



# JÁKVÆÐ ÁHRIF SAMKEPPNI Á LÍFSKJÖR OG HAGSÆLD

Rit. nr. 1/2021





## Efnisyfirlit

<b>I.</b>	<b>Inngangur</b> .....	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Samkeppnishæfni</b> .....	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>Framleiðni og hagvöxtur</b> .....	<b>4</b>
<b>IV.</b>	<b>Vöruverð og vöruframboð</b> .....	<b>4</b>
<b>V.</b>	<b>Nýsköpun</b> .....	<b>6</b>
<b>VI.</b>	<b>Hraðari endurreisn atvinnulífs</b> .....	<b>7</b>
1.	Kreppan mikla .....	7
2.	Efnahagslægð í Finnlandi .....	8
3.	Fjármálakreppan 2008 .....	9
4.	COVID-19 .....	10
<b>VII.</b>	<b>Fæðuöryggi</b> .....	<b>12</b>
<b>VIII.</b>	<b>Ójöfnuður</b> .....	<b>13</b>
<b>IX.</b>	<b>Atvinnustig</b> .....	<b>14</b>



## I. Inngangur

1. Mikilvægt er að virk samkeppni ríki á sem flestum sviðum atvinnulífsins. Meginþorri hagfræðikenninga styður þannig eindregið það mat að samkeppni í viðskiptum sé mjög æskileg þar sem hún auki velferð neytenda og stuðli að hagkvæmni í atvinnulífinu.<sup>1</sup> Nánar tiltekið er virk samkeppni m.a. talin stuðla að eftirfarandi:
  - Að neytendur fái vörur og þjónustu á sem lægstu verði.
  - Auknu vöruframboði og betri þjónustu.
  - Auknu hagræði í rekstri, minni sóun og betri stjórnun fyrirtækja.
  - Nýsköpun og framförum í atvinnurekstri.
  - Þjóðhagslegri hagkvæmni í efnahagslífinu (ábatni neytenda og framleiðenda) og aukinni samkeppnishæfni.
  - Hraðari endurreisn á krepputímum.
  - Minni ójöfnuði.
  - Minna atvinnuleysi.
2. Vegna allra þessara jákvæðu áhrifa er ljóst að mikið er í húfi fyrir neytendur, viðskiptavinum fyrirtækja og svo samkeppnishæfni íslensks efnahagslífs að virk samkeppni ríki.
3. Í þessu riti hafa verið teknar saman rannsóknir um áhrif samkeppni á ýmsa hagræna þætti sem mörgum er kunnugt um, s.s. á framleiðni, nýsköpun og hagvöxt, en einnig er fjallað um áhrif samkeppni á aðra þætti sem alla jafna er ekki rætt jafn mikið um, s.s. fæðuöryggi, ójöfnuð og atvinnustig.
4. Ritinu er ætlað að vera innlegg í umræðu um þýðingu virkrar samkeppni í íslensku atvinnulífi. Gera má ráð fyrir því að ritið verði uppfært með hliðsjón af nýjustu upplýsingum og rannsóknum hverju sinni.

## II. Samkeppnishæfni

5. Porter (1998) fjallar um samkeppnishæfni ríkja og áhrif samkeppnislöggjafar og eftirlits á hana. Þar nefnir hann að mikilvægt sé að samkeppnislöggjöf og eftirlit séu skilvirk og hindri m.a. samráð keppinauta og aðrar samkeppnishömlur.<sup>2</sup> Sjá má framangreint t.d. birtast í samanburði á samkeppnishæfni þjóða á vegum World Economic Forum. Þar er umfang markaðsráðandi stöðu (e. extent of market dominance) talið minnka samkeppnishæfni ríkja, aukin samkeppni í þjónustu (e. competition in services) talin styrkja samkeppnishæfni ríkja og óskilvirk stjórnvöld talin minnka hana.

<sup>1</sup> Sjá t.d. rit OECD frá október 2014, Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes. Á bls. 2 er fjallað um áhrif samkeppni á framleiðni: „Most importantly, it is clear that industries where there is greater competition experience faster productivity growth. This has been confirmed in a wide variety of empirical studies, on an industry-by-industry, or even firm-by-firm, basis. ... The effects of stronger competition can be felt in sectors other than those in which the competition occurs. In particular, vigorous competition in upstream sectors can 'cascade' to improve productivity and employment in downstream sectors and so through the economy more widely.“ Sjá einnig skýrslu breska viðskipta- og iðnaðarráðuneytsins (DTI) „DTI Economics Paper no. 9, The Benefits for Competition: some illustrative UK cases“, júlí 2004: „Almost from their (academic) cradle, economists learn the virtues of competition. Whether couched in the elegant prose of Georgian English, or in the more direct style of the 21st century, the message is the same. Competition is a good thing; it makes markets work well, and is in society's interests.“

<sup>2</sup> Michael E. Porter. (1998). The Competitive Advantage of Nations With a New Introduction. New York: The Free Press.



### III. Framleiðni og hagvöxtur

6. Aukin samkeppni á mörkuðum leiðir til framleiðnivaxtar fyrir fyrirtæki sem starfa á viðkomandi mörkuðum og til aukins hagvaxtar í viðkomandi löndum. Í skýrslu OECD frá 2014 er nánari útskýring á þessu sambandi, og vísað í ýmsar rannsókir sem framkvæmdar hafa verið á þessu sviði.<sup>3</sup> Í því samhengi má nefna rannsókn Gutman og Voigt (2014) þar sem höfundar álykta að hagvöxtur sé 2% eða 3% meiri í löndum með samkeppnislöggjöf en þeim sem séu án hennar.<sup>4</sup> Í rannsókn Petersen (2013) sem náði til 154 landa á árunum 1960 til 2005 var innleiðing samkeppnisslöggjafar talin hafa jákvæð áhrif á hagvöxt og verga landsframleiðslu á mann.<sup>5</sup> Þá benda rannsóknir til þess að framleiðni myndi minnka um 13% ef gripið yrði til þess ráðs að stöðva viðskipti á milli Evrópusambandsríkjanna, s.s. vegna verndarstefnu.<sup>6</sup>
7. Aðrar rannsóknir sem hægt er að nefna er rannsókn Symeonidis (2008) þar sem höfundur rannsakar áhrif banns við samráði í Bretlandi árið 1956 og ályktar að samráð á milli fyrirtækja hafi leitt til 20-30% minni framleiðnivaxtar vinnuaflds en ella á átta ára tímabili.<sup>7</sup> Taylor (2002) metur einnig áhrif samráðs á hagræna mælikvarða og ályktar að á fjórða áratug 20. aldarinnar hafi afnám samkeppnisreglna á tiltekna atvinnugreinar leitt til 10% minni framleiðslu en ella.<sup>8</sup> Að lokum kemst Clougherty (2010) að þeirri niðurstöðu að aukning fjárframlaga til samkeppnismála um 60 milljónir bandaríkjadollara geti aukið hagvöxt um 0,84%.<sup>9</sup>

### IV. Vöruverð og vöruframboð

8. Skortur á samkeppni og samkeppnishamlandi aðgerðir fyrirtækja, svo sem samráð, misnotkun á markaðsráðandi stöðu og samrunar sem raska samkeppni, rýra lífskjör almennings. Ein skýrasta birtingarmynd þess er óeðlilega hátt verð á markaði eða léleg þjónusta.
9. Connor og Lande (2005) tóku saman um 200 rannsóknir á samráði með samtals 674 dæmum um ólögsmæt verðsamráð meðal fyrirtækja í Bandaríkjunum.<sup>10</sup> Miðgildi yfirverðlagningar<sup>11</sup> í öllum samráðsmálum reyndist vera 25%, 17-19% í þeim málum sem snertu einungis Bandaríkin,

<sup>3</sup> OECD (2014). Factsheet on How Competition Policy Affects Macro-Economic Outcomes <https://www.oecd.org/daf/competition/2014-competition-factsheet-for-print-en.pdf>.

<sup>4</sup> Gutmann, J., & Voigt, S. (2014). Lending a Hand to the Invisible Hand? Assessing the Effects of Newly Enacted Competition Laws. Assessing the Effects of Newly Enacted Competition Laws. <http://ssrn.com/abstract=2392780>.

Einnig má nefna eftirfarandi greinar:

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

<sup>5</sup> Petersen (2013). ANTITRUST LAW AND THE PROMOTION OF DEMOCRACY AND ECONOMIC GROWTH. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 9, Útgáfa 3, september 2013, bls. 593-636. <https://doi.org/10.1093/joclec/nht003>.

<sup>6</sup> European Competitiveness Report. 2008. Communication from the Commission. COM(2008) 774 final.

<sup>7</sup> Symeonidis, G. (2008). The effect of competition on wages and productivity: evidence from the United Kingdom. *The Review of Economics and Statistics*, 90(1), 134-146. <http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/rest.90.1.134#U761BvmSyVM>.

<sup>8</sup> Taylor, J. E. (2002). The output effects of government sponsored cartels during the New Deal. *The Journal of Industrial Economics*, 50(1), 1-10. <http://www.jstor.org/stable/3569770>.

<sup>9</sup> Clougherty, J. A. (2010). Competition Policy Trends and Economic Growth: Cross - National Empirical Evidence. *International Journal of the Economics of Business*, 17(1), 111-127. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13571510903516995#U75kiPmSyVM>.

<sup>10</sup> Connor & Lande (2005). How High Do Cartels Raise Prices? Implications for Optimal Cartel Fines. [https://scholarworks.law.ubalt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1368&context=all\\_fac](https://scholarworks.law.ubalt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1368&context=all_fac).

<sup>11</sup> Yfirverðlagning mælir hversu mikið hærra verð er í samanburði við það verð sem hefði náðst í frjálsi samkeppni á milli viðkomandi fyrirtækja



en 30-33% í þeim málum sem teygðu sig út fyrir landsteinana. Í úrtaki rannsóknarinnar var yfirverðlagningin hærri en 10% í 79% tilvika, og hærri en 20% í 60% tilvika.

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

Tafla 1: Yfirverðlagning vegna samráðs – yfirlit reynslurannsókna.

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

11. Í leiðbeiningum OECD um mat á ábata af samkeppniseftirliti er gert ráð fyrir því að þegar samráð sé stöðvað hafi verið að meðaltali verið 10% hærra en það verið sem hefði náðst í frjálsri samkeppni á milli viðkomandi fyrirtækja, fyrirtæki sem misnota markaðsráðandi stöðu sína rukki að meðaltali um 5% yfirverð, og fyrirtæki sem skapi sér markaðsráðandi stöðu með samrunum um 3% yfirverð.<sup>23</sup> Þessar forsendur eru varlega áætlaðar, en fyrrgreindar reynslurannsóknir benda til þess að um umtalsvert vanmat sér að ræða. Er það í samræmi við

<sup>12</sup> Cohen, Mark A. og David T. Scheffman. The Antitrust Sentencing Guideline: Is the Punishment Worth the Costs? *Journal of Criminal Law* 27 (1989): 331-366.

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

<sup>13</sup> Griffin, J. Previous Cartel Experience: Any Lessons for OPEC? í Klein, L.R. og J. Marquez (Eds.) *Economics in Theory and Practice: An Eclectic Approach*, Kluwer Academic Publishers, 1989. [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-009-0463-7\\_7](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-009-0463-7_7).

<sup>14</sup> Posner, Richard A. *Antitrust Law: Önnur útgáfa*. Chicago: University of Chicago Press, 2001. <https://www.press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/A/bo3628468.html>.

<sup>15</sup> Davies, S., og Majumdar, A. (2002). The development of targets for consumer savings arising from competition policy. *OFT Economic Discussion Paper*, 4, OFT386, chapter 8.

<sup>16</sup> Levenstein, Margaret C. og Suslow, Valerie Y. (2006). What Determines Cartel Success? *Journal of Economic Literature*, Vol. 44, No. 1, 2006. <https://ssrn.com/abstract=299415> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.299415>.

<sup>17</sup> Gregory J. Werden, THE EFFECT OF ANTITRUST POLICY ON CONSUMER WELFARE: WHAT CRANDALL AND WINSTON OVERLOOK (U.S. Dep't of Justice Antitrust Division Discussion Paper No. EAG 03-2, janúar 2003)

<sup>18</sup> OECD (2003). Hard Core Cartels Recent progress and challenges ahead. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/hard-core-cartels\\_9789264101258-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/hard-core-cartels_9789264101258-en).

<sup>19</sup> Connor, J. M., og Bolotova, Y. (2006). Cartel overcharges: survey and meta-analysis. *International Journal of Industrial Organization*, 24(6), 1109-1137.

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

<sup>20</sup> Connor, John M. og Robert H. Lande (2008). Cartel Overcharges and Optimal Cartel fines. *Issues in Competition Law and Policy*, S.W. Waller (ed.), Volume 3, AMA Section of Antitrust Law, chapter 88, pp. 2203-2218.

[https://scholarworks.law.ubalt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1719&context=all\\_fac](https://scholarworks.law.ubalt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1719&context=all_fac).

<sup>21</sup> Connor, John M., *Price-Fixing Overcharges: Revised 3rd Edition* (February 24, 2014). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2400780> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2400780>

<sup>22</sup> Boyer og Kotchoni (2015). *R. Rev Ind Organ* 47: 119. <https://doi.org/10.1007/s11151-015-9472-1>

<sup>23</sup> OECD (2014) Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities. <https://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>.



ályktun Connor og Lande (2008) og Williams og Giradet (2007) sem álykta sem svo að fyrrgreint 10% viðmið sé mikið vanmat þegar um sé að ræða samráðsmál.<sup>24</sup>

## V. Nýsköpun

12. Samkvæmt rannsóknum Aghion o.fl. (2005) er nýsköpun mest á þeim mörkuðum þar sem nokkur samkeppni ríkir.<sup>25</sup> Nýsköpun er minnst á sitthvorum enda skalans, þ.e. á mörkuðum þar sem annað hvort mjög lítil eða mjög mikil samkeppni ríkir, þar sem ekki eru til staðar jafnmiklir hvatar fyrir stjórnendur fyrirtækja í slíkum atvinnugreinum til þess að leggja fé, tíma og áhættu í rannsóknir og þróun. Polder og Veldhuizen (2010) skoðuðu hollensk gögn sérstaklega<sup>26</sup>, og Grünewald (2009) sænsk gögn<sup>27</sup>, og komust að sambærilegum niðurstöðum. Í rannsókn Büthe og Cheng (2017) er komist að þeirri niðurstöðu að það hafi tölfræðilega marktæk áhrif á nýsköpun (mæld sem fjöldi einkaleyfisumsókna) þegar í gildi séu samkeppnislög og þeim sé fylgt eftir (e. substantively meaningful competition)<sup>28,29</sup>
13. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, Öflug uppbygging, segir:

„Almennt er talið að skilvirkasta leiðin til þess að efla frumkvöðlastarfsemi og nýsköpun séu opnir markaðir og aðgerðir sem stuðla að aukinni samkeppni.<sup>30</sup> Sökum þessa er litið svo að samkeppnisreglur, ásamt reglum um verndun hugverkaréttinda, hafi þann tilgang að efla nýsköpun.“<sup>31</sup>“
14. Flestar íhlutanir samkeppnisyfirvalda beinast að mörkuðum þar sem lítil samkeppni ríkir eða mun ríkja, vegna t.a.m. skaðlegra samruna, en hins vegar vakna áhyggjur sjaldnar á mörkuðum þar sem virk samkeppni er þegar til staðar. Virk beiting samkeppnislaga í atvinnugreinum þar sem lítil samkeppni ríkir ætti því að öllu öðru óbreyttu að stuðla að aukinni nýsköpun.

<sup>24</sup> Sjá einnig t.d. Tackling Cartels, Simon Williams og Philipp Giradet, 22. febrúar 2007 (birt m.a. á <http://www.konkurransetilsynet.no>): „Academic studies have in the past suggested that cartel conduct imposes on average a surcharge around 10% on the price of goods or services supplied. Today the emerging consensus is that this figure is probably too conservative and that it is likely to be closer to 20-30% and can in certain cases be much higher still.“

<sup>25</sup> Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., og Howitt, P. (2005). Competition and Innovation: an Inverted-U Relationship. The Quarterly Journal of Economics, 120(2), 701-728. <http://web.stanford.edu/~nbloom/PevertedU.pdf>.

<sup>26</sup> Polder, M. og Veldhuizen, E. (2010). Innovation and Competition in the Netherlands: Testing the Inverted U for Industries and Firms. Discussion Paper n.201021. Statistics Netherlands, The Hague. <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/88B125CA-0BD3-44BA-9938-47140F08965A/0/201021x10pub.pdf>.

<sup>27</sup> Grünewald, O. (2009). Market Incentives to Business Innovation in Sweden. Yearbook on Productivity 2009. Statistics Sweden. [http://www.scb.se/statistik/publikationer/OV9999\\_2009A01\\_BR\\_X76BR0901.pdf](http://www.scb.se/statistik/publikationer/OV9999_2009A01_BR_X76BR0901.pdf).

<sup>28</sup> Skilgreint sem: “To be considered a “substantively meaningful competition law,” the legislation under review had to (i) have, at least inter alia, the declared purpose of fostering or safeguarding market competition in the national economy and (ii) contain, at a minimum, a prohibition of cartels or cartel-like forms of collusion (that is, disallow price-fixing agreements or coordinated reductions in production, market-sharing agreements, etc.).”

<sup>29</sup> World Bank (2017). A Step Ahead: Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth. Bls. 187-224. [https://elibrary.worldbank.org/doi/citedby/10.1596/978-1-4648-0945-3\\_ch7](https://elibrary.worldbank.org/doi/citedby/10.1596/978-1-4648-0945-3_ch7).

<sup>30</sup> Sjá t.d. Jonathan B. Baker, Beyond Schumpeter vs. Arrow: How Antitrust Fosters Innovation, Working Paper Series, júní 2007: „The benefits of antitrust rules and enforcement extend beyond lower prices, greater output and higher product quality; they also include increased innovation.“. Sjá einnig framlag framkvæmdastjórnar ESB: The Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy, Competition policy and the exercise of intellectual property rights, Genf 17-19 júlí 2007: „In general competition and open markets provide better incentives for innovation while monopoly and high concentration retard innovation.“ Til eru hins vegar hagfræðingar sem hafa haldið því fram að nýsköpun þrífist best í einokun: Sjá t.d. J A Schumpeter, Capitalism, Socialism and Democracy, 1942.

<sup>31</sup> Sjá t.d. United Nations Conference on Trade and Development, Competition policy and the exercise of intellectual property rights, Report by the UNCTAD secretariat, júlí 2008: „Competition law and policy and IP law and policy are often generally regarded as complements because both seek to promote innovation and the development of new technologies and products for the benefit of consumers.“



## VI. Hraðari endurreisn atvinnulífs<sup>32</sup>

15. Reynsla annarra ríkja af efnahagskreppum og rannsóknir fræðimanna sýna að aðgerðir til þess að efla samkeppni stuðla að hraðari endurreisn atvinnulífsins. Sömu heimildir sýna að ráðstafanir sem takmarka samkeppni framlengja og auka á efnahagsörðugleika og vinna þar með gegn bata. Að loka markaði af frá utanaðkomandi samkeppni gerir fyrirtækjum kleift að hækka verð, minnka framleiðslu og vanrækja vöruþróun sem leiðir að lokum til enn dýpri og lengri kreppu.
16. Hér á eftir er í fyrsta lagi að finna stutta umfjöllun um rannsóknir af áhrifum verndarstefnu sem gripið var til í Bandaríkjunum í kjölfar kreppunnar miklu og umfjöllun um jákvæð áhrif aðgerða finnskra stjórnvalda sem beittu sér fyrir aukinni samkeppni til að bregðast við efnahagslægd í landinu á 10. áratug seinustu aldar. Í öðru lagi er að finna umfjöllun um viðbrögð Samkeppniseftirlitsins við fjármálakreppunni 2008 og hvernig verndarstefna hefur birst í kjölfar hennar. Að lokum er fjallað um Covid-19 faraldurinn, viðbrögð samkeppniseftirlita og leiðbeiningar samkeppnisdeildar OECD um hvaða meginreglum stjórnvöld geti fylgt þegar þau veita ríkisstuðning og hvaða aðgerða samkeppnisyfirvöld geti gripið til til þess að bregðast við þeim áskorunum sem fylgja COVID-19 faraldurinum.

### 1. Kreppan mikla

17. Kreppan mikla, sem einnig hefur stundum verið kölluð heimskreppan, er talin hafa átt uppruna sinn í Bandaríkjunum. Þar hófst hún sem efnahagslegur samdráttur sumarið 1929 en á hlutabréfamörkuðum í októbermánuði sama ár varð svo hrun.<sup>33</sup> Til ýmissa aðgerða var gripið til þessa að vinna gegn kreppunni en hér er sjónum beint að þeim aðgerðum sem sneru að því að takmarka samkeppni og áhrif þeirra aðgerða. Í því sambandi er hægt er að nefna Smoot-Hawley tollalögin sem sett voru um sumarið 1930 í valdatíð Hoovers Bandaríkjaforseta.<sup>34</sup> Einnig er hægt að nefna að á árunum 1933 til 1936 beitti Franklin D. Roosevelt forseti Bandaríkjanna sér fyrir ýmsum aðgerðum sem ætlað var að vinna gegn skaðlegum áhrifum kreppunnar miklu og stuðla að endurreisn efnahagslífs Bandaríkjanna. Hluti af þessari stefnu, sem nefnd var „New deal“, var setning NIRA laganna svo kölluðu („National Industrial Recovery Act“) á árinu 1933.<sup>35</sup> Af NIRA lögnum leiddi að bandarískum samkeppnislögum var í raun að miklu leyti vikið til hliðar. Um leið og opnuð var fyrir samráð var þess enn fremur krafist að laun yrðu hækkuð í þeim greinum þar sem samráð væri til staðar.
18. Rökstutt hefur verið að NIRA lögin hafi ekki stuðlað að endurreisn bandaríks efnahagslífs heldur þvert á móti gert ástandið mun verra og unnið gegn framförum.<sup>36</sup> Vísað hefur verið til þess að eftir setningu laganna hafi viðskiptakostnaður í bandarísku atvinnulífi að jafnaði

<sup>32</sup> Undirkaflar 1 og 2 byggja að miklu leyti á umfjöllun í [skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008](#), Öflug uppbygging - Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi.

<sup>33</sup> Christina D. Romer, The Nation in Depression, Journal of Economic Perspectives, Vol 7, No. 2, vorið 1993, bls. 19-39.

<sup>34</sup> Í valdatíð Hoovers var m.a. gripið til þess úrræðis að löggesta svonefnd Smoot-Hawley tollalög í því skyni að vinna gegn kreppunni, en Hoover ritaði undir þau sumarið 1930. Smoot-Hawley tollalögin eru síðustu tollalögin sem kváðu á um beina fjárhæð tolla. Sem dæmi um áhrifin má nefna að inn- og útflutningur milli Bandaríkjanna og Evrópu minnkaði um 2/3 á tímabilinu 1929 – 1932. Lögin voru sett þrátt fyrir undirskriftarlista meira en 1000 hagfræðinga sem mæltu gegn lögnum, og þau eru almennt talin hafa stuðlað að dýpkun kreppunnar.

<sup>35</sup> Sjá hér almennt t.d. Barry Cushman, The Great Depression and the New Deal, CAMBRIDGE HISTORY OF LAW IN AMERICA, Tomlins & Grossberg, 2005.

<sup>36</sup> Sjá t.d. Spencer Weber Wallace, The Antitrust Legacy of Thurman Arnold, St. Johns Law Review, vol. 78 no.3 2004: „The goal of the NIRA was to restrict production, raise price, create profits, and restart business investment. Not surprisingly, to the extent prices were increased, the increase further limited production, employment, and the purchasing power of consumer, leaving the country in even worse straits than at the beginning of the Great Depression. Over time, consumer interests, labor groups, smaller producers, antitrusters, and government purchasers became increasingly concerned with higher prices and began to vocally oppose the National Recovery Administration (NRA) and its codes.“ Sjá einnig grein Clive Crook í Financial Times frá 8. nóvember 2008: „The NRA slowed the recovery.“





hækkað um 40% og iðnframleiðsla dregist saman um fjórðung.<sup>37</sup> Áhrif þessa hafa m.a. einnig verið metin svo að heildsöluverð hafi verið 24% hærra en ella árið 1935 vegna breytinganna. Breytingarnar, ásamt kröfum um að laun ættu einnig að vera yfir markaðsverði, eru talin hafa leitt til 25% hærra atvinnuleysis en ella.<sup>38</sup> Árið 1938 breyttu bandarísk yfirvöld um stefnu og lögðu áherslu á að samkeppni og beiting samkeppnisreglna væri nauðsynleg til þess að tryggja efnahagslegar framfarir og velferð almennings.<sup>39</sup> Bati sem hófst í bandarísku efnahagslífi í framhaldinu hefur verið rakinn til þessa.<sup>40</sup>

19. Rannsókn hagfræðinga við Kaliforníuháskóla bendir í sömu átt. Á grundvelli hennar hafa verið færð rök fyrir því að NIRA lögín og stefna bandarískra stjórnvalda gegn samkeppni hafi framlengt kreppuna miklu um sjö ár.<sup>41</sup> Bandarískt efnahagslíf hafi verið við það að ná sér en NIRA lögín og m.a. sú takmörkun á samkeppni sem af þeim leiddi hafi unnið gegn þeim bata og viðreisn atvinnulífsins.<sup>42</sup>

## 2. Efnahagslægð í Finnlandi

20. Í upphafi tíunda áratugar síðustu aldar hófst djúp efnahagslægð í Finnlandi. Á tímabilinu 1991-1993 féll þjóðarframleiðsla um 12% og atvinnuleysi jókst úr 3,5% á árinu 1990 í 18,4% á árinu 1994. Verðfall varð á hlutabréfum og fasteignum og fjöldi fyrirtækja varð gjaldþrota. Var þetta ein versta efnahagskreppa sem vestrænt ríki hefur staðið frammi fyrir í seinni tíð.<sup>43</sup>
21. Orsakir þessara efnahagsörðuleika voru í meginráttum tvíþættar. Annars vegar áfall í utanríkisviðskiptum Finna og hins vegar veikleikar í efnahag landsins. Til þess að vinna bug á þessum erfiðleikum gripu finnisk stjórnvöld til ýmis konar ráðstafana. Aðgerðir til þess að efla samkeppni í finnsku atvinnulífi gegndu þar miklu hlutverki.<sup>44</sup> Í þessu skyni var lagt fram frumvarp til þess að styrkja finnisk samkeppnislög. Fram hefur komið að finnska þingið taldi að skortur á samkeppni væri þýðingarmikil orsök þessara efnahagsþrenginga. Taldi finnski

<sup>37</sup> Sjá t.d. Lawrence W. Reed, *Great Myths of the Great Depression*, Mackinac Center

<sup>38</sup> Bruce Lyons. 2009. *Competition Policy, Bailouts and the Economic Crisis*. CCP Working Paper 09-4.

<sup>39</sup> Í apríl 1938 kynnti Roosevelt forseti „*The Anti-Monopoly Message*” og lagði m.a. til að eftirfarandi atriði yrðu tekin til athugunar: „1) *Improvement of anti-trust laws by placing the burden of proof of innocence on those charged with certain violations, such as presenting identical bids, uniform price raises*; 2) *more careful scrutiny of mergers and interlocking relationships*; 3) *supervision of investment trusts and gradual separation of banks from holding companies*; 4) *supervision and publicizing of activities of trade associations*; 5) *amendment of patent laws to prevent use of patent controls for suppression of new inventions*; 6) *correction of tax laws to encourage competition and dividend distribution*.” Sjá Time.com.

<sup>40</sup> Sjá m.a. tilkynningu UCLA frá 8. ágúst 2004: „*Recovery came only after the Department of Justice dramatically stepped enforcement of antitrust cases nearly four-fold and organized labor suffered a string of setbacks, the economists found*.” Þátttaka Bandaríkjamanna í seinni heimstyrjöldinni hafði einnig mikil áhrif á atvinnulífið. Hefur því verið haldið fram að kreppunni miklu hafi lokið í seinni heimstyrjöldinni; sjá Christina D. Romer, *The Nation in Depression*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol 7, No. 2, vorið 1993, bls. 35.

<sup>41</sup> Cole & Ohanian, *New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis*, *Journal of Political Economy*, 2004 vol. 112. Sjá einnig tilkynningu UCLA vegna birtingu þessarar greinar, dags. 8. ágúst 2004: „*FDR's policies prolonged Depression by 7 years, UCLA economists calculate*”

<sup>42</sup> Sjá m.a. tilkynningu UCLA frá 8. ágúst 2004: „*President Roosevelt believed that excessive competition was responsible for the Depression by reducing prices and wages, and by extension reducing employment and demand for goods and services*,” said Cole, also a UCLA professor of economics. “*So he came up with a recovery package that would be unimaginable today, allowing businesses in every industry to collude without the threat of antitrust prosecution and workers to demand salaries about 25 percent above where they ought to have been, given market forces. The economy was poised for a beautiful recovery, but that recovery was stalled by these misguided policies*.”

<sup>43</sup> Umfjöllun um finnsku efnahagskreppuna byggist m.a. á eftirfarandi yfirgrípsmikilli skýrslu um hana: *The Research Programme on the Economic Crisis of the 1990s in the light of economic and social research*, Down from the heavens, Up from the ashes, Government Institute for Economic Research, Helsinki 2001.

<sup>44</sup> Sjá Tapio Korhonen, *Finnish monetary and foreign exchange policy and the changeover to the euro*, Bank of Finland Discussion Papers, 25, 2001: Í umfjöllun um aðgerðir finnskra stjórnvalda til vinna gegn kreppunni segir m.a. : „*The Government implemented a broad scheme of structural reform, affecting, inter alia, the tax system and competition policy*.” Sjá einnig Hátækniönaður, Þróun og staða á Íslandi, Staða og stefna á Norðurlöndum og Írlandi, nóvember 2005: “*Í efnahagskreppunni í byrjun tíunda áratugarins, fjármálakreppunni og svo hrúni útflutnings til Sovétríkjanna mótuðu stjórnvöld vaxtarstefnu byggða á klasagreiningu og netsamstarfi ... Árið 1994 var atvinnuleysi í Finnlandi yfir 16%. Það þurfti nýja stefnu til að styrkja stöðu Finna á alþjóðamarkaði. Frjáls samkeppni var hornsteinn hennar*.”





löggjafinn ástæðu til þess að ganga enn lengra en frumvarp ríkisstjórn gerði í styrkingu samkeppnisreglna.<sup>45</sup> Efnahagsnefnd finnska þingsins lagðist þannig gegn sértækum undanþágum minni fyrirtækja til samkeppnishamlandi samstarfs sem gert var ráð fyrir í stjórnarfrumvarpinu.<sup>46</sup> Var það samþykkt í þinginu og tóku ný og sterkari samkeppnislög gildi í Finnlandi á árinu 1992 mitt í hinni efnahagslegu kreppu.

22. Frá og með árinu 1994 hófst bati í finnsku atvinnulífi, aðallega í útflutningsgreinum. Hefur verið rökstutt að m.a. hin aukna samkeppni sem leiddi af aðgerðum stjórnvalda hafi stuðlað að hagvexti og aukinni framleiðni í Finnlandi.<sup>47</sup>

### 3. Fjármálakreppan 2008

23. Sú kreppa sem dundi yfir íslensku þjóðina haustið 2008 var einkum fólgin í því að mörg helstu fyrirtæki landsins voru yfirsuldsett og mörg hver jafnvel tæknilega gjaldþrota. Ástæður þess voru m.a. óeðlilega mikil skuldsetning í erlendri mynt sem snarhækkaði þegar gengi krónunnar hrundi og skuldayfirfærsla sem leiddi af svonefndum öfugum samrunum mikið skuldsettra eignarhaldsfélaga við rekstrarfélög sem eignarhaldsfélögin höfðu fest kaup á að miklu leyti með lántökum.
24. Í kjölfar fjármálakreppunnar árið 2008 virðast ríki hins vegar ekki hafa brugðist við með verndarstefnu sama hætti og í sama mæli og á fyrri tímum. Að einhverju leyti er hægt að rekja þá niðurstöðu til þess að reynsla af verndarstefnu er slæm auk þess sem möguleikar ríkja, t.a.m. í Evrópu, til þess að grípa til verndarstefnu eru nú minni en áður vegna reglna um ríkisaðstoð. Það er þó ekki svo að ríki heims hafi ekki gripið neinna aðgerða til þess að vernda innlend fyrirtæki. Evenett (2019) kemst t.a.m. að þeirri niðurstöðu að á árinu 2013 hafi 70% af útfluttum vörum verið í samkeppni á mörkuðum sem voru undir áhrifum af markaðstruflandi aðgerðum stjórnvalda, sem þá ívilnuðu fyrirtækjum á heimamarkaði, í kjölfar fjármálakreppunnar árið 2008.<sup>48</sup>
25. Strax í upphafi hrunsins, haustið 2008, beindi Samkeppniseftirlitið sér fyrir umræðu um samkeppnisaðstæður á mörkuðum í ljósi hrunsins, sbr. [skýrslu nr. 2/2008](#), *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnulífs*, þar sem dregin var saman reynsla annarra ríkja af efnahagskreppum og greind tækifæri til að efla samkeppni á 15 mikilvægum mörkuðum, sbr. framangreint. Á sama tíma birti Samkeppniseftirlitið [álit nr. 3/2008](#), *Ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum*, þar sem því var beint til einkum banka að hafa 10 boðorð í heiðri í því skyni að efla samkeppni á mörkuðum. Tilmælin voru mótuð í góðu samstarfi við atvinnulífið og samtök launþega.
26. Í framhaldinu hófst stefnumótunar- og greiningarvinna sem stóð yfir í fimm ár og birtist m.a. í skýrslum [nr. 2/2009](#), *Bankar og endurskipulagning fyrirtækja -Stefnumörkun*, og skýrslum [nr.](#)

<sup>45</sup> Álit efnahagsnefndar finnska þingsins: 1992 rd-EkUB 14-RP 162/1991 rd, Ekonomiudskottets betänkande nr 14 om regeringens proposition med förslag till konkurrensbegränsningslag.

<sup>46</sup> OECD, Finland – The Role of Competition Policy in Regulatory Reform, 2003: „Finland was enduring a severe recession, which was magnified by the disruption of its traditional markets in what had been the USSR. The government proposed to prohibit restrictive agreements and to reform the Competition Council by ending the practice of interest group representation in its membership. The Parliament appeared to agree generally that restraints on competition were an important reason for the country's poor economic performance. Indeed, the lawmakers wanted an even tougher competition law than the government proposed.”

<sup>47</sup> Sjá t.d. Finland's Economy, McKinsey&Company, 2007. Sjá einnig OECD, Product Market Competition and Economic Performance in Finland, 2004: „Following the deep recession in the early 1990s growth has been strong, but the scope for economic catch-up remains considerable and crosscountry empirical evidence suggests that enhancing competition is an important means of achieving this. Structural reforms to strengthen competition in the early 1990s did boost growth and were also ahead of similar developments in the EU.”

<sup>48</sup> Simon J Evenett. 2019. Protectionism, state discrimination, and international business since the onset of the Global Financial Crisis. *Journal of International Business Policy* volume 2, bls. 9–36.



[2/2011](#), *Samkeppnin eftir hrun*, skýrsla [nr. 3/2012](#), *Endurreisn fyrirtækja 2012*, og skýrsla [nr. 3/2013](#), *Öflug samkeppni læknar stöðnun*. Til grundvallar þremur síðastnefndu skýrslunum lá gagnaöflun um 120 fyrirtæki á 14 mikilvægum mörkuðum. Dróg Samkeppniseftirlitið ályktanir af stöðu þeirra og beindi tilmælum til banka og stjórnvalda af því tilefni.

#### 4. COVID-19

27. Fram hefur komið í köflum IV.1 til IV.3 að verndarstefna í kjölfar efnahagserfiðleika er markaðstruflandi og hefur reynst illa. Því brást Samkeppniseftirlitið sem og önnur samkeppnisyfirkvöld víða um veröld við COVID-faraldrinum með skýrum hætt. Þann 23. mars 2020 sendu samkeppnisyfirkvöld á EES-svæðinu, þ.m.t. talið Samkeppniseftirlitið, ásamt framkvæmdastjórn ESB og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), frá sér sameiginlega yfirlýsingu er varðar samkeppniseftirlit og beitingu samkeppnisreglna vegna Covid-19. Í yfirlýsingunni var lögð áhersla á að samkeppnisreglurnar væru nýttar til þess að tryggja jafna samkeppnisstöðu fyrirtækja, hin fordæmalaus staða geti kallað á samstarf fyrirtækja til að tryggja aðföng og dreifingu mikilvægra vara til neytenda auk þess sem áhersla var lögð á mikilvægi þess að tryggja aðgengi að mikilvægum heilbrigðisvörum á samkeppnishæfu verði.
28. Þá hefur framkvæmdastjórn ESB og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) veitt margvíslegar undanþágur vegna ríkisstyrkja tengdar faraldrinum. Til að aðstoða íslensk stjórnvöld vegna COVID-19 stofnaði Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) t.a.m. sérstakan starfshóp sem hafði það hlutverk að vera íslenskum stjórnvöldum innan handar vegna ráðstafana sem gætu flokkast sem ríkisaðstoð samkvæmt samkeppnisreglum EES-samningsins.<sup>49</sup>
29. Vegna yfirstandandi heilsuvár af völdum COVID-19 opnaði Samkeppniseftirlitið sérstaka [upplýsingasiðu](#) þar sem finna má upplýsingar um áherslur stofnunarinnar og samkeppniseftirlita nágrannaþjóða vegna faraldursins, upplýsingar um hverslags samstarf keppinauta gæti verið undanþegið bannreglum samkeppnislaganna vegna þeirra sérstöku aðstæðna sem nú eru uppi, hvernig neytendur og fyrirtæki geta borið sig af ef verð mikilvægra vara hækkar við þessar aðstæður og breytingar á starfsemi stofnunarinnar.<sup>50</sup>
30. Þrátt fyrir þann lærdóm sem draga má af viðbrögðum við fyrri kreppum og þeim sveigjanleika sem samkeppnisyfirkvöld, fyrirtæki sem og aðrar stofnanir hafa sýnt við þessar aðstæður þá eru enn raddir um að æskileg viðbrögð við COVID felist í aukinni verndarstefnu. Í tilefni þess hélt Samkeppniseftirlitið alþjóðlega ráðstefnu þann 9. júní 2020 þar sem virtir fræðimenn á vettvangi samkeppnismála beggja vegna Atlantshafsins ræddu álitæfni sem skipta miklu í mótun samkeppnis- og efnahagsstefnu á næstunni.<sup>51</sup> Tæplega 250 þátttakendur skráðu sig til leiks, frá rúmlega 40 þjóðlöndum. Ráðstefnan var liður í fundarröð Samkeppniseftirlitsins, „Samtal um samkeppni“.
31. Á ráðstefnunni var m.a. rakið hvernig beiting samkeppnisreglna hefur á undanliðnum áratugum þróast með mismunandi hætti. Þannig var bent á að væg beiting samkeppnisreglna og túlkun samkeppnisréttar í Bandaríkjunum hafi leitt til aukinnar samþjöppunar á ýmsum mikilvægum mörkuðum sem ýtt hafi m.a. undir aukna misskiptingu auðs. Á hinn bóginn væru Evrópsk samkeppnisyfirkvöld að huga að endurbótum samkeppnisreglna og enn meiri festu í

<sup>49</sup> Vefslóð: <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/rikisadstod-vegna-covid-19>

<sup>50</sup> Vefslóð: <https://www.samkeppni.is/utgafa/i-brennidepli/upplýsingasida-vegna-covid-19>

<sup>51</sup> Í pallborði ráðstefnunnar sátu fimm virtir fræðimenn á vettvangi samkeppnismála. Frá Bandaríkjunum komu [Jonathan Baker](#), rannsóknarprófessor við American University Washington College of Law og [Fiona Scott Morton](#), prófessor í hagfræði við Yale University School of Management. Frá meginlandi Evrópu komu [Pierre Régibeau](#), aðalhogfræðingur samkeppnisdeildar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og [Lars Sørgard](#), forstjóri norska samkeppniseftirlitsins. Frá Íslandi tók þátt [Gylfi Magnússon](#), dósent í hagfræði við Háskóla Íslands.



eftirfylgni þeirra, til þess að tryggja samkeppnishæfni Evrópuríkja. Þá var almenn samstaða meðal fundarmanna um að stefna sem fæli í sér að veita fyrirtækjum vernd fyrir alþjóðlegri samkeppni væri óskynsamleg auk þess þjóðríki ættu að forðast að svara núverandi efnahagssamdrætti með aukinni verndarhyggju og veikara eftirliti. Þvert á móti ætti að nýta krafta samkeppninnar við endurreisnina og flýta þannig uppbyggingu efnahagslífsins. Slíkt myndi flýta uppbyggingu efnahagslífsins og ala af sér sterkari fyrirtæki, sem yrðu betur í stakk búin til þess að taka þátt í alþjóðlegri samkeppni, auk þess sem hagsmunir neytenda í viðkomandi ríki væru betur tryggðir.

32. Í riti OECD frá árinu 2020, *OECD competition policy responses to COVID-19*, reifar stofnunin hvaða meginreglum stjórnvöld geti fylgt þegar þau veita ríkisstuðning og hvaða aðgerða samkeppnisfyrirvöld geti gripið til til þess að bregðast við þeim áskorunum sem fylgja COVID-19 faraldrinum. Hvað varðar meginreglur stjórnvalda og mögulegar aðgerðir samkeppnisfirvalda þá fjallar stofnunin um þau í samhengi við ríkisstuðning, framkvæmd samkeppnislagna til skamms tíma og til meðallangs tíma. Yfirlit yfir helstu niðurstöður ritsins frá OECD er að finna í töflu 2.

*Tafla 2: Tillögur sem OECD hefur beint til stjórnvalda sem og samkeppnisfirvalda til að bregðast við áskorunum sem fylgja COVID-19*

	Stjórnvöld skulu...	Samkeppnisfyrirvöld skulu
Inngrip stjórnvalda	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vera móttækileg fyrir ráðleggingum samkeppnisfirvalda þegar þau undirbúa og framkvæma aðgerðir til að tryggja það að stuðningurinn sé nauðsynlegur og í hlutfalli við það vandamál sem verið er að reyna að leysa.</li> <li>Tryggja að stuðningsaðgerðir sem teknar eru upp séu gegnsæjar og tímabundnar og að jákvæð áhrif vegi upp neikvæð markaðstruflandi áhrif stuðningsaðgerðanna.</li> <li>Undirbyggja vandlega þær stuðningsaðgerðir sem beinast að tilteknum fyrirtækjum. Jafnframt að þær séu tímabundnar og ekki umfangsmeiri en þörf er á.</li> <li>Forðast það að styðja sérstaklega við fyrirtæki sem voru á leið í prot eða þar sem til staðar voru kerfislægir veikleikar fyrir COVID-19 kreppunnar.</li> <li>Ganga út úr fjárfestingum um leið og mögulegt er og með þeim hætti sem stuðlar að samkeppni. Þannig skulu stjórnvöld reiða sig á ráðleggingar samkeppnisfirvalda við undirbúning þesskonar aðgerða.</li> <li>Bæta fyrirtækjum upp þann kostnað sem hlýst af auknum opinberum kvöðum sem lagðar eru á þau í almannabágu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aðstoða stjórnvöld við framkvæmd stuðningsaðgerða.</li> <li>Birta álit eða leiðbeiningar til handa stjórnvöldum um að hægt sé að tryggja jafnræði (e. level playing field) og forðast markaðstruflandi áhrif stuðningsaðgerða með því að leggja til grundvallar skýrar og almennar reglur þar sem hlutlægir mælikvarðar eru lagðir til grundvallar sem gilda um öll fyrirtæki í tilteknum geira eða svæði.</li> <li>Efla málsvarahlutverk sitt með því að útskýra hvaða viðmið stjórnvöld ættu að hafa til hliðsjónar til þess að tryggja það að virk samkeppni ríki á mörkuðum í kjölfar COVID-19 kreppunnar en það er nauðsynlegt til að tryggja efnahagslegan bata. Einnig ættu samkeppnisfyrirvöld að tala fyrir atvinnustefnu sem eykur samkeppni í stað íhlutana stjórnvalda sem geta haft slæmar langtímaafleiðingar fyrir markaði.</li> <li>Starfa með öðrum samkeppnisfyrirvöldum til að tryggja einsleitni, eins og hægt er, í viðbrögðum við COVID-19 með það að markmiði að samkeppni raskist ekki.</li> <li>Haldi áfram að tala fyrir verndarstefnu.</li> </ul>
Framkvæmd samkeppnislaga til skamms tíma		<ul style="list-style-type: none"> <li>Fylgjast náið með skyndilegum verðhækkunum. Til skamms tíma getur þetta falið í sér aðgerðir til þess að greina hvenær og hvar verð hefur hækkað innan virðisreðjunnar. Auk þess getur þetta falið í sér</li> </ul>



		<p>bráðabirgðaákvörðanir þar sem gripið er inn í verðhækkanirnar eða þá að aðilar séu varaðir við þegar við á.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>Eiga með sér samstarf við stofnanir sem bera ábyrgð á neytendaeftirliti til þess að verja neytendur gegn ósanngjörnum viðskiptaskilmálum.</li><li>Beita málsvarahlutaverki sínu til þess að vara stjórnvöld við þeim hættum sem getur falist í því að stýra verði, þ.m.t. því þegar verðstýring leiðir til þess að dregið er úr hvötum fyrirtækja til þess að auka framleiðsla og skapa nýjar afurðir.</li><li>Gera fyrirtækjum tímanlega grein fyrir því hvernig samkeppnisyfirvöld nálgast samstarf keppinauta sem hefur það að markmiði að auka hagkvæmni í rekstri þeirra, s.s. með því að veita sérstakar leiðbeiningar til handa þeim sem veita mikilvæga þjónustu eða selja mikilvægar vörur á tímum sem þessum. Fyrirtækin þurfa að tryggja að samstarf á milli keppinauta sé nauðsynlegt og takmarkað í ákveðinn tíma. Samstarfið ætti ekki að fela í sér alvarlegar samkeppnistakmarkanir, s.s. verðsamráð.</li><li>Meta vandlega röksemdir aðila fyrir samráði á krepputímum (e. crisis cartel). Allar undanþágur ættu að hafa tiltekinn gildistíma og mögulegt ætti að vera að taka samstarfið til endurskoðunar að uppfylltum fyrirfram gefnum viðmiðum.</li></ul>
Framkvæmd samkeppnislaga til meðallangs tíma	<ul style="list-style-type: none"><li>Aðeins að heimila samkeppnishamlandi samruna á grundvelli stefnu hins opinbera, sem vikur þá samrunaefirliti að hluta til hliðar, í undantekningartilvikum og þá á gegnsæjan hátt.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Aðeins að heimila samkeppnishamlandi samruna á grundvelli stefnu hins opinbera, sem vikur þá samrunaefirliti að hluta til hliðar, í undantekningartilvikum og þá á gegnsæjan hátt.</li><li>Rýna gaumgæfilega kröfur um að samþykkja samkeppnishamlandi samruna til þess að bjarga fyrirtækjum og aðeins að fallast á skilyrði um fyrirtæki á fallandi fæti ef gögn málsins styðja að málið sé þannig vaxið. Með þessu er því forðað að hægt sé að ná skammtímaábata á kostnað sem fellur til yfir lengri tíma og er hærri en ábatinn.</li></ul>

## VII. Fæðuöryggi

33. Eftir að COVID-19 farsóttin lagðist á heimsbyggðina hafa sjónir manna m.a. beinst að fæðuöryggi þjóða. Í skýrslu Landbúnaðarháskóla Íslands árið 2021, Fæðuöryggi á Íslandi, er fæðuöryggi hér á landi skoðað, hvaða áhrif það hefði á fæðuöryggi ef skortur yrði á þeim



aðföngum sem nýtt eru í matvælaframleiðslu hér á landi, hvað gæti stuðlað að fæðuöryggi hér á landi og staða Íslands borin saman við fæðuöryggi annarra þjóða.<sup>52</sup>

34. Tvær nýlegar greinar fræðimanna fjalla um samspil samkeppni og fæðuöryggis. Í grein Fusco, Coluccia og De Leo (2020) nýta höfundar gögn frá 41 Evrópulandi til þess að meta áhrif þess á fæðuöryggi hversu opin viðkomandi hagkerfi eru. Niðurstaða höfunda er sú að opnun markaða (e. commercial opening) hafi, að meðaltali, tölfræðilega marktæk jákvæð áhrif á fæðuöryggi. Til viðbótar benda niðurstöðurnar til þess að þróunarstig hagkerfa, ásamt mikilvægi landbúnaðarins, geti stuðlað að auknu fæðuöryggi.<sup>53</sup> Í grein Dithmer og Abdulai (2017) rannsaka höfundar einnig áhrif þess á fæðuöryggi hversu opin viðkomandi hagkerfi eru fyrir viðskiptum (e. trade openness) með því að greina langsníðsgögn 151 lands fyrir árin 1980-2007. Niðurstaða höfunda er sú opnun hagkerfa fyrir viðskiptum hafi tölfræðilega marktæk jákvæð áhrif á fæðuöryggi auk þess sem hagvöxtur og framleiðniaukning í landbúnaði auki fæðuöryggi.<sup>54</sup>

## VIII. Ójöfnuður

35. Sýnt hefur verið fram á hagræn tengsl á milli skorts á virkri samkeppni og ójöfnuðar. Eftir því sem fyrirtæki búa við minna samkeppnislegt aðhald, og þurfa síður að taka tillit til hegðunar annarra fyrirtækja á markaði, þeim mun hærra geta þau verðlagt vörur sínar og þjónustu umfram hagrænan jaðarkostnað. Það eykur útgjöld neytenda í samfélaginu umfram það sem þau þyrftu að vera, og bætir hag eigenda fyrirtækja á kostnað annarra í samfélaginu. Þar sem eigendur fyrirtækja eru oft á tíðum eigna- og tekjuhærri en almennt gengur og gerist getur skortur á samkeppnislegu aðhaldi leitt til aukins ójöfnuðar til lengri tíma litið.
36. Í rannsókn starfsmanna samkeppnisdeildar OECD á ójöfnuði frá árinu 2017 kemur fram að aukinn markaðsstyrkur fyrirtækja í átta aðildarríkjum; Bandaríkjunum, Bretlandi, Frakklandi, Japan, Kanada, Spáni, Suður-Kóreu og Þýskalandi, leiði til vaxandi auðs auðugustu tíundar þjóðarinnar um 12% til 21%, og minni tekna tekjulægsta fimmtungsins um 14% til 19%.<sup>55</sup>
37. Í rannsókn Urzúa (2013) kemst höfundur að þeirri niðurstöðu að allratap í Mexíkó sem stafar af vörum sem seldar eru af fyrirtækjum sem hafa markaðsstyrk sé 20% meira í tekjulægsta tíundarmarkinu í þéttbýli í samanburði við ríkasta tíundarmarkið í þéttbýli. Í dreifbýli er munurinn 23%.<sup>56</sup> Þá hafa Creedy and Dixon (1998) rannsakað allratap vegna markaðsstyrks fyrirtækja þar í landi fyrir 14 vöruflokka og komast að þeirri niðurstöðu að velferðartap þeirra sem eru í tekjulægsta tíundarmarkinu sé 46% hærra en þeirra sem eru í tekjuhæsta tíundarmarkinu.<sup>57</sup>

<sup>52</sup> Sturludóttir, Þorvaldsson, Helgadóttir, Guðnason, Sveinbjörnsson, Sigurgeirsson og Sveinsson. 2021. Fæðuöryggi á Íslandi. Rit Lbhf nr. 139.

<sup>53</sup> Fusco, Coluccia og De Leo. 2020. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 17(12), 4311; <https://doi.org/10.3390/ijerph17124311>

<sup>54</sup> Dithmer and Abdulai. 2017. Does trade openness contribute to food security? A dynamic panel analysis. *Food Policy*, Vol. 69, bls. 218-230. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2017.04.008>

<sup>55</sup> Ennis, S. et al. 2017. Inequality: A hidden cost of market power [www.oecd.org/daf/competition/inequality-a-hidden-cost-of-market-power.htm](http://www.oecd.org/daf/competition/inequality-a-hidden-cost-of-market-power.htm)

<sup>56</sup> Urzúa, C. M. 2013. Distributive and regional effects of monopoly power. *Economía Mexicana NUEVA EPOCA*, 22(2), 279-295. <http://www.scielo.org.mx/pdf/emne/v22n2/v22n2a2.pdf>

<sup>57</sup> Creedy, J., and R. Dixon. 1998. The Relative Burden of Monopoly on Households with Different Incomes. *Economica*, 65(258): 285-293. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-0335.00128>



## IX. Atvinnustig

38. Rannsóknir benda til þess að samkeppni hafi jákvæð áhrif á atvinnuþátttöku. Í grein Griffith (2007) kemur m.a. fram að aukin samkeppni vegna innri markaða Evrópu hafi dregið úr atvinnuleysi um 0,5%.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Griffith, R., Harrison, R. og Macartney, G. 2007. Product Market Reforms, Labour Market Institutions and Unemployment. *The Economic Journal*, 117(519), C142-C166. <http://www.jstor.org/stable/4625503>