

29. janúar 2010.

Uppbygging fjármálamarkaðar og atvinnulífs á forsendum samkeppni

**Ræða Páls Gunnars Pálssonar, forstjóra Samkeppniseftirlitsins,
á morgunfundi efnahags- og viðskiptaráðuneytisins**

Ágætu fundargestir,

Það mun skipta afar miklu máli fyrir framvindu efnahagslífs á Íslandi hvernig til tekst að byggja upp atvinnustarfsemi á forsendum heilbrigðrar samkeppni. Reynsla annarra þjóða af efnahagskreppum sýnir að aðgerðir sem efla samkeppni stuðla að hraðari endurreisn atvinnulífsins. Með þetta í huga langar mig til að nefna þrjú málefni sem þurfa að hafa mikið vægi í mótun fjármálamarkaðar og atvinnulífs á næstu árum.

Fyrsta málefnið sem ég vil nefna er mikilvægi þess að stjórnvöld, fjármálafyrirtæki og aðrir sem koma að uppbyggingu atvinnulífsins leggi áherslu á að draga úr hindrunum sem ný fyrirtæki mæta þegar þau hefja starfsemi á fjölmörgum sviðum atvinnulífsins, eða reyna að stækka og þrífast við hlið stærri keppinauta. Þessar hindranir, sem í samkeppnisrétti eru nefndar aðgangshindranir, eru víða áberandi í íslensku atvinnulífi.

Nokkrum vikum eftir bankahrunið, eða í lok nóvember 2008, birti Samkeppniseftirlitið skýrslu þar sem sjónum var beint að þessum hindrunum. Bent var á mikilvægi þess að stjórnvöld og atvinnulífið tækju höndum saman um að draga úr aðgangshindrunum og jafnframt bent á leiðir til úrbóta. Í skýrslunni, sem ber heitið, „Öflug uppbygging - opnun markaða og efling atvinnustarfsemi“, er að finna ítarlega umfjöllun um 15 mikilvæga samkeppnismarkaði, þ.á m. fjármálamarkaði, matvörumarkaði, olíumarkað og flutningamarkaði. Dregin eru fram 120 dæmi um aðgangshindranir á þessum mörkuðum og bent á 90 leiðir til að draga úr þessum hindrunum. Í skýrslunni er jafnframt að finna tilmæli til stjórnvalda og fyrirtækja um aðgerðir í þessu efni.

Samkeppniseftirlitið hefur í framhaldinu unnið að fjölmörgum verkefnum og athugunum sem tengjast þeirri greiningu sem sett er fram í skýrslunni. Beinast þessi verkefni annað hvort að fyrirtækjum eða stjórnvöldum. Af almennum verkefnum af þessum toga má nefna að eftirlitið hefur í sérstöku álitni til forsætisráðherra mælst til þess að hann stuðli að því að stjórnvöldum verði gert skylt að framkvæma staðlað samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Í álitinu er þessi aðferð, sem þekkt er víða erlendis, nánar útfærð. Með þessu er hægt að draga úr hættunni á því að aðgerðir stjórnvalda leiði til hindrana á samkeppni.

Aðgangshindranir af þessu tagi má finna á ýmsum sviðum fjármálamarkaðar eins og rakið er í skýrslunni fyrrnefndu. Nefna má í þessu sambandi að Samkeppniseftirlitið hefur á undanförunum árum beitt sér mjög fyrir bættri samkeppni á greiðslukortamörkuðum. Snemma árs 2008 sektaði eftirlitið stóru greiðslukortafyrirtækin tvö (sem fyrir aðgerðirnar hétu Greiðslumiðlun og Kreditkort) og fyrirtækið Fjölgreiðslumiðlun um ríflega 800 m.kr. samanlagt, vegna samkeppnislagabrota sem að verulegu leyti beindust að því að koma í veg fyrir samkeppni nýs keppinutar á markaði fyrir færsluhirðingu greiðslukorta. Reyndust fyrirtækin hafa haft með sér alvarlegt ólöglegt samráð. Þá misnotaði Greiðslumiðlun markaðsráðandi stöðu sína með það sama að markmiði.

Ég nefni þetta hér til þess að undirstrika mikilvægi þess að við uppbyggingu fjármálamarkaðar verði allra leiða leitað til að opna hann fyrir samkeppni, viðskiptavinum og þjóðfélaginu öllu til hagsbóta. Það er mikilvægt að þetta sé haft í huga við mótun á nýrri lagaumgjörð um fjármálamarkaðinn. Þetta þarf einnig að hafa að leiðarljósi þegar ákvarðanir eru teknar um frekari úrlausn á erfiðleikum fjármálafyrirtækja. Þannig eiga stjórnvöld eða ráðandi fyrirtæki á fjármálamarkaði ekki undir neinum kringumstæðum að leggja stein í götu aðila sem vilja nýta tækifæri sem stundum opnast við uppbyggingu fjármálamarkaðar, svo fremi sem öll skilyrði um traustan rekstur og öryggi fjármálamarkaðar séu uppfyllt. Hér þarf að hafa sérstaklega í huga að virk og heilbrigð samkeppni styður alla jafna við markmið um traustan rekstur og fjármálastöðugleika.

Annað málefnið sem ég vil nefna varðar hagræðingu á fjármálamarkaði, en umræða um hana á sér óhjákvæmilega stað á vettvangi stjórnvalda og fjármálafyrirtækja. Opinberlega og í samskiptum Samkeppniseftirlitsins við stjórnvöld og fjármálafyrirtæki hafa komið fram sjónarmið um að starfandi fjármálafyrirtæki séu of þung í rekstri og óhagkvæm fyrir íslenskan fjármálamarkað. Helsta lausnin sem nefnd hefur verið er sameining fjármálafyrirtækja. Samruni einhverra af stóru viðskiptabönkunum myndi hafa mest vægi í því sambandi.

Samkeppniseftirlitið dregur ekki í efa að þörf sé á hagræðingu á fjármálamarkaði. Jafnframt ber að taka skýrt fram að Samkeppniseftirlitið getur ekki tekið endanlega afstöðu til einstakra hugmynda um samruna viðskiptabanka nema að undangenginni rannsókn á áhrifum hans á samkeppni.

Það er hins vegar eindregin afstaða Samkeppniseftirlitsins að hagræðingu á fjármálamarkaði verði best fyrir komið með því að efla samkeppni, þ.á m. draga úr aðgangshindrunum sem áður voru nefndar, fremur en að draga úr henni með því að fækka keppinutum. Það eru hvatar virkrar samkeppni sem líklegastir eru til þess að leiða til eðlilegrar hagræðingar, þar sem vörður er jafnframt staðinn um samkeppnishæf kjör og þjónustu.

Þess vegna er það skoðun Samkeppniseftirlitsins að leita beri allra leiða til hagræðingar innan stóru bankanna þriggja, áður en leitað er lausna með samrunum þeirra í milli. Samhliða því verði grundvöllur samkeppni á þessum markaði styrktur, t.d. með því að ráðast gegn aðgangshindrunum af því tagi sem ég vék að hér á undan.

Í þessu sambandi er gagnlegt að horfa til þeirrar umræðu sem nú á sér stað í heiminum vegna hinnar alþjóðlegu fjármálakreppu og erfiðleika fjármálafyrirtækja. Í Bandaríkjunum, Bretlandi og á vettvangi Evrópusambandsins eru stjórnvöld að draga þann lærdóm af kreppunni að forðast beri þróun liðinna ára í átt til stærri fjármálafyrirtækja. Rætt er um aðgerðir sem miða að hinu gagnstæða, þ.e. uppskiptingu stórra banka, í því skyni að styrkja samkeppni og draga úr hættunni á því að bankar séu svo stórir að í raun séu þeir reknir á ábyrgð ríkja, eins og raunin hefur glögglega verið. Það er ekki hollt fyrir nokkuð fjármálakerfi að bankar séu hlutfallslega of stórir.

Þriðja og síðasta málefnið sem ég tek hér upp er aðkoma banka að fjárhagslegri endurskipulagningu fyrirtækja. Ljóst er að áherslur við endurskipulagningu fyrirtækja geta skipt sköpum um það hversu hratt Íslandi tekst að vinna sig út úr yfirstandandi efnahagskreppu. Með það í huga beindi Samkeppniseftirlitið sérstökum tilmælum til banka í eigu ríkisins, strax fyrri hluta nóvember 2008.

Tilmælin eru birt í álit nr. 3/2008 sem fjallar um ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum. Þar er mælt til þess að samhliða ákvörðunum um framtíð fyrirtækja fari fram samkeppnislegt mat á viðkomandi ráðstöfunum, án þess að vikið verði til hliðar augljósum hagsmunum af því að hámarka verðmæti og vinna hratt. Á þessum grundvelli beindi Samkeppniseftirlitið því til bankanna að hafa tiltekna 10 meginreglur til hliðsjónar við slíkar ákvarðanir. Lagt var fyrir bankana að tilnefna sérstakan aðila til þess að fylgjast með framkvæmd þessara meginreglna. Það hlutverk hafa bankarnir síðan falið svokölluðum umboðsmönnum viðskipta.

Samkeppniseftirlitið hefur í framhaldinu tekið yfirtökur bankanna á einstökum fyrirtækjum til athugunar, en samkvæmt samkeppnislögum ber að tilkynna slíka samruna til eftirlitsins. Slík samrunamál voru fá á fyrri hluta ársins 2009 en fjölgaði svo hratt á síðari hluta ársins, einkum á síðasta ársfjórðungi þessi. Nú eru til meðferðar nokkur mál af þessum toga.

Í sumum tilvikum hefur Samkeppniseftirlitið séð ástæðu til íhlutunar en í öðrum ekki. Nefna má að samruna Íslandsbanka og Icelandair voru sett skilyrði sem ætlað er að tryggja að samkeppni á flugmarkaði og skyldum mörkuðum sé ekki raskað með afskiptum bankans. Samkeppniseftirlitið horfði til þess að dótturfélög Icelandair Group eru sum hver mjög öflug á sínu sviði og fyrir lá að Íslandsbanki átti ýmissa annarra hagsmuna að gæta, s.s. stóran eignarhlut í Skeljungu. Þetta skapaði hættu á að bankinn gæti haft áhrif á samkeppni á mörkuðum sem tengjast starfsemi Icelandair Group.

Í desember sl., gaf Samkeppniseftirlitið út ítarlegt umræðuskjal um banka og endurskipulagningu fyrirtækja þar sem stefnumörkun eftirlitsins er sett fram. Umræðuskjalið liggur hér frammi í nokkrum eintökum, en er einnig aðgengilegt á heimasíðu eftirlitsins. Í umræðuskjalinu eru sett fram, í 17 tölusettum liðum, kjarnasjónarmið sem Samkeppniseftirlitið telur að hafa eigi að leiðarljósi við endurskipulagningu atvinnufyrirtækja.

Í skjalinu er einnig dreginn lærdómur af reynslu annarra ríkja af áþekktum álitaefnum, gefið yfirlit yfir það hvernig framangreind þátttaka bankanna á samkeppnismörkuðum horfir við samkeppnislögunum og hvernig brugðist hefur verið við málum að þessu tagi hingað til.

Umræðuskjalinu er m.a. ætlað að draga fram hversu mikilvægt það er að hagsmunir neytenda og samfélagsins af virkri samkeppni séu hafðir að leiðarljósi umfram sérhagsmuni tiltekinna fyrirtækja. Horfa þurfi til hagsmuna samfélagsins og neytenda af virkri samkeppni.

Á meðal þeirra 17 kjarnasjónarmiða sem fram koma í skjalinu má nefna eftirfarandi:

1. Í fyrsta lagi telur Samkeppniseftirlitið að einungis eigi að koma þeim fyrirtækjum til aðstoðar, sem eiga sér eðlilegar rekstrarlegar forsendur en forðast beri að endurreisa eða halda gangandi óhagkvæmum fyrirtækjum.
2. Í öðru lagi sé það neytendum og atvinnulífinu til hagsbóta að bankar afskrifi skuldir eða á annan hátt dragi úr skuldabyrði rekstrarhæfra fyrirtækja. Beiting samkeppnislaga eigi ekki að vinna gegn þessu.
3. Á hinn bóginn sé mikilvægt að bankar eða eignarhaldsfélög á þeirra vegum geri skýra arðsemiskröfu til endurskipulagðra fyrirtækja og gæta verði fyllsta aðhalds um arðsemi.
4. Ennfremur þurfi að draga úr hættunni á því að of mikil skuldabyrði fyrirtækja sé sótt í vasa neytenda í formi herra verðs.
5. Þá eigi bankar að selja endurskipulögð fyrirtæki svo fljótt sem auðið er í gagnsæju ferli, eftir því sem kostur er. Skráning í kauphöll sé vænlegur kostur.

Samkeppniseftirlitið kynnti umræðuskjalið opinberlega og óskaði sjónarmiða frá fjölda aðila. Nú í janúar hafa eftirlitinu borist sjónarmið frá ýmsum hagsmunaaðilum og er að vega þau og meta.

Nýfallinn úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála hefur talsverða þýðingu í þessu efni. Í úrskurðinum eru heimildir Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar vegna yfirtöku Vestía (eignarhaldsfélags á vegum NBI) á Teymi túlkaðar rýmra en eftirlitið hafði talið sér heimilt. Þannig horfði áfrýjunarnefndin til hinna óvenjulegu aðstæðna á samkeppnismörkuðum og stöðu bankanna í því samhengi. Komst hún að þeirri niðurstöðu að eftirlitinu sé heimilt í málinu að setja skilyrði sem tryggja sjálfstæði fyrirtækisins gagnvart bankanum og að sala fari fram innan eðlilegs tíma. Fyrri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins var því felld úr gildi.

Þau sjónarmið og röksemdir sem úrskurðurinn byggir á fellur í aðalatriðum vel að meginefni umræðuskjalsins, að undanskyldu því sem áður er rakið að nefndin túlkar heimildir eftirlitsins rýmra en það sjálft hafði gert.

Fyrir Samkeppniseftirlitinu liggur nú að taka upp fyrrgreinda ákvörðun vegna yfirtöku Vestía á Teymi. Samhliða eru nú til umfjöllunar nokkur samrunamál, sem einnig þarf að skoða í samhengi við umræðuskjalið og úrskurð áfrýjunarnefndar. Í þeirri vinnu verður tekið til ítarlegrar athugunar hvernig best sé að koma við skilyrðum sem tryggja sjálfstæði yfirtekinna fyrirtækja frá öðrum hagsmunum viðkomandi banka og hvernig áskilnaði um sölu skuli háttáð. Þá mun Samkeppniseftirlitið huga sérstaklega að því hvernig tryggja megi upplýsingagjöf um rekstur fyrirtækja í eigu banka með það að markmiði að auka gegnsæi og draga úr tortryggni keppnauta og almennings, sem oft er skiljanleg.

Samhliða þessari vinnu mun Samkeppniseftirlitið ganga frá þeirri stefnumörkun sem sett var fram í umræðuskjalinu.

Eins og ég hef rakið hér að framan er að mörgu að hyggja við uppbyggingu fjármálamarkaðar og atvinnulífs. Samkeppniseftirlitið hefur kappkostað að móta skýra stefnu um samkeppnismál við ríkjandi aðstæður. Í ársriti eftirlitsins, sem gefið var út í síðustu viku og liggur hér frammi, er gerð grein fyrir þeirri stefnumótun. Jafnframt eru þar rakin helstu verkefni eftirlitsins og ákvarðanir í aðdraganda og eftirleik bankahrunsins.
