Alþingi
Erindi nr. Þ 137/693
komudagur 5.8. 2009

SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 5. ágúst 2009

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna Bankasýslu ríkisins og Eigendastefnu ríkisins 2009

Samkeppniseftiriitið var boðað á fund viðskiptanefndar Alþingis þann 27. júlí sl. Á fundinum var óskað eftir skriflegu áliti Samkeppniseftirlitsins á því hver væru áhrif nýrrar eigendastefnu ríkisins á frumvarp til laga um Bankasýslu ríkisins, með tilliti til samkeppnislegra sjónarmiða.

1.
Fyrri umsögn

Samkeppniseftirlitið hefur með bréfi, dags 1. júlí sl., gefið umsögn um frumvarp til laga um Bankasýslu ríkisins. Í umsögninni er fjallað um mikilvægi þess að efla og viðhalda samkeppni til þess að stuðla að hraðari endurreisn atvinnulífsins. Fjallað er um hættur sem skapast geta af miðstýrðu eignarhaldi fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins og mikilvægi þess að við þær aðstæður sé eignaumsýslu og eigendastefnu ríkisins beitt með það að markmiði að stuðla að virkri og eðlilegri samkeppni.

Í umsögninni er lagt til að hugtakið eigendastefna verði skilgreind með nákvæmari hætti. Í henni eigi ekki að felast heildræn stefna um hvernig allt fjármálakerfið skuli rekið, heldur skuli hugtakið einskorðað við markmið og tilgang með eignarhaldi ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Þá sé hugtakið skýrt svo að stjórnum hvers og eins banka sé tryggt svigrúm til að móta rekstraráherslur sínar, viðskiptastefnu og rekstrarmarkmið, en það hlýtur að vera forsenda þess að þeir geti keppt sín á milli.

Ennfremur er í umsögninni lagt til að skýrt verði tekið fram í frumvarpinu að óheimilt sé að velja sama aðila eða tengda aðila í stjórn fleiri en eins banka og dótturfélaga. Þá er lagt til að áréttað verði í lögskýringargögnum að lögunum sé ekki á nokkurn hátt ætlað að takmarka gildissvið samkeppnislaga og eftirlits á grundvelli þeirra.

Í nefndaráliti meirihluta viðskiptanefndar (þskj. 244) kemur fram að þrátt fyrir að ríkið setji sér eigendastefnu sem sé sameiginleg fyrir fjármálafyrirtæki sem það á hlut í þá árétti meirihlutinn þann skilning sinn að slík eigendastefna eigi ekki að hindra eðlilega samkeppni milli fjármálafyrirtækja. Þá er einnig áréttað að lögfesting frumvarpsins

Borgartún 26, 125 Reykjavík, pósthólf 5120
Sími 585 0700, Fax 585 0701
samkeppni@samkeppni.is, www.samkeppni.is

takmarki ekki gildissvið samkeppnisiaga og eftirlit á grundvelli þeirra. Þó að í nefndarálitinu eða breytingartillögum sé ekki að finna sérstakar tillögur að breytingum á stjórnarskipan í samræmi við tillögur Samkeppniseftirlitsins, má leiða sömu reglu af 10. gr. samkeppnislaga, enda hefur nú verið áréttað í nefndaráliti að lögunum sé ekki ætlað að takmarka gildissvið samkeppnislaga.

2.
Eigendastefnan

Þann 24. júlí sl. fékk Samkeppniseftirlitið sent afrit af skjali sem nefnt er „Eigendastefna ríkisins 2009". Kemur þar fram að henni sé ætlað að skýra fyrirætlanir ríkisins sem eigandi að fjármálafyrirtækjum meðan á endurreisn íslensks fjármálakerfis stendur yfir.

Í skjalinu er vikið sérstaklega að samkeppnismálum á nokkrum stöðum. Þannig er tilgreint sem undirmarkmið í kafla I. að tryggja skuli samkeppni á fjármálamarkaði til framtíðar (bls. 3). Mikilvægt sé að stjórnvöld og stjórnendur banka og annarra fjármálastofnana taki ekki ákvarðanir í tengslum við endurskipulagningu fjármálakerfisins sem dragi úr eða takmarki samkeppni. Í kafla IV. um kröfur og viðmið í rekstri fjármálastofnana er vikið að því að Bankasýslan skuli kappkosta að efla og styrkja samkeppni, og að varðandi upplýsingamiðlun sé ekki ætlast til þess að fyrirtækin upplýsi um þá þætti í stefnumörkun sinni sem snúa að viðkvæmum samkeppnisþáttum (bls. 7).

Að mati Samkeppniseftirlitsins er æskilegt að gera samkeppnismálum hærra undir höfði í eigendastefnu ríkisins en hér er gert. Í því sambandi þarf að hafa hliðsjón af mikilvægi samkeppni við endurreisn atvinnulífsins, eins og áður er vikið að. Þannig ætti samkeppni á fjármálamarkaði að vera meginmarkmið fremur en undirmarkmið með eignarhaldinu. Sömuleiðis ætti rekstur fjármálafyrirtækis á samkeppnisgrundvelli, óháð sameiginlegu eignarhaldi ríkisins að vera ein af meginreglum eigandastefnunnar, en mikilvægi samkeppni er í engu getið í III. kafla, þar sem fjallað er um meginreglur sem Bankasýslan eigi að hafa til hliðsjónar. Þá er ekki vikið að samkeppni í umfjöllun um stefnumörkun og vinnulag fjármálafyrirtækja sem fjallað er um í IV. kafla, um kröfur og viðmið í rekstri fjármálafyrirtækja. Að ósekjum mætti í sama kafla vísa í álit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008, *Ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum*, en þar er því beint til viðskiptabanka sem eru í eigu ríkisins að hafa hliðsjón af nánar tilgreindum meginreglum við ákvarðanir sem áhrif geta haft á framtíð fyrirtækja og samkeppni á Íslandi.

Þá ætti eigendastefnan að mati Samkeppniseftirlitsins að gefa skýrar til kynna að stjórnir fjármálafyrirtækja hafi nægilegt svigrúm til að setja sér markmið og áætlanir sem miða að samkeppni við keppinauta. Þó kemur fram í kafla IV að auk þeirra markmiða og áhersla sem fram komi í eigendastefnu og samningum við Bankasýslu ríkisins skuli fjármálafyrirtækin setja sér skýr og metnaðarfull markmið í rekstri sínum. Að mati Samkeppniseftirlitsins mætti eigendastefnan gefa skýrari leiðbeiningu um það hvers konar markmið og viðmið Bankasýslunni sé unnt að setja fram í samningum við stjórnir fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins, sbr. umfjöllun um starfshætti bankaráða og stjórna í kafla IV. Hér er rétt að vekja athygli á því að í III. kafla eigendastefnunnar, þar sem gerð er grein fyrir meginreglum í starfi fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins, er gert ráð fyrir því að Bankasýslan muni setja árangursviðmið fyrir fyrirtækin. Þá skuli fjármagnsskipan taka mið af markmiðum sem ríkið hafi með eignarhaldinu og samsetning stjórna taka mið

af hæfni og fjöibreytni „á grundveiii eðlis og starfsemi hvers fyrirtækis". Gæta þarf þess að markmið af þessu tagi takmarki ekki svigrúm stjórna fjármálafyrirtækja til að móta áherslur um samkeppni við keppinauta, einnig þeirra sem Bankasýslan fer einnig með eignarhlut í.

Þótt fyrrgreind eigendastefna mætti samkvæmt framangreindu vera skýrari og afdráttarlausari um ýmsa þætti er varða samkeppnismál, er engu að síður ljóst að löggjafinn hefur með frumvarpi um Bankasýslu ríkisins, verði það að lögum, markað skýra stefnu um að efla þurfi og viðhalda samkeppni á fjármálamarkaði og sett Bankasýslunni skyldur í þeim efnum. Að því marki sem eigendastefnan er óljós að þessu leyti ganga afdráttarlaus lagafyrirmæli henni framar.

3.

Áhrif fyrirhugaðrar þátttöku kröfuhafa í eignarhaldi banka.

Nýverið hefur verið greint frá því að kröfuhafar muni að öllum líkindum eignast stóra eignarhluti í Kaupþingi og Íslandsbanka. Á þessu stigi er óljóst hvaða áhrif þetta muni hafa á samkeppnisaðstæður á fjármálamarkaði, enda liggur ekki fyrir hvaða aðilar muni ráða för eða hvaða áherslur þeir muni hafa. Almennt má þó segja að fjölbreyttara eignarhald er eftirsóknarvert út frá samkeppnissjónarmiðum og líklegt til að stuðla að betri samkeppnisgrundvelli á fjármálamarkaði.

Þrátt fyrir framangreindar breytingar á eignarhaldi viðkomandi banka er áfram mikilvægt að ríkið hafi skýra samkeppnisstefnu í eignarhaldi sínu á fjármálafyrirtækjum. Ábendingar, sjónarmið og tillögur um þetta sem fram hafa komið í umsögnum Samkeppniseftirlitsins til Alþingis, álitum og skýrslum, eiga því við þó framangreindar breytingar gangi eftir. Hafa ber í huga að Bankasýslan kann samkvæmt frumvarpinu að fara með eignarhluti í ýmsum öðrum félögum en viðskiptabönkunum þremur.

Það er hins vegar ekki hlutverk Samkeppniseftirlitsins að meta að hvort umræddar breytingar á eignarhaldi bankanna kalli að öðru leyti á breytingar á þeirri umgjörð sem fyrirliggjandi frumvarp gerir ráð fyrir að skapa eignarhaldi ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Eva Ómarsdóttir