

16 Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar

1. UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis. Það skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- Markaðseftirlit og neytendamál.
- Stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar.

Í fyrri málaflokknum er fjallað um markaðseftirlit, sem Samkeppniseftirlitið og Fjármálaeftirlitið fara með, og neytendamál á grunni starfsemi Neytendastofu.

Í síðari málaflokknum er fjallað um stjórnsýslu atvinnumála og nýsköpunar, en undir málaflokkinn fellur starfsemi aðalskrifstofu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið ber ábyrgð á þeim hluta málefnasviðsins sem varðar eftirlit með fjármálastarfsemi. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið ber ábyrgð á þeim hluta málefnasviðsins sem varðar samkeppni og neytendamál, auk stjórnsýslu atvinnumála og nýsköpunar.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016-2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjárukaölög 2017	Fjárlög 2018
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stj.sýsla atv.mála			
16.10 Markaðseftirlit og neytendamál	2.700	2.942	3.114
16.20 Stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar	1.625	1.428	1.509
Samtals	4.325	4.370	4.623

2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Fákeppni og samþjöppun eru helstu áskoranir í íslensku samkeppnisumhverfi. Í fákeppnisumhverfi skapast aðstæður fyrir samráð eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu með alvarlegum afleiðingum fyrir viðskiptamenn og hagkerfið í heild. Með sama hætti er brýnt að stjórnvöld gæti þess að draga ekki úr samkeppni með lögum, reglum og öðrum ákvörðunum sem varða starfsskilyrði atvinnuveganna, enda geta hvers kyns samkeppnishömlur valdið skaða.

Eftirlit með samkeppni miðar að því að vinna gegn takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri og skaðlegri fákeppni og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaði. Samkeppni knýr fyrirtæki til að hagræða í rekstri og vinnur gegn sóun. Um leið stuðlar samkeppni að nýsköpun, auknu vöruframboði, betri þjónustu og lægra verði. Það er hlutverk Samkeppniseftirlitsins að koma í veg fyrir samkeppnishömlur með því að stöðva brot á samkeppnislögum, standa gegn skaðlegri samþjöppun, tryggja að beiting samkeppnislaga uppfylli ýtrustu kröfur á Evrópska efnahagssvæðinu og benda stjórnvöldum á leiðir til að efla samkeppni.

Eftirlit með fjármálastarfsemi miðar að því að starfsemin sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og hún sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Frá fjármálakreppunni haustið 2008 hefur eftirlit með fjármálamarkaði verið eflt til muna bæði hér og á meginlandi Evrópu. Með samræmingu leikreglna sem gilda á íslenskum mörkuðum og innan Evrópska efnahagssvæðisins

er ýtt undir aukna starfsemi erlendra fyrirtækja hér á landi og íslenskra fyrirtækja erlendis sem er til hagsbóta bæði fyrir íslenska neytendur og fyrirtæki. Þetta er grundvallaratriði fyrir samkeppnishæfni atvinnulífsins, enda meginforsenda þess að ný fyrirtæki treysti sér til að hefja rekstur hér á landi og að fjárfesting atvinnuveganna aukist.

Margar Evrópureglna um fjármálamarkaði hafa enn ekki verið teknar upp í EES-samninginn og þar af leiðandi ekki innleiddar í íslensk lög. Á næstu árum mun eftirlits-umhverfi á fjármálamarkaði hérlandis hins vegar taka miklum breytingum, m.a. með auknum kröfum um gjaldþol og áhættustýringu váttryggingafélaga, reglum um viðbúnað og skilameðferð fjármálafyrirtækja, auknum kröfum til fjárfestaverndar í verðbréfavíðskiptum, evrópskri samræmingu á reglum um verðbréfamíðstöðvar og -viðskipti og samevrópsku innstæðutryggingakerfi. Þessar breytingar munu óhjákvæmilega leiða til þess að umsvif Fjármálaeftirlitsins aukist.

Nýsköpun á fjármálamarkaði hefur aukist undanfarin ár, m.a. vegna nýrrar tækni á borð við snjallsíma við að veita fjármálaþjónustu. Þá hefur þungt og kostnaðarsamt regluverk á fjármálamarkaði ýtt undir annars konar nýsköpun, t.d. vöxt skuggabankastarfsemi eða leiðir til þess að komast framhjá auknum eftirlitskröfum á fjármálafyrirtæki. Kostnaður sem fylgir eftirliti á fjármálamarkaði er íþyngjandi fyrir minni aðila sem veita þeim stærri mikilvæga samkeppni og aðhald. Því er krefjandi áskorun að gæta jafnvægis milli nýsköpunar og öryggis á fjármálamarkaði.

Eftirlit með neytendamálum og heilbrigðum viðskiptaháttum miðar að því að treysta öryggi og réttindi neytenda í viðskiptum við fyrirtæki. Í þessu felst að hafa eftirlit með réttmæti upplýsinga um gæði, verð og öryggi vara og bregðast við með tilheyrandi aðgerðum, svo sem ef vörur eru hættulegar heilsu neytenda. Þá er mikilvægt að hafa í huga að eftirlit með neytendamálum varðar einnig þjónustu, m.a. með tilliti til starfsemi á fjármálamarkaði.

Hlutdeild verslunar og þjónustu í landsframleiðslu nemur um 28% og ör vöxtur í ferðaþjónustu hefur aukið vægi ýmissa þjónustugreina. Viðskiptahættir eru að breytast nokkuð með aukinni netverslun og sjálfvirkni og margir mikilvægir markaðir fyrir neytendur eru um þessar mundir í mikilli þróun, bæði hvað varðar samsetningu og samkeppnisskilyrði. Þessar breytingar leiða fram nýjar áskoranir í neytendavernd sem mikilvægt er að stjórnvöld fylgist með og bregðist við með viðunandi hætti. Tæknibreytingar, aukin umsvif atvinnugreina, þróun verslunar, þjónustu og viðskiptahátta, m.a. með tilliti til vefverslunar, og auknar kröfur almennings um markvissari neytendavernd, leiða til þess að tímabært er að auka rannsóknir á sviði verslunar og þjónustu.

Meginverkefni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis er að stuðla að skilvirkri stjórnsýslu og eftirliti með þeirri starfsemi sem fellur undir ráðuneytið, sbr. starfsemi innan málefnasviða 7, 12, 13, 14 og 15, auk málefnasviðs 16. Til að styrkja stjórnunar- og eftirlits-hlutverk ráðuneytisins hefur stefnumótun og áætlanagerð fyrir málefnasvið ráðuneytisins verið efld, m.a. á grunni samræmds verklags og samvinnu ráðuneytisins og undirstofnana þess. Áherslur í starfi ráðuneytisins snúa m.a. að því að bæta enn frekar eftirfylgni með gæðum og afrakstri verkefna og aðgerða innan ráðuneytisins og meðal stofnana þess og samþætta eins og kostur er framkvæmd aðgerða sem varða fleiri en eitt málefnasvið. Áfram verður unnið að mótun og framkvæmd tillagna um einföldun regluverks og verkferla í þágu atvinnulífs.

3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn stjórnvalda er skilvirk efnahagsstarfsemi og velferð á grunni stöðugleika, virkrar samkeppni, gegnsæis og heilbrigðra viðskiptahátta.

Meginmarkmið málefnasviðsins er alþjóðleg samkeppnishæfni atvinnulífs sem byggist á efnahagslegu, umhverfislegu og samfélagslegu jafnvægi.¹⁰

Virk samkeppni, traust á fjármálamarkaði og markviss neytendavernd styðja við efnahagslega framþróun og arðsemi atvinnulífs. Framleiðsluhættir atvinnulífs byggjast á nýtingu auðlinda og því þarf að huga að þolmörkum náttúru og umhverfis. Þá er mikilvægt að sátt ríki um starfsskilyrði atvinnuveganna og viðskiptahætti, en að öðrum kosti dregur úr trausti almennings á atvinnulífinu, sem aftur leiðir til óvissu sem hefur neikvæð áhrif á fjárfestingar og framleiðni. Eftirlitshlutverk stjórnvalda er því mikilvægt. Það felur í sér að stjórnvöld vinni m.a. gegn samkeppnishindrunum, stuðli að skilvirkum fjármálamarkaði og hafi eftirlit með að neytendavernd sé samkvæmt lögum og reglum. Á þann hátt er stuðlað að hagkvæmni, aukinni framleiðni og trúverðugleika atvinnulífs og grunnstoða þess.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins eru í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um að reglusetning og eftirlit með alþjóðlegum fjármálamörkuðum og -stofnunum verði bætt og beiting slíkra reglna eflað og heimsmarkmiði um að þróaðar verði skilvirkar og ábyrgar stofnanir á öllum sviðum sem hafi gagnsæi að leiðarljósi.

4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

Markaðseftirlit og neytendamál.

Markmið og aðgerðir innan málaflokksins miða að því að treysta alþjóðlega samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja á grunni skilvirs og trúverðugs markaðseftirlits. Í því samhengi felast fyrirhugaðar aðgerðir m.a. í bættri upplýsingagjöf milli stofnana málaflokksins, þeirra aðila sem þær hafa eftirlit með og almennings og endurskoðun á umgjörð neytendamála vegna órrar þróunar viðskiptahátta í verslun og þjónustu.

Mikilvægt er að á Íslandi gildi sömu reglur og annars staðar á Evrópska efnahags-svæðinu. Samræmdar reglur leiða til aukins trúverðugleika, skapa viðskiptatækifæri fyrir innlend fyrirtæki erlendis og auðvelda þátttöku erlendra fyrirtækja á innlendum markaði. Því verður til að mynda lögð áhersla á að fækka óinnleiddum Evrópugerðum á fjármálamarkaði.

Á sama hátt er mikilvægt að íslensk stjórnvöld uppfylli skyldur sínar við eftirlit á grundvelli samkeppnislaga, en Samkeppniseftirlitinu er falið það hlutverk að tryggja eftirfylgni við samkeppnisreglur EES-samningsins undir umsjón Eftirlitsstofnunar EFTA. Innan Evrópska efnahagssvæðisins er lögð áhersla á að samkeppnisyfirvöld búi yfir sjálfstæði frá stjórnvöldum og atvinnulífi og hafi fullnægjandi úrræði til eftirlits á grundvelli samkeppnislaga. Fyrirhugað er að gera enn ríkari kröfur um þetta innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn lagði mat á fylgni Fjármálaeftirlitsins við 29 kjarnaviðmið Basel-nefndar um bankaeftirlit árið 2014 og lagði til umbætur á starfseminni í kjölfarið. Unnið hefur verið að þeim umbótum en eitt af því sem út af stendur er að sú forgangsröðun verkefna sem Fjármálaeftirlitið getur beitt á grundvelli laga sem um það gilda endurspeglar ekki nútímaáherslur í eftirliti með fjármálamörkuðum. Endurskoðun laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, myndi því stuðla að betri fylgni við kjarnaviðmiðin. Markmið endurskoðunar laganna er að skýra hlutverk, stöðu og verkefni Fjármálaeftirlitsins, enda hefur það vaxið mjög samhliða flóknara regluverki og aukinni vitund um samfélagslegan kostnað áfalla á fjármálamarkaði.

Samkvæmt meginmarkmiði málefnasviðsins byggist aukin samkeppnishæfni atvinnulífs á efnahagslegu, umhverfislegu og samfélagslegu jafnvægi. Markmiðið byggist á þeirri forsendu að arðsemi og viðskiptahættir atvinnuvega verði að haldast í hendur við þolmörk náttúru og umhverfis, auk þess sem mikilvægt er að almenningur beri traust til starfsemi á

¹⁰ Horft er m.a. til staðals World Economic Forum um samkeppnishæfni þjóða.

markaði og til markaðseftirlits stjórnvalda. Slíkt jafnvægi leggur grunn að stöðugu, fyrirsjáanlegu og alþjóðlega samkeppnishæfu atvinnulífi. Eftirtalin markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflökkinn:

1. **Aukið gegnsæi, virk samkeppni og heilbrigðir viðskiptahættir fjármála- og viðskiptalífs.** Markmiðið felur í sér grunnforsendur samkeppnishæfni í íslensku efnahagslífi og vísar m.a. til þess efnahagslega ábata sem leiðir af heilbrigðri fjármálastarfsemi og með því að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum sem m.a. geta stafað frá háttsemi fyrirtækja og hamlandi umgjörð um atvinnustarfsemi. Það að ryðja úr vegi slíkum samkeppnishindrunum er mikilvæg forsenda þess að ná fram framleiðnimarkmiðum í íslensku efnahagslífi, sbr. m.a. markmið sem sett eru fram í málefnasviðum 7, 12, 13 og 14.
2. **Aukin umhverfisvitund og úrlausnir á grunni markaðseftirlits og samkeppni.** Markmiðið byggist á því að aukin þekking almennings og fyrirtækja um skaðleg áhrif vöru eða þjónustu og lögbundið eftirlit í því ljósi dragi til lengri tíma úr notkun hættulegra og skaðlegra efna í framleiðslu. Þá felst í markmiðinu sú forsenda að virk samkeppni geti í auknum mæli leitt til þróunar úrlausna í umhverfismálum þvert á atvinnugreinar, m.a. með betri nýtingu hráefna, afurða og úrgangs og á þann hátt takmarkað soun.
3. **Aukið traust almennings og fyrirtækja til atvinnulífs og markaðseftirlits.** Markmiðið felur í sér að trúverðugleiki starfsemi á markaði og eftirlits stjórnvalda dragi úr óvissu og leiði til aukins stöðugleika og skilvirkni markaða. Mikilvægt er að markaðseftirlit sé skilvirkt og fyrirsjáanlegt, svo sem á grunni virks upplýsingaflæðis milli eftirlitsstofnana, þeirra aðila sem þær hafa eftirlit með og almennings. Ekki er aðeins átt við áherslu á upplýsingagjöf stofnana og aðgengi eftirlitsskyldra aðila og almennings að þeim heldur jafnframt að bæta tækifæri almennings til að veita eftirlitsstofnunum ábendingar og upplýsingar. Fjármálaeftirlitið hyggst t.d. einfalda verklag við skil á skýrslum eftirlitsskyldra aðila til stofnunarinnar og taka upp rafræn skil á öllum gögnum. Stofnunin stefnir jafnframt að því að uppfæra rafræna þjónustugátt stofnunarinnar til að auðvelda almenningi og fyrirtækjum að skila gögnum, senda inn erindi og fyrirspurnir og fylgjast með framvindu og úrlausn mála. Samkeppniseftirlitið hyggst einnig auðvelda almenningi að senda stofnuninni ábendingar er varða brot á samkeppnislögum með því að innleiða dulkóðaða samskiptagátt, þar sem almenningur getur veitt samkeppnisyfirvöldum upplýsingar um samkeppnislagaðbrot. Þá er stefnt að því að auka fræðslu fyrir stjórnendur og almenning um samkeppnismál til að stuðla að aukinni þekkingu um eðlilega viðskiptahætti á markaði og draga úr líkum á samkeppnislagaðbrotum. Loks er með sama hætti stefnt að markvissari neytendavernd, m.a. á grunni aukinnar fræðslu fyrir almenning og stjórnendur fyrirtækja um reglur og viðmið neytendaverndar, auk þess sem stefnt er að endurskoðun á fyrirkomulagi neytendamála.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Aukið gegnsæi, virk samkeppni, og heilbrigðir viðskiptahættir fjármála- og viðskiptalífs.	Meðaltal VLF og reiknaðs ábata vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins sl. 10 ár. ¹¹	0,5%	0,5% að meðaltali sl. 10 ár	0,5% að meðaltali sl. 10 ár

¹¹ Gert er ráð fyrir því að reiknaður ábati vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins verði reiknaður reglulega í samræmi við aðferðarfræði OECD.

		Árleg aukning innkallaðrar ólöglegar vöru á markaði. ¹²	Grunngildi	>5%	>5%
		Bankakerfi: 1) Rekstrarkostnaður / hreinar vaxtatekjur og þóknatekjur. 2) Rekstrarkostnaður / heildareignir.	1) 59,5% 2) 2,4%	1) <59% 2) <2,3%	1) <58% 2) <2%
		Fjöldi óinnleiddra Evrópugerða á fjármálamarkaði.	13	<10	<5
		Fjöldi atriða skv. úttekt Alþjóðagjald-eyrissjóðs á 29 kjarnaviðmiðum Basel-nefndar um bankaeftirlit.	a) 7 b) 9 c) 13 (2014)	a) 12 b) 11 c) 6	a) 15 b) 14 c) 0 Úttekt framkvæmd 2020.
2	Aukin umhverfisvitund og úrlausnir við umhverfisvernd á grunni markaðseftirlits og samkeppni	Þekking neytenda á skaðlegum umhverfisáhrifum vöru og þjónustu.	Grunngildi	>60%	>65%
		Árlegur fjöldi endurskoðaðra laga og reglna til að auðvelda þróun úrlausna m.t.t. umhverfisverndar.	Grunngildi	+15%	+15%
3	Aukið traust almenninga og fyrirtækja til atvinnulífs og markaðseftirlits.	Jákvætt viðhorf almenninga til atvinnulífs.	Grunngildi	>60%	>65%
		Jákvætt viðhorf almenninga til markaðseftirlits.	Grunngildi	>60%	>65%

Mælikvarðar fyrir bankakerfið hafa tekið minniháttar breytingum. Við útreikning rekstrarkostnaðar er ekki tekið tillit til kostnaðar við framlag í Tryggingasjóð innstæðueigenda eða sérstakan bankaskatt þar sem hvorki Fjármálaeftirlitið né bankarnir sjálfir geta dregið úr þeim kostnaði. Hlutföllin hafa því lækkað nokkuð frá því sem áður var þar sem kostnaðarliðir sem taldir eru í mælikvarðanum eru færri en í síðustu fjármálaáætlun.

Hvað varðar mælikvarða um innleiðingarhalla á Evrópugerðum teljast jafngildisreglur ekki lengur meðal óinnleiddra gerða. Samkvæmt þeirri aðferðafræði voru 26 óinnleiddar gerðir í árslok 2016 í stað 31, og 13 í lok árs 2017 í stað 18.

Í ársskýrslu ráðherra verður gert ráð fyrir þróun þessara mælikvarða.

¹² Jafnframt er stefnt að umbótum m.t.t. neytendaverndar með hraðari málsmeðferð deilumála.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1 og 3	Meta þekkingu stjórnenda fyrirtækja á meginreglum samkeppnislaga og efla almenna fræðslu um áhrif markaðseftirlits, þ.m.t. neytendaverndar, á efnahagslífið.	2018–2022	ANR/Samkeppniseftirlitið/Ne ytendastofa
2	2	Greina áhrif markaðseftirlits á grænan hagvöxt og umhverfisvernd og taka til skoðunar lög og reglur sem hindrað geta þróun úrlausna á sviði umhverfismála.	2019–2020	ANR
3	1 og 4	Uppfæra rafræna þjónustugátt Fjármálaeftirlitsins til að einfalda skil gagna, fyrirspurna og erinda.	2018–2019	FME
4	2	Endurskoða lög nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, og lög nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.	2018–2019	FJR
5	1, 2 og 3	Endurskoða skipan neytendamála.	2018–2019	ANR

Stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar.

Markmið málaflokksins leggur grunn að skilvirkari stjórnsýslu atvinnumála og nýsköpunar og vandaðri áætlanagerð til lengri tíma. Fjallað er um markmið og aðgerðir í landbúnaði, sjávarútvegi og fiskeldi, ferðaþjónustu og orkumálum í umfjöllun um hlutað-eigandi málefnasvið. Aðgerðir sem tilgreindar eru í þessum málafllokki geta varðað eitt eða fleiri málefnasvið ráðuneytisins.

Bætt stefnumótun, vandaðri áætlanagerð og markvissara árangursmat. Markmiðið byggist á mikilvægi þess að stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar sé skilvirk, hugað sé vandlega að forgangsriðun verkefna og leitað sé stöðugt leiða til umbóta og hagræðingar. svo sem með því að endurmeta forsendur á skipulagi stjórnsýslu og eftirlits. Áhersla verður lögð á að móta skýrara verklag til að fylgjast með árangri af framkvæmd aðgerða og nýtingu fjármagns.

Á árunum 2018–2020 munu ráðuneytið í samvinnu við OECD vinna samkeppnismat á tilteknum afmörkuðum mörkuðum. Tilgangur samkeppnismats er að greina gildandi laga- og regluumhverfi með það að leiðarljósi að fækka samkeppnishindrunum sem kunna að felast í regluverkinu sem atvinnulífið starfar samkvæmt og koma í veg fyrir óþarfa reglubyrði. Það leiðir til aukinnar framleiðni og samkeppni sem knýr áfram nýsköpun og arðsemi atvinnulífsins.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Bætt stefnumótun, vandaðri áætlanagerð og markvissara árangursmat.	Fjöldi verkefna sem lokið er á réttum tíma og í samræmi við sett markmið og forsendur.	Grunngildi	>75%	>80%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma- áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar- aðili
1	1	Greina fyrirkomulag áætlanagerðar með tilliti til laga um opinber fjármál, m.a. um forgangs-röðun verkefna til lengri tíma, stjórnun og eftirlit.	2018	Verður forgangs-raðað innan ramma.	ANR
2	1	Stefna að alþjóðlegri viðurkenningu faggildingar og greina kosti þess að nýta faggiltar skoðunarstofur við opinbert eftirlit.	2018– 2019	Verður forgangs-raðað innan ramma.	ANR
3	1	Greina stöðu og skýra yfirsýn um þróun, starfsemi og áhrif þjónustugreina í hagkerfinu.	2018– 2019	Verður forgangs-raðað innan ramma.	ANR
4	1	Einfalda regluverk og verkferla í þágu atvinnulífs.	2018– 2021	Verður forgangs-raðað innan ramma.	ANR
5	1	Framkvæma samkeppnismat í samvinnu við OECD.	2018– 2020		ANR

5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ára.

	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
Útgjaldarammi í m.kr.					
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnarsýsla atvinnumála og nýsköpunar	4.596	4.605	4.574	4.640	4.707