

Forsætisráðuneyti
b.t. Sveinbjörns Finnssonar, ábyrgðaraðila samráðs
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Reykjavík, 1. September 2025
Tilv.: 2508005

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um áform um atvinnustefnu

1. Samkeppniseftirlitið vísar til áformaskjals um atvinnustefnu sem birt var í samráðsgátt 11. ágúst 2025. Þar er óskað eftir endurgjöf um helstu markmið, mælikvarða og aðgerðir til næstu tíu ára, m.a. varðandi útflutning, framleiðni og fjölgun vel launaðra starfa, auk svara við þremur spurningum.
2. Stefnan er kynnt sem 10 ára vaxtarplan þar sem stjórnvöld ætla að vinna með atvinnulífinu að aukinni verðmætasköpun. Meginmarkmiðið með stefnunni er að fjölga vel launuðum störfum um allt land og stuðla að hagvexti í jafnvægi við samfélag, umhverfi og innviði. Þá kemur m.a. fram að með stefnunni hyggist ríkisstjórnin samhæfa aðgerðir stjórnvalda, einfalda regluverk, auka skilvirkni í opinberri stjórnsýslu og skapa fyrir sjáanleika fyrir fjárfestingar. Þá er ráðgert að styðja sérstaklega við vaxtartækifæri útflutningsgreina og vinna að þróun nýrra kjölfestuverkefna á landsbyggðinni. Gert er ráð fyrir að vinnan verði þvert á ráðuneyti og skipað verði atvinnustefnuráð sem verði ríkisstjórninni til ráðgjafar um mótun og framkvæmd stefnunnar.
3. Í umsögn þessari eru sett fram helstu sjónarmið Samkeppniseftirlitsins.¹ Lögð er áhersla á að virk samkeppni sé grundvallarforsenda árangursríkrar atvinnustefnu, þ.e. atvinnustefnu sem stuðlar í senn að verðmætasköpun og eflir nýsköpun, framleiðni og sjálfbæran hagvöxt. Umsögnin fjallar sérstaklega um samspil atvinnustefnu og samkeppnisstefnu, hlutverk hins opinbera og regluverk, lærdóm sem hægt er að draga af framkvæmd erlendis og mikilvægi opinberra innkaupa.

Efnisyfirlit

	Samantekt	2
1.	Atvinnustefna og samkeppnisstefna vinna saman	2
2.	Atriði sem sérstaklega ber að varast við mótun atvinnustefnu	3
3.	Um hlutverk hins opinbera sem og sértækar stuðningsaðgerðir	4
4.	Regluverk - samkeppnismat	5
5.	Lærum af Áströlum.....	5
6.	Opinber innkaup og útboðsmál.....	6
7.	Niðurlag - Svör við spurningum 1-3	7

¹ Í umsögninni er litið svo á að með atvinnustefnu sé í vísað til þess sem nefnt er á ensku „industrial policy“ og byggir umsögnin að hluta til á alþjóðlegum greiningum á samspili „industrial policy“ við samkeppnisstefnu (e. „competition policy“).



Samantekt

4. Með hliðsjón af efni þessarar umsagnar telur Samkeppniseftirlitið brýnt að stjórnvöld hafi eftirfarandi atriði í huga við mótun atvinnustefnu:
- **Samkeppnismat** verði lögfest og innleitt sem fastur liður í allri stefnumótun stjórnvalda sem og við undirbúning laga og reglugerða.
 - Við hönnun atvinnustefnu verði **byggt á þeim sjö viðmiðum** sem OECD leggur til í nýrri skýrslu.
 - **Nýta reynslu annarra landa af einföldun og endurskoðun regluverks.**
 - **Forðast sértækan stuðning** sem raskar samkeppni.
 - **Tryggja jafnræði og skilvirkt regluverk** sem auðveldar nýjum aðilum aðgang að mörkuðum.
 - **Efla umgjörð um opinber innkaup** sem eitt öflugasta tækið til að nýta skattfé betur, auka virka samkeppni og styðja við nýsköpun.
5. Þá er ekki síður mikilvægt að stjórnvöld séu meðvituð um eftirfarandi áhættuþætti sem OECD hefur bent á að taka þurfi tillit til við mótun atvinnustefnu:
- Stjórnvöld hafa almennt **ekki nægar upplýsingar** til að velja „**sigurvegara**“. Leiðir til hættu á **mistökum og röskun samkeppni**.
 - **Sterkir hagsmunaaðilar** geta haft áhrif á stefnu í **eigin þágu**, einkum ef **tengsl við stjórnsmál eru sterk**.
 - **Umfangsmikill ríkisstuðningur** við rannsóknir og þróun getur **dregið úr hvötum einkaaðila til nýsköpunar**.
 - Sum lönd **skortir stjórnsýslugetu** til að **framfylgja atvinnustefnu**.
 - Getur leitt til **verndarstefnu** sem **veikir samkeppni við útlönd**.
 - **Stuðningur er óþarfur ef fjárfesting** hefði hvort sem er átt sér stað („**windfall effects**“).

1. Atvinnustefna og samkeppnisstefna vinna saman

6. Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að vandað sé til verka í samráðsferlinu sem nú er hafið vegna fyrirhugaðrar atvinnustefnu, þar sem hún mun hafa áhrif á starfsumhverfi og þróun atvinnulífsins til langs tíma. Í því samhengi er mikilvægt fyrir stjórnvöld að vera meðvituð um að virk samkeppni er grundvöllur flestra þeirra markmiða sem sett eru fram í áformaskjalinu, s.s. varðandi hagvöxt, framleiðniaukningu og nýsköpun.²
7. Virk samkeppni stuðlar ekki einungis að lægra verði og betri gæðum í þjónustu, heldur er hún einnig veigamikill hvati þess að bæta stjórnun, auka hagkvæmni í rekstri og skapa jarðveg fyrir nýsköpun. Nánar er fjallað um jákvæð áhrif samkeppni á lífsskjör og hagsæld í skýrslu Samkeppniseftirlitsins, [nr. 1/2021](#), en þar er

² Sjá t.d. OECD. 2014. Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes. Paris: OECD Publishing. Vefslóð: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/10/factsheet-on-competition-and-macro-economic-outcomes_24994985/660b93ab-en.pdf og World Bank & OECD. 2017. A Step Ahead: Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth. Washington, DC: World Bank. Vefslóð: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0945-3>



tekið saman yfirlit yfir rannsóknir á áhrifum samkeppni á ýmsa hagræna þætti, s.s. samkeppnishæfni, framleiðni og hagvöxt, vöruverð og vöruframboð, nýsköpun, fæðuöryggi, ójöfnuð og atvinnustig.³

8. Í nýlegri skýrslu OECD, *Pro-competitive Industrial Policy*, frá árinu 2024 er fjallað um samspil samkeppnisstefnu og atvinnustefnu. Þar segir að samkeppnisstefna eigi að vera hornsteinn atvinnustefnu. Ástæða þess er sú að til þess að stefnan nái markmiði sínu er mikilvægt að kraftar markaðarins séu nýttir til hins ýtrasta. Í lok skýrslunnar eru sett fram viðmið sem taka þurfi tillit til við hönnunar atvinnustefnu:
- i. **Tekist á við markaðsbrest.** Beita atvinnustefnu þar sem markaðsbrestur gæti og velja viðeigandi úrræði sem síst eru til þess fallin að draga úr samkeppni.
 - ii. **Koma auga á hugsanlega röskun sem leitt getur af atvinnustefnu.** Meta þarf vandlega hvort atvinnustefnan geti skapað eða aukið röskun á mörkuðum, bæði innanlands og á alþjóðlegum mörkuðum. Í því geta falist auknar aðgangshindranir eða óviðeigandi ívilnanir til handa fyrirtækjum.
 - iii. **Opnari markaðir.** Forðast óþarfa aðgangshindranir og vinna að opnari mörkuðum með því að greina og minnka hindranir sem torvelda nýjum aðilum að komast inn á markað.
 - iv. **Samkeppnishlutleysi.** Tryggja og viðhalda sanngjörnum leikreglum sem taka til allra markaðsaðila og forðast sértækar aðgerðir sem veita tilteknum fyrirtækjum eða atvinnugreinum óeðlilegt forskot.
 - v. **Forðast að stuðla að samkeppnishömlum.** Forðast aðgerðir sem geta raskað samkeppni, s.s. aðgerðir sem geta stuðlað að náinni samvinnu keppinauta um lykilorð eða misnotkun markaðsráðandi stöðu.
 - vi. **Tryggja útgönguleiðir og afmarka stuðning í tíma.** Ríkisaðstoð á að vera tímabundin og atvinnustefna þarf að fela í sér skýra áætlun um hvenær og hvernig stuðningi verður hætt. Reglulegt mat og endurskoðun á atvinnustefnu er nauðsynlegt.
 - vii. **Hanna umgjörð (e. conditionalities and guardrails) sem hvetur (e. incentivise) til samkeppni.** Stuðlar að breiðari þátttöku, kvikara viðskiptaumhverfi og aukinni samkeppni.⁴
9. Samkeppniseftirlitið telur því nauðsynlegt að stjórnvöld hugi að samspili atvinnustefnu og samkeppnisstefnu þegar stefnan verður hönnuð og innleidd og taki mið af framangreindum viðmiðum. Eigi atvinnustefna að ná markmiðum sínum felst jafnframt í því að stjórnvöld þurfa að hafa skýra samkeppnisstefnu.

2. Atriði sem sérstaklega ber að varast við mótun atvinnustefnu

10. Mikilvægt er að stjórnvöld byggi á reynslu annarra þjóða og séu meðvituð um það sem varast ber við mótun atvinnustefnu. Þannig getur góður ásetningur leitt til þveröfugrar niðurstöðu ef ekki er vandað til verka. Í fyrrgreindri skýrslu OECD, *Pro-competitive Industrial Policy*, eru ályktanir dregnar af fræðiskrifum um þessi mál og í því sambandi bent á tiltekna áhættuþætti sem taka þarf tillit til við mótun atvinnustefnu:
- i. Stjórnvöld búa almennt ekki yfir nægilega góðum upplýsingum og eru ekki vel til þess fallin að velja „sigurvegara“, þ.e. hvaða atvinnugreinar eða fyrirtæki eru fyrirfram líklegust til að verða farsæl. Slíkar aðgerðir stjórnvalda leiða því oft til mistaka í úthlutun og e.a. röskunar á samkeppni. Almennur stuðningur, án hvers konar mismununar, er alla jafna líklegri til að skila árangri.

³ Rit nr. 1/2021, Jákvæð áhrif samkeppni á lífsskjör og hagsæld, https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2021/Rit_ahrif-samkeppni-a-lifskjor-og-hagsaeld_20042021_final.pdf

⁴ OECD. 2024. PRO-COMPETITIVE INDUSTRIAL POLICY. OECD Roundtables on Competition Policy Papers. Vefslóð: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/05/pro-competitive-industrial-policy_1c257970/7c6b4708-en.pdf



- ii. Hætta er á því að sterkir hagsmunaaðilar geti nýtt sér atvinnustefnu til að skara eld að eigin köku, á kostnað annarra.⁵ Þetta á ekki síst við þar sem rík tengsl eru milli stjórnmála og hagsmunaafli atvinnulífs. Um hagsmunaskekkju af þessu tagi má einnig vísa til nýútkominnar skýrslu OECD, *Corporate Influence in Competition Policymaking*.⁶
 - iii. Atvinnustefna getur, ef ekki er vandað til verka, falið í sér verndarstefnu, með neikvæðum afleiðingum fyrir heildarhagsmuni. Þetta á einkum við ef atvinnustefna miðar að því að vernda innlenda atvinnustarfsemi frá alþjóðlegri samkeppni.
 - iv. Atvinnustefna sem felur í sér umfangsmikla styrki til rannsókna og þróunar getur dregið úr hvötum einkaaðila til að fjárfesta í nýsköpun.
 - v. Sértekur stuðningur samkvæmt atvinnustefnu getur í tilteknum tilvikum verið óþarfur, þar sem fjárfesting hefði hvort eð er átt sér stað án stuðningsins („windfall effects“).
 - vi. Sum lönd skortir stjórnsýslulega innviði og getu til að fylgja eftir atvinnustefnu og að hún nái tilgangi sínum.
11. Meðal annars vegna áhættuþátta af þessu tagi sýna rannsóknir að atvinnustefna stjórnvalda reynist oft ekki skila þeim ábata sem að var stefnt. Því er mikilvægt að vandað sé til verka.

3. Um hlutverk hins opinbera sem og sértækar stuðningsaðgerðir

12. Af drögum atvinnustefnunnar er ekki annað að ráða en að stjórnvöld hyggist leggja sérstaka áherslu á tilteknar atvinnugreinar og landsvæði við útfærslu hennar.
13. Samkeppniseftirlitið vekur athygli á að hætta er á framkvæmd slíkrar stefnu geti, ef ekki er vandað til verka, í raun haft sambærileg áhrif og verndarstefna fyrir viðkomandi atvinnugreinar. Reynslan sýnir að með því að loka markaði af frá utanaðkomandi samkeppni reynist fyrirtækjum auðveldara en ella að hækka verð, minnka framleiðslu og vanrækja vöruþróun.⁷ Stuðningsaðgerðir til handa tilteknum atvinnugreinum eða fyrirtækjum geta jafnframt leitt til bjögunar og óhagkvæmni.⁸ Þá er óvissa um áhrif slíks stuðnings, sbr. skýrslu OECD frá árinu 2022, *Are industrial policy instruments effective?*: „there is limited evidence on the effectiveness of targeted grants and subsidies, even as they become increasingly topical.“⁹ Að lokum er nauðsynlegt að stjórnvöld hugi að ríkisstýrkjareglum EES þegar aðgerðir sem þessar eru ákveðnar.
14. Samkeppniseftirlitið telur því mikilvægt að stjórnvöld stígi varlega til jarðar þegar kemur að því að leggja áherslu á sérstakar atvinnugreinar og leggi í staðinn áherslu á að setja atvinnulífinu almenna umgjörð sem hvetur til samkeppni.
15. Af svipuðum meiði er einnig umræða, sem gætt hefur t.d. í Evrópu og af hálfu hagsmunasamtaka fyrirtækja hér á landi, að til greina geti komið að draga úr kröfum í eftirliti með samrunum fyrirtækja, m.a. í því skyni að

⁵ „Industrial policy is prone to political capture and corruption – companies lobby to benefit from the industrial policy instruments.“ Sjá bls. 14 í skýrslunni.

⁶ OECD. 2025. CORPORATE INFLUENCE IN COMPETITION POLICYMAKING. OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 322. Vefslóð: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/05/corporate-influence-in-competition-policy-making_b1c1da87/4f19edd4-en.pdf

⁷ Sjá nánari umfjöllun á bls. 7 og áfr. í riti Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2021, Jákvæð áhrif samkeppni á lífsskjör og hagsæld, https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2021/Rit_ahrif-samkeppni-a-lifskjor-og-hagsaeld_20042021_final.pdf

⁸ OECD. 2012. Competition, State Aids and Subsidies. Vefslóð: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2011/05/competition-state-aids-and-subsidies_bf081111/a7c9f255-en.pdf

⁹ OECD. 2022. ARE INDUSTRIAL POLICY INSTRUMENTS EFFECTIVE? Paris: OECD Publishing Vefslóð: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/05/are-industrial-policy-instruments-effective_bcc7f967/57b3dae2-en.pdf



skapa innlendum fyrirtækjum forskot í alþjóðlegri samkeppni. Eins og m.a. er bent á í fyrrnefndri skýrslu OECD, *Pro-competitive Industrial Policy*, geta samrunareglur og samrunaefirlit verið mikilvægur liður í atvinnustefnu, en reglur og eftirlit með samrunum miðar að því að vernda samkeppni á viðkomandi markaði og tryggja um leið að markaðir þar sem samrunar eiga sér stað virki vel. Þá er bent á að samrunareglur gera ráð fyrir svigrúmi samkeppnisyfirlita til að taka tillit til hagræðingar og skilvirkni sem samrunaaðilar geta sýnt fram á.

16. Af þessum sökum getur ekki komið til álita að íslensk stjórnvöld dragi úr samruna- eða samkeppniseftirliti hér á landi, sem lið í nýrri atvinnustefnu. Á hinn bóginn er eðlilegt og málefnalegt að stjórnvöld hér á landi, þar á meðal samkeppnisyfirlit, fylgist með yfirstandandi stefnumörkun á þessu sviði innan evrópska efnahagssvæðisins og lagi á hverjum tíma samruna- og samkeppniseftirlit að þeim kröfum sem þar eru gerðar.

4. Regluverk - samkeppnismat

17. Í drögum að stefnunni er ráðgert að ráðast í aðgerðir til þess að einfalda regluverk og auka skilvirkni í opinberri stjórnsýslu.
18. Samkeppniseftirlitið vekur í þessu sambandi athygli á því að einföldun regluverks er almennt til þess fallin að draga úr samkeppnishindrunum. Rétt framkvæmd mun því leiða til opnari aðgangs nýrra aðila inn á íslenska markaði. Mikilvægt verkfæri stjórnvalda til að ná þessu markmiði er svokallað samkeppnismat (e. competition assessment). Í þessu samhengi er rétt að benda á fyrri tilmæli Samkeppniseftirlitsins um að samkeppnisleg áhrif frumvarpa séu metin með kerfisbundnum hætti á grunni aðferðafræði samkeppnismats sem OECD hefur gefið ítarlegar leiðbeiningar um ([OECD Competition Toolkit](#)). Vísast um þetta einnig til álits Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*, og fjölda síðari umsagna Samkeppniseftirlitsins til Alþingis og ráðuneyta um drög að reglum og frumvörpum. Þá vísar eftirlitið til þess að fyrrgreindu samkeppnismati var beitt í greiningu OECD á lögum og reglum í ferðaþjónustu og byggingariðnaði hér á landi á árinu 2021.¹⁰
19. Samkeppniseftirlitið telur því mikilvægt að stjórnvöld taki upp og innleiði samkeppnismat á öllum gildandi lögum og reglum sem varða atvinnulíf, sem og þeim sem kunna að verða sett. Varðandi eldri lög getur verið sérstaklega gagnlegt að grípa til afmarkaðra verkefna til að endurskoða lagaumgjörð, sbr. fyrrgreint verkefni OECD á Íslandi.

5. Lærum af Áströlum

20. Fyrir rúmum þremur áratugum ákváðu stjórnvöld í Ástralíu að fela sérstakri nefnd að vinna stefnu í samkeppnismálum. Markmið þeirrar vinnu var að auka hagkvæmni og hagvöxt í landinu til lengri tíma með því að stuðla að samkeppni í öllum geirum atvinnulífsins, líka þeim sem höfðu áður notið einhvers konar verndarstefnu. Nefndin gaf út skýrslu um niðurstöður sínar 1993 sem hefur verið nefnd Hilmer-skýrslan eftir formanni nefndarinnar, prófessor Frederick G. Hilmer.¹¹ Helstu niðurstöður skýrslunnar voru eftirfarandi:

- Samkeppnisreglur eiga að gilda um öll svið atvinnulífs, óháð eignarhaldi.
- Endurskoða þarf á lög og reglur sem takmarka samkeppni á einn eða annan hátt.

¹⁰ 1 Sjá nánar OECD Competition Assessment Reviews. 2020. Vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/llbrary/OluFrettatengtumyndir-og-skrar/ANR/ThKRG/competition-assessment-reviews-iceland-20201.pdf>

¹¹ Hilmer, F. G., Rayner, M. R., & Taperell, G. Q. 1993. *National competition policy: Report by the Independent Committee of Inquiry*. <https://www.australiancompetitionlaw.info/reports/hilmer>



- **Endurskipuleggja markaði þar sem ríkir náttúruleg einokun**, í því skyni að aðskilja samkeppnisstarfsemi frá starfsemi þar sem náttúruleg einokun ríkir, t.a.m. í atvinnugreinum eins og veitustarfsemi og járnbrautum sem reiða sig á sameiginleg net.
- **Tryggja aðgang þriðju aðila að mikilvægum innviðum** (t.d. dreifing gas, rafmagns og flutningar) í því skyni að auðvelda aðgang nýrra aðila inn á markað.
- **Stofnun nýrra stofnana**. Annars vegar stofnun sem leiðbeindi stjórnvöldum um stefnu í samkeppnismálum og samkeppniseftirlit sem sæi um að framfylgja samkeppnislögum.

21. Innleiðing á niðurstöðum Hilmer skýrslunnar eru taldar einar mikilvægustu efnahagslegu umbætur í sögu Ástralíu. Áhrif hennar voru djúpstæð og langvarandi, en árið 2005 gáfu stjórnvöld í Ástralíu út skýrslu um reynslu af þeim umbótum sem innleiddar voru í kjölfar hennar. Áætlað var í skýrslunni að umbæturnar hafi, varlega áætlað, leitt til varanlegrar 2,5% aukningar í landsframleiðslu Ástralíu, og hafi verið lykildrífkraftur að sterkum árangri og hagvexti í Ástralíu á 10. áratugnum. Einnig leiddu þær til aukinnar samkeppni í greinum þar sem áður hafði ríkt einokun, sem leiddi til lægra verðs á vörum og þjónustu, sérstaklega í fjarskiptum, rafmagni og samgöngum. Jafnframt leiddu umbæturnar til aukinnar hagkvæmni og nýsköpunar í rekstri fyrirtækja og hagkerfinu í heild.¹²
22. Reynsla Ástralíu veitir mikilvægan lærdóm fyrir önnur lönd sem hyggjast setja sér eða endurbæta atvinnustefnu sína. Í þessu felst víðtæk nálgun sem byggir á þeirri grunnforsendu að virk samkeppni, þvert á allt hagkerfið, sé lykilatriði til að ná fram efnahagslegum ávinningi. Einblína skuli á meginreglur, ekki sértæk fyrirbæli.

6. Opinber innkaup og útboðsmál

23. Innkaup ríkisaðila eru talin nema um 200 milljörðum króna á ári.¹³ Þá eru ótalin innkaup sveitarfélaga og veitufyrirtækja. Opinber innkaup telja því töluvert í umfangi efnahagslífs á Íslandi og mikilvægt er að haldið sé vel utan um þau. Í [umsögn](#) sinni til ríkisstjórnarinnar um hagræðingu í ríkisrekstri, frá 27. janúar 2025, bendir Samkeppniseftirlitið á ýmis tækifæri sem felast í því leggja aukna áherslu á opinber innkaup.¹⁴ Samkeppniseftirlitið telur að við blasi að stjórnvöld geta náð fram verulegum sparnaði í ríkisrekstri með því að bæta og styrkja umgjörð um opinber innkaup, þ. á m. með því að efla framkvæmd þeirra, söfnun og greiningu gagna um þau og koma á eiginlegu eftirliti sem felur í sér heimild til íhlutunar gagnvart opinberum aðilum.
24. Í þessu sambandi er rétt að minna á að OECD hefur dregið mikilvægi opinberra innkaupa saman með svofelldum hætti:

„Public procurement is a crucial pillar of strategic governance and services delivery for governments. In view of the volume of spending it represents, governments have a fundamental responsibility to carry out public procurement efficiently and with high standards of conduct in order to ensure high quality of public service delivery and safeguard the public interest. Used strategically, public procurement can help make economies more productive, public sectors more efficient, societies and economies more inclusive, and institutions more trusted. Well-designed public procurement systems can also contribute to

¹² Productivity Commission. 1999. *National Competition Policy: Productivity Commission Report*. Commonwealth of Australia. <https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/national-competition-policy/report/ncp.pdf>

¹³ Sjá greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um opinber innkaup, 154. löggjafarþing, þingskjal 1364 – 919. mál.

¹⁴ <https://www.samkeppni.is/media/umsagnir-2025/BrefSEtilforsaetisradherraogfiarmala-ogefnahagsradherra-27.01.2025.pdf>.



achieving pressing policy goals such as environmental protection, innovation, job creation and the development of small and medium enterprises”¹⁵

25. Í samræmi við þetta er eitt af meginmarkmiðum laga um opinber innkaup að stuðla að virkri samkeppni og efla nýsköpun og þróun, sbr. 1. gr. laganna. Opinber innkaup geta þannig verið mikilvægt tól til þess að þróa nýja og eldri markaði með það að markmiði að auka hagkvæmni í rekstri hins opinbera. Athuganir Samkeppniseftirlitsins benda hins vegar þess til að talsverðar brotalamir séu í opinberum innkaupum og útboðum á Íslandi. Vísar Samkeppniseftirlitið m.a. til allmargra ábendinga og kvartana og athugana á þeim grundvelli. Sömu ályktanir má draga af þátttöku Samkeppniseftirlitsins í samstarfi norrænna samkeppniseftirlita. Til dæmis standa íslensk stjórnvöld að baki flestum Norðurlandanna í söfnun, vörslu og greiningu upplýsinga um opinber innkaup, sem er forsenda þess að hægt sé að nýta fyrri reynslu til að auka gæði innkaupa og koma í veg fyrir að útboð séu misnotuð, t.d. með samráði bjóðenda.
26. Hlutverk Samkeppniseftirlitsins á þessum vettvangi er einkum annars vegar að fylgja eftir bannreglum samkeppnislaga og hins vegar að „gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði“, sbr. c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Á þessum grundvelli og í samræmi við gildandi áherslur hefur Samkeppniseftirlitið undanfarið aflað upplýsinga og leitað eftir samtali við fjármálaráðuneytið, fjársýsluna og aðra stærri opinbera aðila sem hafa sjálfstætt útboðsleyfi. Meðal annars hyggst Samkeppniseftirlitið á næstu vikum og mánuðum standa fyrir umræðu um leiðir til úrbóta, m.a. með þátttöku erlendra sérfræðinga.
27. Mikilvægt að Stjórnarráðið og viðkomandi stofnanir þess grípi til viðeigandi aðgerða, í samræmi við hlutverk sitt í hverju tilviki, til að tryggja að markmiðum með opinberum innkaupum verði náð. Til þess að ná auknum árangri í opinberum innkaupum þarf m.a. að fjárfesta í betri innviðum, en allar líkur eru á að slík fjárfesting muni skila sér margfalt þegar til lengri tíma er litið. Í áður nefndri umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna hagræðingar í rekstri ríkisins var m.a. bent á að mikilvægt sé að:
- a) reglum um opinber innkaup sé fylgt.
 - b) útboð séu vandlega undirbúin og útfærð, þ. á m. með það að markmiði að útboðin örvi í reynd samkeppni á viðkomandi sviði til lengri tíma.
 - c) þess sé vandlega gætt að samráð eigi sér ekki stað milli bjóðenda í útboðum (e. *bid rigging*), tilkynnt sé um grun um samráð til samkeppnisyfirvalda og gripið til íhlutunar þegar við á.
 - d) safnað sé miðlægt ítarlegum upplýsingum um öll útboð á vettvangi ríkis og sveitarfélaga, sem opinberir aðilar nýti til að læra af reynslunni og greina með kerfisbundnum hætti vísbendingar um lögbrot, s.s. samráð fyrirtækja.
 - e) eftirlit með opinberum innkaupum sé eflt og almennu eftirlit með útboðum sé komið á.
28. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að í nýrri atvinnustefnu séu sett markmið og mælt fyrir um aðgerðir til úrbóta á opinberum innkaupum, þ.m.t. útboðum.

7. Niðurlag - Svör við spurningum 1-3

29. Í tengslum við fyrirhugaða atvinnustefnu er óskað eftir svörum við eftirfarandi spurningum.

¹⁵ Sjá heimasíðu OECD, Background information, á eftirfarandi slóð: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411#backgroundInformation>



- a) Hver ættu helstu markmið og lykilmælikvarðar að vera varðandi þróun atvinnulífs næstu tíu ár?

Svar: Það myndi þjóna íslensku samfélagi best að sem flestar atvinnugreinar byggju við virkt samkeppnislegt aðhald. Þeir lykilmælikvarðar sem hægt er að líta til í því samhengi eru framleiðni, hagvöxtur, reglubyrði, nýliðun fyrirtækja, aðgangshindranir að mörkuðum, samkeppnishlutleysi og hversu virk samkeppni er á helstu mörkuðum.

- b) Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að efla útflutning, fjölga vel launuðum störfum og auka framleiðni vinnuafls næstu tíu ár?

Svar: Með hliðsjón af umfjöllun hér að framan telur Samkeppniseftirlitið brýnt að eftirfarandi verði haft að leiðarljósi við mótun atvinnustefnu.

- **Samkeppnismat** verði lögfest og innleitt sem fastur liður í allri stefnumótun stjórnvalda sem og við undirbúning laga og reglugerða.
- Við **hönnun atvinnustefnu** verði **byggt** á þeim **sjö viðmiðum** sem **OECD** leggur til í nýrri skýrslu.
- **Nýta reynslu annarra landa af einföldun og endurskoðun regluverks.**
- **Forðast sértækan stuðning** sem raskar samkeppni.
- **Tryggja jafnræði og skilvirkt regluverk** sem auðveldar nýjum aðilum aðgang að mörkuðum.
- **Efla umgjörð um opinber innkaup** sem eitt öflugasta tækið til að nýta skattfé betur, auka virka samkeppni og styðja við nýsköpun.

- c) Hvaða útflutningsgreinar, þar sem framleiðni er mikil og loftslagsáhrif takmörkuð, geta vaxtið mest á næstu tíu árum og náð árlegum útflutningi sem nemur tugum milljörðum króna?

Svar: Eins og ráða má af umsögn þessari taka samkeppniseftirlit alla jafna ekki fyrirfram afstöðu til þess hvaða einstöku atvinnugreinar eru best til þess fallnar að vaxa og dafna, enda skapa samkeppnisreglur miklu fremur umgjörð þar sem fyrirtæki og markaðir fá að þróast og vaxa án óeðlilegra hindrana, og náttúruval sker úr um það hvaða fyrirtækjum og atvinnuvegum vegnar best. Þar að auki ræðst svarið við spurningunni að talsverðu leyti af markaðsaðstæðum, tækniframförum, fjárfestingum og alþjóðlegum straumum sem erfitt er að spá fyrir um.

Til þess að tryggja öfluga og gjöfula atvinnustarfsemi hér á landi til framtíðar, og um leið skapa jarðveg fyrir virka samkeppni, er hins vegar mikilvægt að ný atvinnustefna miði að því að auka fjölbreytni í íslensku atvinnulífi, þar sem fleiri og ólíkar atvinnugreinar hafa stuðning hver af annarri og stuðla samhliða að góðri nýtingu innviða. Í því efni er mikilvægt að atvinnustefnan einblíni ekki einvörðungu á rótgrónar þekktar atvinnugreinar, heldur skapi tækifæri til nýrrar atvinnustarfsemi, ekki síst starfsemi sem byggir á hugviti og tækninýjungum.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Valur Þráinsson