



Samkeppni í þágu samfélags

Stefna ASÍ um samkeppni og heilbrigði markaða

46. þing ASÍ krefst þess að stjórnvöld ráðist í markvissar aðgerðir sem stuðla að aukinni samkeppni á mörkuðum hérlendis og tryggi öflugt samkeppniseftirlit. Virk samkeppni er nauðsynleg í litlu hagkerfi sem grundvöllur að lýðræði, verðmætasköpun og jöfnuði.

Fákeppni þrífst á mörgum mörkuðum hérlendis og íslenskir neytendur gjalda fyrir það með háu verðlagi hvort sem er á mjólkurvöru, kjöti, brauði, fjarskiptum, raftækjum eða fatnaði. Dæmin sanna að fyrirtækjum er ekki treystandi til að virða samkeppnislög í umhverfi fákeppninnar. Á undanförunum árum hefur verið grafið undan samkeppniseftirliti hér á landi og stjórnvöld frekar reynt að veikja samkeppnislög heldur en styrkja þau. 46. þing ASÍ telur óásættanlegt stjórnvöld sitji aðgerðalaus hjá á meðan almenningur les fréttir um ítrekuð samkeppnisbrot og taki sér frekar stöðu með fyrirtækjum heldur en neytendum.

Greinargerð

Verðlag á Íslandi er hátt

Verðlag á Íslandi er hátt og með því hæsta sem þekkist innan ríkja Evrópu¹. Verð á neyslu heimila er að jafnaði 73% hærra á Íslandi en í ríkjum Evrópusambandsins. Verðlag er einungis hærra en í Sviss. Verð á matvöru er um 45% hærra en í ESB og þar af er verð á brauði 53% hærra, verð á kjöti 70% hærra og mjólkurvaran 67% dýrari. Aðrar vörur eins og fatnaður og raftæki eru dýrari en gengur og gerist í Evrópu og munurinn er um 30-40%. Verðlag á fjarskiptum er það hæsta sem þekkist í Evrópu eða um 91% hærra en í ríkjum ESB. Einungis verðlag á orku, þ.e. rafmagni og hitaveitu heimila mælist lægra en í ríkjum ESB.

Margar ástæður eru oft nefndar fyrir háu verðlagi á Íslandi. Smæð og staða landsins, hærri laun og annað tollaumhverfi geta haft áhrif á einstaka vöruliði. Samkeppni – eða öllu heldur skortur á henni – hefur líka tilfinnanleg áhrif á vöruverð. Full ástæða er til þess að rýna þann þátt, umfang fákeppnisálagningar og áhrif hennar á vöruverð og þar af leiðandi kaupmátt heimila.

Skiptir samkeppni máli?

Heimili hafa geta haft mikinn hag af virkri samkeppni. Meginmarkmið kjarasamninga er að auka kaupmátt og lífsskjör launafólks. Aukin fákeppni og markaðsvald fyrirtækja grefur undan þessum markmiðum og hefur jafnvel af fólki launahækkunar með hækkuðu verðlagi. Með aukinni fákeppni eykst geta fyrirtækja til að hækka verð eða fleyta kostnaðarhækkunum út í verðlag. Með auknu markaðsvaldi geta fyrirtæki hindrað innkomu nýrra aðila á markað og í umhverfi fárra fyrirtækja minnkar samkeppni um vinnuafli sem dregur úr launahækkunum. Allt þetta dregur á endanum úr verðmætasköpun, framleiðnivexti, nýsköpun og aukningu lífsskjara.

Það er ekki einungis á Íslandi þar sem gætir vaxandi umræðu um stöðu samkeppnismála. Á undanförunum áratugum hefur aukin samþjöppun og markaðsvald fyrirtækja orðið til þess að hækka álagningu á heimsvísu², þó sérstaklega á vesturlöndum. Í bók sinni, *The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets* rannsakar hagfræðingurinn Thomas Philippon hvers vegna verðlag í Bandaríkjunum hefur á undanförunum áratugum farið frá því að vera lægra en í Evrópu yfir í að verða hærra. Niðurstöður hans eru að minni samkeppni,

¹ Sjá Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Comparative_price_levels_of_consumer_goods_and_services#Price_levels_for_food.2C_beverages.2C_tobacco.2C_clothing_and_footwear

² Sjá <https://www.janeekhout.com/wp-content/uploads/Global.pdf>

46. þing ASÍ

aukið markaðsvald fyrirtækja, veiking samkeppniseftirlits og sérhagsmunagæsla fyrirtækja hafi ýtt undir hærri álagningu á lykilmörkuðum, en einnig minni fjárfestingu og minni framleiðnivöxt. Philippon metur að kostnaður heimila vegna fákeppni í Bandaríkjunum nemi um 300 dollurum í hverjum mánuði. Á Íslandi hefur ábati af íhlutun Samkeppniseftirlitsins verið metin á um 10-16,9 milljarðar á ári hverju³, eða sem nemur 130 þúsund á heimili á ári hverju.

Nútíma samkeppnislöggjöf má rekja til lagasetninga í Bandaríkjunum í kringum aldarmótin 1900⁴. Tilefnið var aukið markaðsvald fyrirtækja, þ.e. auðhringja sem höfðu völd yfir lykilmörkuðum þar í landi, t.d. járnbrautarlestir, stál- og olíuiðnaður. Lagasetningin gerði stjórnvöldum í Bandaríkjunum kleift að brjóta upp markaðsráðandi fyrirtæki.

Ein niðurstaða Thomasar Philippon er að sérhagsmunagæsla fyrirtækja hafi grafið undan frjálsri samkeppni og veikt bæði samkeppnislög og eftirlit. Í bókinni bendir hann m.a. á hversu háum fjárhæðum fyrirtæki í Bandaríkjunum verja í pólitíska hagsmunagæslu. Timothy Wu lagaprófessor við Columbia háskóla hefur einnig bent á hættuna á að óhóflegt markaðsafl fyrirtækja grafi undan lýðræði⁵.

Sérhagsmunagæsla fyrirtækja er Íslendingum ekki ókunn. Á undanförunum árum hafa stjórnvöld gert tilraunir til að draga úr samkeppni og veikja samkeppnislöggjöfina. Samkeppniseftirlitið varaði við frumvarpsdrögum sem kynnt voru haustið 2019 og sögðu að þau myndu rýra kjör almennings⁶. Hefðu þau orðið óbreytt að lögum hefðu tennurnar verið dregnar úr eftirliti, m.a. með því að afnema heimild SKE til íhlutunar þegar samkeppni er raskað án þess að brot liggi fyrir. Einnig hefði heimild eftirlitsins til áfrýjunar til hærra dómstigs verið afnumin. Forsvarsmenn fyrirtækja töluðu markvisst fyrir veikingu samkeppnislaga. og vildu ganga lengra⁷. Fyrrum viðskiptaráðherra sagði að með breytingunum væru hagsmunir stórfyrirtækja séu teknir fram yfir hagsmuni almennings og smærri fyrirtæka⁸. Hagfræðingar heildarsamtaka launafólks á Íslandi hafa einnig varað við veikingu samkeppniseftirlits hér á landi¹⁰.

Önnur dæmi eru nýlegar breytingar á búvörulögum sem fólust í viðtækum undanþágum greinarinnar frá samkeppnislögum. Undanþágan veitir stórum matvælafyrirtækjum heimildir til samráðs og sameininga án þess að samkeppnisyfirvöld geti gert athugasemdir. Svo viðtækar undanþágur voru ekki hluti af þingmálinu heldur komu þær fram í breytingartillögu í meðförum nefndar. Í umfjöllun Heimildarinnar kemur fram að atvinnuveganefnd hafi leitað til lögfræðings sem starfað hefur fyrir Kaupfélag Skagfirðinga við gert breytingartillagna við frumvarpið¹¹.

³ Sjá https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2023/Rit_nr_4_2023_Reiknadur_abati_vegna_ihlutunar_Samkeppniseftirlitsins_2013-2022.pdf

⁴ Sjá grein Gylfa Magnússonar, <https://kjarninn.is/skodun/2020-05-01-samkeppni-austan-og-vestan-vid-atlantshaf-island-i-slaemum-felagsskap/>

⁵ Sjá <https://www.nytimes.com/2018/11/10/opinion/sunday/fascism-economy-monopoly.html>

⁶ Sjá https://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2019/10/22/samkeppniseftirlid_varar_vid_frumvarpi/

⁷ Sjá <https://vb.is/frettir/vildu-ganga-lengra/>

⁸ Sjá <https://www.vi.is/umsagnir/langthrad-skilvirkni-i-samkeppnisloggjof>

⁹ Sjá <https://www.visir.is/g/20191277545d/gylfi-segir-hags-muni-stor-fyrir-tækja-tekna-fram-yfir-hags-muni-al-mennings>

¹⁰ Sjá <https://www.asi.is/frettir-og-utgafa/frettir/almennar-frettir/samkeppni-skiptir-skopum-fyrir-lifskjor-a-islandi/>

¹¹ Sjá <https://heimildin.is/grein/21374/risar-i-landbunadi-ordnir-ad-fririki-og-geta-styrt-verdi-eins-og-theim-synist/?plan=web>

Ríkir samkeppni á Íslandi?

Flestir markaðir á Íslandi einkennast af veru fárra stórra ráðandi fyrirtækja. Á þetta við hvort sem litið er á markað með dagvöru, fjármálaþjónustu, raftæki, eldsneyti, fjarskipti, flutninga, flug, heilidsölu eða tryggingar (þ. á m. skyldutryggingar) svo dæmi séu nefnd. Mörg dæmi eru um að markaðsráðandi aðilar hafi gerst sekir um samkeppnisbrot¹² og enn fleiri vísbendingar eru um að slíkt viðgangist.

Svokallaður HHI stuðull er notaður til þess meta samþjöppun á mörkuðum út frá markaðshlutdeild. Stuðullinn getur verið frá 0 þegar mörg smá fyrirtæki skipta markaði á milli sín og upp í 10.000 þegar eitt fyrirtæki er í einokunarstöðu. Almenn er talið að markaðir undir gildinu 1000 séu virkir samkeppnismarkaðir og markaðir með gildið 1.800 og upp úr séu orðnir samþjappaðir, þ.e. fákeppnismarkaðir.

Sé horft á markað með dagvöru mældist HHI stuðullinn á Íslandi 3.500 árið 2014. Hann hafði lækkað frá því fyrir efnahagshrun en mældist langt yfir 1.800. Á þeim tíma voru Hagar með 48-49% hlutdeild, Kaupás 19-20%, Samkaup 15-16% og 10-11/Iceland 5-6% hlut.¹³ Í tryggingum mætti áætla að stuðullinn næmi 2.600 og í sjóflutningum um 4.900. Áætla má að flestir markaðir sem nefndir eru að ofan falli undir fákeppnismarkaði á mælikvarða HHI. Í alþjóðlegum samanburði stendur Ísland illa á marga mælikvarða. Ísland kemur verst út í alþjóðlegum samanburði á markaðsyfirráðum, þ.e. hér deilast markaðsyfirráð á fá fyrirtæki. Árið 2019 var mest samkeppni mæld á þennan hátt í Danmörku, og Hollandi þar á eftir¹⁴. Kannanir Samkeppniseftirlitsins (SKE) benda einnig til þess að um þriðjungur stjórnenda skynji að fyrirtæki misnoti markaðsráðandi stöðu að nokkru, frekar miklu og mjög miklu leyti. Þegar kemur að aðgangshindrunum stendur Ísland einnig illa, og í 8 til 9. sæti af tíu samanburðarlöndum þegar skoðuð er geta aðila til að koma nýir inn á markað.

Fjöldi annarra skýrslna Samkeppniseftirlits draga fram dökka mynd af stöðu samkeppnismála hér á landi. Í úttekt SKE á stöðu á matvörumarkaði árið 2015 kom fram að verðþróun ætti ekki eðlilegar orsakir. Þannig hafði verð á innfluttum vörum ekki lækkað í takt við styrkingu krónunnar á þeim tíma og gögn bentu ekki til þess að hækkun væri vegna verðhækkana birgja. Á sama tíma var afkoma verslana góð. Í skýrslunni kom einnig fram að smærri smásalar greiddu birgjum mun hærri verð og að mati SKE byggðist munurinn ekki á málefnalegum sjónarmiðum.

Skýrsla SKE um eldsneytismarkað frá árinu 2015 er á svipaða vegu. Í skýrslunni er bent á að verð á eldsneyti, að teknu tilliti til flutningskostnaðar og smæðar markaðarins, er hærri en í flestum öðrum vestrænum ríkjum. Þar segir að munurinn á eldsneytisverði sé meiri en svo að hann megi útskýra með auknum kostnaði hér á landi, s.s. legu landsins eða veðurfari¹⁵. Þar segir enn fremur, „Á markaðnum fyrir smásölu bifreiða eldsneytis eru sterkar vísbendingar um að olíufélögin samhæfi hegðun sína með þegjandi samhæfingu“. Rannsóknin sýnir einnig að fyrirtækin hafi getu og hvata til þess að útiloka nýja keppinauta með því að neita þeim um eldsneyti í heilidsölu eða aðgangi að birgðarými. Einnig eru vísbendingar um að félög hafi nýtt sér birgðarými á tilteknum stöðum til þess að hindra innkomu keppinauta.

Miklar verðhækkanir í kjölfar heimsfaraldurs voru tilefni til greiningar SKE á framlegð á nokkrum mörkuðum hérlendis¹⁶. Samkvæmt greiningunni jókst framlegð á matvörumarkaði á árunum 2017-2021. Að jafnaði er framlegðarhlutfall um 2,9% hærri hér á landi en í Vestur-Evrópu. Einnig var markaður með eldsneyti skoðaður en þar mátti sjá að innkoma Costco á markað og innkoma Atlantsolíu á eldsneytismarkað á Akureyri hafi

¹² Sjá https://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2023/08/31/sekta_samskip_um_4_2_milljarda/ <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2757> og https://www.samkeppni.is/media/akvardanir-2014/akvordun_26_2014_Misnotkun_Mjolkursamsolunnar_a_markadsradandi_stodu_sinni.pdf

¹³ Sjá <https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2015/Matvoruskyrsla2015.pdf>

¹⁴ Sjá <https://www.samkeppni.is/fraedsla/samkeppnisvisar>

¹⁵ Sjá <https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2015/Frummatsskyrsla--Markadsrannsokn-a-eldsneytismarkadi.pdf>

¹⁶ Sjá https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2022/Skyrsla-3_2022_Framlegdargreining-2017_2022.pdf

46. þing ASÍ

lækkað álagningu á þeim svæðum. Álagning á landsbyggðinni er áfram umtalsvert hærri en á höfuðborgarsvæðinu.

Samkvæmt viðhorfskönnun SKE sem gerð var á þessu ári verða Íslendingar mun meira varir við samkeppnismál en gengur og gerist í löndum ESB¹⁷. Um 36% Íslendinga segjast verða varir við vandamál tengd skort á samkeppni á matvörumarkaði borið saman við 20% í ESB. Niðurstöðurnar eru svipaðar í fjármálaþjónustu og farþegaflutningum. Er það í samræmi við upplifun fólks Alpýðusambandsins. Í hringferð ASÍ komu fram þungar áhyggjur af stöðu samkeppnismála hér á landi. Almennir hefur ekki trú á að virk samkeppni sé til staðar á lykilmörkuðum hér á landi, og upplifir það á eigin skinni í formi hás verðlags. Félagsmenn hafa ekki trú á að Samkeppniseftirlitið hafi fjármagn eða stuðning stjórnvalda til að sinna verkefnum sínum.

Félagsmenn finna fyrir margvíslegum áhrifum af fákeppni í daglegu lífi. Vöruverð er almennt hátt og hefur hækkað undanfarin misseri. Fyrirtæki fleyta kostnaðarhækkunum í verðlag í gegnum alla virðiskeðjuna, hvort sem er flutningar, heildsala eða smásala. Neytendur eru í mörgum tilfellum óvarðir fyrir slíkum hækkunum. Víða hafa neytendur ekkert val um hvar þeir versla, þar sem fyrirtæki hafa skipt markaði á milli sín, t.d. í tryggingum, fjármálaþjónustu og flutningum. Verðlagning getur verið ógagnsæ þar sem verð er háð afsláttum til vildarvina (dæmi í byggingarvörum eða flutningum). Á landsbyggðinni birtist þetta í háu verði á nauðsynjum, t.d. flutningaþjónustu, eldsneyti og dagvöru. Þar þarf almenningur gjarnan að keyra langar leiðir til að komast í lágvöruverslanir eða kaupa eldsneyti á samkeppnishæfu verði.

Nýlegar kannanir verðlagseftirlits ASÍ eru á svipaða vegu. Í samanburði eftirlitsins á verði raftækja hjá tveimur risum á raftækjamarkaði voru verð þau sömu upp á krónu í 61% tilfella¹⁸. Algengt er að verðmunur sé naumur í könnunum á matvöru, eða gjarnan einnar krónu munur hjá stærstu verslunum. Verðmunur var þannig 1 króna á um 60% vara sem voru fáanlegar í bæði Bónus og Krónunni í könnun verðlagseftirlitsins frá maí 2023¹⁹.

Samkeppniseftirlit hefur verið veikt

Samkeppnislög voru ekki sett á Ísland fyrr en árið 1993 og samhliða var samkeppniseftirliti komið á fót. Hlutverk eftirlitsins er að ná markmiðum samkeppnislaga með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum.

Það er óhætt að segja að vegið hafi verið að samkeppni hér á landi undanfarin ár. Fjárframlög til Samkeppniseftirlits hafa dregist saman um 20% á föstu verðlagi á árunum 2014-2024. Á sama tíma og umsvif í efnahagslífi hafa aukist um 35-40%. Framlög til eftirlitsins hefðu því þurft að tæplega tvöfaldast til að halda í við vöxt efnahagslífs²⁰. Sökum vanfjármögnunar hefur stofnunin þurft að forgangsraða verkefnum. Það þýðir að eftirlitið hefur ekki getað tekið til meðferðar kvartanir frá fyrirtækjum sem telja á sér brotið né hafið frumkvæðisathuganir sem taldar eru nauðsynlegar. Eftirlitið getur heldur ekki haldið úti viðunandi eftirliti með mörkuðum eða framkvæmt markaðsrannsóknir eða opinberar athuganir. Þróunin hérlandis er á skjön við þróunina í Evrópu þar sem framlög til samkeppnisyfirlalda hafa verið aukin í ljósi mikilla verðhækkana á mörkuðum.

¹⁷ Sjá https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2024/Skyrsla_2_2024_Vidhorfskonnun.pdf

¹⁸ Sjá <https://www.asi.is/frettir-og-utgafa/frettir/verdlagsfrettir/litil-samkeppni-milli-raftaekjarisa/>

¹⁹ Sjá <https://www.asi.is/frettir-og-utgafa/frettir/verdlagsfrettir/fjardarkaup-naest-ofast-med-laegsta-verdid/>

²⁰ Sjá https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2023/Rit-3_2023_Fjarframlog-til-SE_samanburdur.pdf