og rannsóknarheimildir samkeppniseftirlitanna. Í stuttu máli hafa öll norrænu samkeppniseftirlitin nema það finnska og sænska valdheimildir til að banna samruna. Enn fremur hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og samkeppniseftirlitin í Færeyjum, Íslandi og Noregi, valdheimildir til að beita viðurlögum gegn svonefndu "þjófstarti" (e. gun jumping), þ.e.a.s. þegar samrunaaðilar framkvæma samrunann áður en þeir tilkynna hann eða á meðan á rannsókn samkeppniseftirlitsins stendur. Á Íslandi og í Noregi og Svíþjóð geta samkeppnisyfirvöld við vissar kringumstæður krafist samrunatilkynningar frá samrunaaðilum þó að velja þeirra sé minni en svo að þau hafi sjálfkrafa tilkynningarskyldu.

Öll samkeppniseftirlitin á Norðurlöndum hafa vald til að ákveða hvaða upplýsingar þurfi að veita til þess að hinir lögfestu tímafrestir fari að líða. Á hinn bóginn duga þessar "grunnupplýsingar" oft samkeppnisyfirvöldum ekki til þess að taka upplýstar ákvarðanir í samrunamálum sem hafa valdið áhyggjum vegna áhrifa þeirra á samkeppni á markaði. Í slíkum málum þurfa samkeppnisyfirvöld í reynd talsvert meiri upplýsingar, skjöl og gögn frá samrunaaðilum og stundum einnig frá öðrum en samrunaaðilum. Vegna tímafrestanna þurfa samkeppniseftirlitin að geta fengið og greint þær upplýsingar sem þau biðja um mjög fljótt. Því skiptir miklu fyrir rannsóknir af þessu tagi að eftirlitin hafi yfir verkfærum að ráða sem auðvelda þeim að afla upplýsinga á skilvirkan hátt. Samkeppnisyfirvöld í Finnlandi og Noregi og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hafa því vald til að "stöðva klukkuna" ef þær upplýsingar sem þau óska eftir eru ekki afhentar í tíma, en þetta merkir að tímafrestir hætta að líða daginn sem aðilar áttu að veita upplýsingar og byrja ekki að líða aftur fyrr en daginn sem upplýsingarnar eru veittar.

Öll norrænu samkeppniseftirlitin geta óskað upplýsinga að viðlögðum sektum séu upplýsingarnar ekki veittar. Samkeppnisyfirvöld í Noregi, Svíþjóð, Finnlandi og á Íslandi geta krafist þess að fólk, sem talið er búa yfir þýðingarmiklum upplýsingum, mæti til viðtals við eftirlitið, ef nauðsyn krefur að viðlögðum sektum. Einungis framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og samkeppnisyfirvöld á Íslandi og í Noregi hafa vald til að leggja á sektir ef fyrirmælum er ekki hlýtt, ef aðilar gerast sekir um þjófstart eða ef brotið er gegn skilyrðum sem sett voru fyrir því að samruni var heimilaður.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og samkeppnisyfirvöld Danmerkur, Færeyja og Íslands geta numið úr gildi ákvarðanir sem heimila samruna ef þær hafa verið byggðar á villandi eða röngum upplýsingum frá samrunaaðilum sjálfum. Sama gildir ef aðilarnir



brjóta gegn skilyrðum eða skuldbindingum sem ákvörðunin var byggð á. Í Finnlandi þurfa samkeppnisyfirvöldin að leggja beiðni um ógildingu slíkrar ákvörðunar fyrir dómstóla, en möguleikarnir til að breyta málalyktum í svona tilvikum virðast takmarkaðir í Noregi og Svíþjóð. Ólíkt norsku og íslensku samkeppnisyfirvöldunum geta sænsku, finnsku og dönsku samkeppniseftirlitin ekki lagt á sektir, og sænsku og finnsku samkeppniseftirlitin ekki bannað samruna. Slík inngrip verða að ráðast fyrir dómstólum.

Markaðsrannsóknir og athuganir á einstökum atvinnugreinum.

Athuganir á einstökum atvinnugreinum eða markaðsrannsóknir eru oft hluti af verkefnum samkeppnisyfirvalda sem hafa það markmið að efla samkeppni í tiltekinni atvinnugrein eða markaði. Markmið slíkra rannsókna er oft að meta samkeppni á tilteknum markaði og benda á aðgerðir til að efla samkeppni til þess að auka velferð neytenda á tilteknum sviðum. Við slíkar atvinnugreina- eða markaðsrannsóknir kemur stundum í ljós að samkeppnislög hafi verið brotin og því sé þörf aðgerða á viðkomandi markaði eða í viðkomandi geira. Þannig eru atvinnugreina- eða markaðsrannsóknir hluti af virkri samkeppnisstefnu. Á hinn bóginn eru rannsóknir sem þessar kostnaðarsamar og mannfrekar og þá þarf aðgang að upplýsingum og gögnum frá fyrirtækjum á markaði sem þau eru oft treg til að veita, svo sem upplýsingar frá þeim um markaðshlutdeild, áætlanir, verð, framlegð og kostnað. Til þess að unnt sé að framkvæma skilvirkar atvinnugreina- og markaðsrannsóknir þurfa samkeppnisyfirvöld því að hafa nauðsynlegar vald- og rannsóknarheimildir.

Samanburður á milli norrænu samkeppniseftirlitanna og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins að þessu leyti sýnir að sá munur sem mest er sláandi felst í heimildum til að framkvæma rannsóknir á vettvangi og til að leggja á sektir þegar upplýsingar sem veittar eru hinum þjóðlegu samkeppniseftirlitum eru rangar eða villandi, en slíka heimild hafa norrænu eftirlitin ekki öll núna.

Til að samkeppnisstefnan sé skilvirk þarf fullnægjandi valdheimildir.

Í stuttu máli er niðurstaða samanburðarins í 3. kafla sú að hin norrænu samkeppniseftirlit virðast gjarna hafa minni valdheimildir en framkvæmdastjórn Evrópusambandsins við beitingu á bannákvæðum samkeppnislaga, á sviði samrunaefirlits og við markaðsrannsóknir. Það má því benda á að það er bæði þörf og svigrúm til þess að styrkja lagaumhverfi samkeppniseftirlits á Norðurlöndunum, en slíkt myndi auka skilvirkni í beitingu samkeppnislaga í framtíðinni. Það er á hinn bóginn fyrir utan verksvið þessarar sameiginlegu skýrslu að setja fram tillögur um umbætur á því samkeppnislagaumhverfi sem í gildi er í hverju landi fyrir sig. Þess í stað hefur verið leitast við að benda á mögulegar umbætur í ljósi samanburðar á umhverfi norrænu samkeppniseftirlitanna. Þegar allt kemur til alls þurfa samkeppnisyfirvöld í hverju landi fyrir sig að taka ákvörðun um hvort þörf sé á að beina slíkri málaleitan til stjórnvalda og löggjafans.

Skilvirk framkvæmd samkeppnisstefnunnar fram til ársins 2020 - lært af reynslunni.

Skilvirkni samkeppniseftirlitanna.

Líkt og allar stofnanir ríkisvaldsins sem reknar eru á kostnað almennings þurfa samkeppniseftirlit á Norðurlöndum að leitast við að vera skilvirk í framkvæmd samkeppnisstefnunnar og tryggja að skattfé borgaranna sé vel varið. Til þess að eftirlitin



verði skilvirk áfram í síbreytilegum heimi er enn fremur nauðsynlegt að þau séu fær um að aðlagast þeim breytingum sem framtíðin ber í skauti sér. Þetta þýðir að samkeppniseftirlitin verða að þróa samkeppnisstefnu, áætlanir og verkferla sem hæfa þeim verkefnum sem við blasa, og eru aðlagðir og samhæfðir annarri þróun á viðskiptasviðinu, svo sem nýsköpun og rannsóknarstefnu. Samkeppniseftirlitin á Norðurlöndum verða að beina sjónum að því að þróa og bæta skilvirka vinnuferla, bæta verkfærin sjálf, og að læra af reynslu hvers annars með því að deila með sér upplýsingum og þekkingu með samstarfi sín á milli.

Forvirkt starf er mikilvægara en áður.

Forvirkt starf hefur með tímanum orðið mikilvægara í framkvæmd samkeppnisstefnunnar og samkeppniseftirlit norrænu þjóðanna hafa gripið til mikilvægra aðgerða við að þróa og aðlaga ný verkfæri og aðferðir til að greina samkeppnishömlur; auka almenna vitund um samkeppnisreglur; forgangsraða milli ólíkra mála og verkefna; viðhafa skilvirkari verkefnastjórn; og árangursmat og samskipti við hagsmunaaðila. Það virðist verða sífellt mikilvægara að samkeppnisyfirvöld á Norðurlöndum forgangsraði og leggi áherslu á þau málefni og þá starfsemi sem getur skilað bestum árangri fyrir neytendur og samfélagið. Enn fremur er líklegt að í framtíðinni muni kröfur um mat á áhrifum samkeppnisstefnunnar halda áfram að aukast, en það þýðir að eftirlitin þurfa að geta metið starf sitt og einnig birt upplýsingar um þau verðmæti sem þau skapa fyrir neytendur og samfélagið. Það er einnig mikilvægt að samkeppnisyfirvöld og hagsmunaaðilar hafi góðan skilning á matsaðferðunum, styrkleikum þeirra, veikleikum og takmörkunum, og að matsaðferðirnar séu sniðnar að þörfum og kröfum samkeppniseftirlitanna og stjórnenda þeirra.

Virkt samkeppnisstefna eykur velferð í samfélaginu.

Í 4. kafla er gefið stutt ágríp af nokkrum meginlegum (e. quantitative) og eigindlegum (e. qualitative) aðferðum til að meta árangur samkeppnisstefnunnar. Þá eru birt nokkur dæmi um slíkt mat sem norrænu samkeppniseftirlitin hafa framkvæmt. Mikilvægur lærdómur af þessu ágrípi er að þó að það kunnist að vera freistandi að nota meginlegar aðferðir til að mæla áhrif samkeppnisstefnunnar þá eru takmörk fyrir því, frá aðferðafræðilegu og hagnýtu sjónarmiði, hversu langt er unnt að ganga við að leggja slíkt mat á áhrif samkeppnisstefnunnar. Hætt er við að slíkt mat verði kostnaðarsamt og krefjist mikils magns af gögnum, sem oft er ekki auðvelt að afla og aðferðirnar sem hingað til hafa verið þróaðar í þessu skyni eru mjög háðar forsendum sem kunna að leiða til þess að niðurstöður sem fást verði ekki nákvæmar.

Jafnvel þó að ekki sé auðvelt að mæla áhrif samkeppnisstefnunnar og fá tölur yfir hagrænt virði sem samkeppnisstefnan gefur af sér má eigi að síður beita eigindlegum aðferðum til þess að greina og meta árangur af samkeppnisstefnunni. Dæmi frá Norðurlöndunum sýna að samkeppnin gefur af sér sýnilegan árangur í lægra verði, auknu framboði og auknum gæðum. Því má líta á samkeppnisstefnuna sem „ódýrt“ stýritæki. Hvort sem unnt er að mæla á nákvæman hátt þann velferðarábata sem fellur í skaut samfélagsins vegna samkeppninnar eða ekki, leiðir starf skilvirkra samkeppnisyfirvalda til þess að meiri velferðaráhrif skapast en nemur tilkostnaðinum.

Samkeppnisstefnan - leið til að örva nýsköpun.

Nýsköpun sem aflgjafi hagvaxtar.



Öll Norðurlöndin hafa sett nýsköpunarstefnu á dagskrá til að stuðla að því að norrænu hagkerfin dafni á tímabilinu fram til 2020 og áfram. Nútímaleg hagvaxtarfræði leggur áherslu á hin sterku tengsl milli annars vegar fjárfestingar í þekkingu gegnum menntun og rannsóknir og þróun (R&D) og hagvaxtar hins vegar. Þó að mat á áhrifunum gefi ekki sömu niðurstöður, eru sterkar reynslutengdar (e. empirical) vísbendingar um mikla fylgni milli útgjalda til rannsókna og þróunar annars vegar og aukinnar framleiðni hins vegar. Arðsemi einkaaðila af rannsóknum og þróun getur verið umtalsverð, en fræðilegar rannsóknir sýna að samfélagsleg arðsemi af fjárfestingum í rannsóknum og þróun sé jafnvel enn meiri. Þar af leiðandi geta aðgerðir til að styðja og örva nýsköpun skapað mikinn arð fyrir samfélagið. Ein leið til að afla þessa ábata er að styðja við þá umgjörð atvinnugreina og þær atvinnustefnur sem hafa hvetjandi áhrif á nýsköpun. Samkeppni og samkeppnisstefna er ein leið sem unnt er að nýta til þess að örva nýsköpun.

Samkeppni og nýsköpun - flókið samspil.

Eins og áhersla er lögð á í 5. kafla þessarar skýrslu er flókið samspil milli samkeppni og nýsköpunar. Til þess að draga hina fræðilegu umfjöllun saman í stuttu máli, má segja að fjölgun fyrirtækja virðist draga úr viðleitni fyrirtækja til rannsókna og þróunar, en hins vegar leiðir aukin staðganga milli vörutegunda til þess að auka viðleitni til rannsókna og þróunar, ef sú forsenda er gefin að heildarmarkaðurinn fyrir vörutegundir minnki ekki. Vaxandi markaðir eru þar með taldir auka viðleitni til rannsókna og þróunar, en stækkun þeirra hefur óviss áhrif á fjölda vörutegunda sem eru boðnar til sölu á markaði. Auðveldur aðgangur að markaði er annar þáttur sem hefur reynst hafa áhrif á nýsköpun á markaði gegnum aukin samkeppnisþrýsting.

Enn fremur virðast þær rannsóknir sem gerðar hafa verið á sambandinu milli samkeppni og nýsköpunar leggja áherslu á mikilvægi þekkingar sem er almenn í tilteknum atvinnugreinum. Rannsóknir fræðimanna hafa leitt í ljós áhrifamikinn vitnisburð um svonefnt öfugt U-samband milli samkeppni og nýsköpunar. Að mati fræðimannanna á sér stað meira nýsköpunarstarf á mörkuðum þar sem samkeppni er mikil (e. neck-and-neck competition) og að hinn öfugi U-ferill sé brattari í slíkum geirum atvinnulífsins. Af þessum sökum virðast samkeppnishömlur vera skaðlegar fyrir nýsköpun. Samráðshringir (kartelar) og sú útilokandi misnotkun á markaðsráðandi stöðu sem dregur verulega úr samkeppni á markaði sé sérstaklega skaðleg vegna þess hve samkeppnislegu áhrifin séu mikil.

Frá almennara sjónarmiði og í sambandi við forgangsröðun samkeppnisyfirvalda á Norðurlöndum, þá er líklegt að atvinnugreinar og geirar sem sýna merki um óskilvirka samkeppni einkennist af mikilli samþjöppun á markaði og miklum aðgangshindrunum. Skilvirk samkeppnisstefna sem beinist að slíkum atvinnugreinum getur því mögulega fósrað nýsköpun og skapað þannig ábata fyrir samfélagið. Þetta gildir um atvinnugreinar þar sem samkeppninni er mikil (e. neck and neck) og einnig um aðrar atvinnugreinar.

Samkeppnisstefnan getur styrkt nýsköpunarstefnuna.

Fyrsta almenna ályktunin sem draga má af 5. kafla er að bæði hagfræðin og þau gögn um reynslu stjórnvalda sem skoðuð hafa verið benda til þess að nýsköpun og samkeppni séu mikilvægir aflhvarar hagrænnar þróunar og til þess fallin að tryggja samkeppnishæfni innlendra atvinnugreina í hinu hnattræna hagkerfi. Í öðru lagi hefur nýsköpun til þessa haft takmarkað vægi í starfi hinna norrænu samkeppniseftirlita, en búist er við að



nýsköpun verði þýðingarmeiri á þeim vettvangi í framtíðinni. Í þriðja lagi eru samkeppniseftirlit Norðurlanda á einu máli um að það lagaumhverfi sem er fyrir hendi bjóði upp á nægilegt svigrúm til að veða saman langtímaáhrif og skammtímaáhrif í einstökum málum. Þetta ætti að tryggja að ekki verði árekstrar milli markmiða samkeppnisstefnunnar og nýsköpunarstefnunnar. Loks hafa norrænu samkeppniseftirlitin ef til vill mikilvægu hlutverki að gegna við að hlúa að nýsköpun með því að boða samkeppnisstefnu sem dregur úr aðgangshindrunum og örvar samkeppni.

Samkeppnisstefnan - leið til að auka skilvirkni í opinbera geiranum.

Gerðar hafa verið miklar umbætur á opinbera geiranum á Norðurlöndum á síðustu tveimur áratugum til þess að draga úr kostnaði, auka skilvirkni, bæta gæði og auka aðgang að opinberri þjónustu. Þessar umbætur hafa smám saman innleitt markaðslausnir og opnað fyrir einkarekstrarlegt framboð á velferðarþjónustu. Þessi þróun hefur stuðlað að auknu hlutverki samkeppni og samkeppnisstefnu á hinu opinbera sviði.

Í 6. kafla er fjallað um það hlutverk sem samkeppnin, samkeppnisstefnan og norrænu samkeppniseftirlitin geta leikið við að auka skilvirkni í opinbera geiranum um öll Norðurlöndin. Hlutverk samkeppninnar í sambandi við opinbera þjónustu snýr einkum að þremur sviðum: opinberum innkaupum, þróun og innleiðingu valkerfa (e. systems of choice), og mikilvægi þess að tryggja að einkaaðilar og opinberir aðilar keppi á jafnræðisgrundvelli.

Í öllum þessum kafla er lögð sérstök áhersla á heilbrigðiskerfið. Helsta ástæðan fyrir þessari áherslu er sú að umtalsverður hluti opinberra útgjalda rennur til þessa geira og hann stendur einnig frammi fyrir sífelldum kröfum um að minnka kostnað, auka skilvirkni og bæta gæði og aðgang að þjónustunni.

Að tryggja samkeppni í opinberum innkaupum.

Skilvirk og hagkvæm opinber innkaup skipta miklu máli fyrir hagvöxt og velferð á Norðurlöndunum. Verðmæti opinberra innkaupa nemur um 15 - 20% vergrar landsframleiðslu á Norðurlöndunum og þau eru þannig verulegur hluti af opinberum útgjöldum. Af hagrænum ástæðum er því mikilvægt að tækifæri til samkeppni séu nýtt við opinber innkaup. Heilbrigð samkeppni í opinberum innkaupum dregur úr kostnaði við hina opinberu starfsemi, eykur gæði þeirrar vöru og þjónustu sem keypt er og auðveldar birgjum að selja afurðir sínar. Enn fremur geta skynsamlega framkvæmd opinber innkaup hvatt lítil og meðalstór fyrirtæki til að fara inn á markaði og til að auka umsvif sín.

Það er mikilvægt verkefni að berjast gegn ólögmætu samráði í opinberum útboðum til að tryggja samkeppni í þeim, ekki síst vegna þess að það er erfitt að greina ólögmætt samráð við gerð tilboða, svonefnd tilboðssvik (e. bid-rigging). Skilvirk beiting laga er auðvitað lykilatriði til að fæla aðila á markaði frá því að stunda tilboðssvik. Hins vegar er jafn mikilvægt að vekja athygli á áhrifum samkeppninnar við að ná fram hagkvæmni og skilvirkni í opinberum innkaupum og hvetja menn til að vera árvökulir gagnvart samráði fyrirtækja við gerð tilboða. Hið síðarnefnda felur í sér forvirkar aðgerðir á borð við upplýsingamiðlun og fræðslu til starfsmanna sem sinna opinberum innkaupum og starfsmanna fyrirtækja sem eru hugsanlegir tilboðsgjafar um meginreglur samkeppnislaga og um þann ábata sem fæst af samkeppni.



Til þessa hefur opinberum innkaupum einkum verið beitt við kaup á staðlaðri vöru og lausnum. Á hinn bóginn mun það, hversu sjálfbær opinber heilbrigðisþjónusta getur verið á Norðurlöndum, velta á nýsköpun sem getur aukið skilvirkni, öryggi, gæði og framleiðni í heilbrigðisþjónustunni. Vegna þess að hið opinbera hefur umtalsverðan kaupendastyrk er hið opinbera oft talið ekki aðeins geta stuðlað að því að hagkvæm vara og þjónusta sé boðin fram, heldur einnig stuðlað að þróun sjálfbærrar tækni og nýsköpunar í verkferlum (e. process innovation) og vöruþróun (e. product innovation) bæði í einkageiranum og opinbera geiranum. Á þessu sviði hefur verið lögð vaxandi áhersla á síðastliðnum áratug á nýsköpunar-innkaup (e. innovation procurement), það er að segja á opinber innkaup sem leið til að örva sífellda nýsköpun og aukna framleiðni í opinbera geiranum og einkageiranum. Á hinn bóginn bendir ýmislegt til þess að innkaupastofnanir og innkaupadeildir telji nýsköpunar-innkaup vera mun flóknari en hefðbundin innkaupaferli. Hugsanlegt hlutverk fyrir norrænu samkeppniseftirlitin í þessu sambandi, sem fer þó auðvitað eftir hlutverki þeirra almennt hvað varðar opinber innkaup, er að efla skilning á því hvernig unnt er að hanna nýsköpunar-innkaupaferla og hvernig unnt er að laga þá að því laga- og regluverki sem er í gildi og að því verkefni um leið að tryggja samkeppni.

Valkerfi til að auka gæði, skilvirkni og aðgengileika.

Á Norðurlöndunum hefur verið gripið til þess við umbætur á starfsemi hins opinbera að koma upp mismunandi valkerfum (e. systems of choice). Valkerfi færa opinberum stofnunum upp í hendurnar verkfæri sem þær geta notað ef þær vilja koma á samkeppni um veitingu þeirrar þjónustu sem venjulega er reidd af hendi innan stofnananna og um leið færa þeim sem nýta sér þjónustuna í hendur þann kost að velja sjálfir hvaðan þeir fá þá þjónustu sem þeir þarfnast. Þetta tækifæri fyrir einstaklinga til að velja gerir það líka að verkum að þjónusta, sem hið opinbera greiðir fyrir, aðlagast betur þörfum og kröfum hinna einstöku notenda, en það getur veitt einkafyrirtækjum og frjálsum félagasamtökum (e. NGO) betri tækifæri til að starfa og þróast með því að þau geti betur og á einfaldari hátt keppt við þá þjónustu sem opinberar velferðarstofnanir inna sjálfar af hendi. Þá eru valkerfin talin stuðla að fjölbreytileika og skapa meiri tækifæri fyrir smáfyrirtæki, fyrir félagasamtök og samvinnufélög af ýmsum toga til að komast inn á markaðinn. Í heilbrigðisgeiranum er megintilgangurinn með því að innleiða valkerfi fyrir sjúklinga sá að auka valfrelsi notenda, stuðla að auknum gæðum, aðgengileika, og skilvirkni með því að örva samkeppni og margbreytileika meðal þeirra aðila sem veita félagslega þjónustu og heilbrigðisþjónustu.

Í ljósi þess að valkerfi eru sett upp fyrir sífellt fleiri gerðir velferðarþjónustu er eðlilegt að reikna með því að samkeppni verði í framtíðinni komið við í vaxandi hluta opinbera geirans og að framlag einkaaðila á þessu sviði muni aukast. Það að tryggja samkeppnislegt hlutleysi (e. competition neutrality) - að opinberir aðilar og einkafyrirtæki standi jafnfætis í samkeppni og keppi á jafnræðisgrundvelli - jafnast á við að koma í veg fyrir samkeppnishömlur. Ein helsta áskorunin er að hanna umbunarkerfi sem ekki raska samkeppni milli atvinnureksturs hins opinbera og einkafyrirtækja og tryggja að framboð á þjónustu byggist á réttum kostnaðarlegum grunni.



Aukið samspil og samkeppni milli einkafyrirtækja og opinberra aðila getur vakið áhyggjur samkeppnisyfirvalda.

Hinar markaðsvæddu umbætur sem innleiddar hafa verið á Norðurlöndunum hafa ekki aðeins breytt því hvernig opinber þjónusta er þróuð og veitt heldur hafa þær einnig skapað nýja markaði þar sem einkafyrirtæki og opinberir aðilar eiga í einhvers konar samskiptum og samkeppni um leið. Þó að vænst sé aukinnar kostnaðarhagkvæmni af þessum umbótum þarf einnig að gera sér grein fyrir því að samkeppnislegur vandi getur komið upp vegna þess að starfsemi hins opinbera og inngrip á markaði geta einnig valdið hættu á því að samkeppni sé hamlað. Hugsanlegar samkeppnishömlur sem stafa frá háttsemi opinberra aðila geta verið fólgnar í:

* Markaðsbrestum sem stafa af stjórn og regluverki, þar á meðal af reglugerðum, skattlagningu, styrkjum og niðurgreiðslum, krossniðurgreiðslum, og kröfum sem varða fjármagnskostnað.

* Undanþágum frá samkeppnislögum, ýmist með lögum eða í reynd.

* Niðurgreiðslum frá ríkinu til að fjármagna opinbera þjónustu, ef þær eru notaðar til að krossniðurgreiða viðskipti á markaði.

* Markaðsbjögungu sem stafar af slælegri framfylgd innkaupareglna þar sem opinberum aðilum sem selja vöru eða þjónustu leyfist að verðleggja undir fullu kostnaðarverði.

Við aðstæður sem þessar er lausnin ýmist fólgin í því að banna opinberum aðilum að bjóða vörur í samkeppni við einkafyrirtæki, að setja upp einhvers konar bókhaldsmælikvarða til að tryggja að engin krossniðurgreiðsla eigi sér stað, og/eða skilja skipulagslega á milli samkeppnisrekstrar og opinbers rekstrar hins opinbera aðila. Ef efnahagsreikningar rekstrareininga í opinberri eigu eru opnaðir getur það haft áhrif á grundvöll kostnaðaruppbyggingarinnar og haft áhrif á það verð sem rekstrareiningarnar geta sett upp. Ef verðmæti eigna er vanmetið og ef skuldir og eignir svara ekki til þess sem venjulega gerist í einkageiranum, getur rekstrareining í opinberri eigu haft forskot á keppinauta sína í einkageiranum.

