



Alþingi
Erindi nr. Þ 140/49
komudagur 7.11.2011

SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fjárlagaerindi Samkeppniseftirlitsins vegna ársins 2012

Efnisyfirlit:

1. Aukið álag á Samkeppniseftirlitinu	2
1.1 Spár um aukið álag hafa gengið eftir.....	2
1.2 ...og verkefnastaðan bendir til þess að álagið sé enn að aukast.....	3
1.3 ...samhliða aukinni hagræðingu.....	3
1.4 Stíf forgangsröðun brúar ekki bilið.....	4
2. Samkeppniseftirlitið leggur megináherslu á að hraða endurreisn atvinnulífsins	4
3. Rekstrarkostnaður Samkeppniseftirlitsins fer í rekstur samkeppnismála.	5
4. Fjárlagaerindi	6
4.1 Sérstakar aðgerðir til að hraða endurreisn atvinnulífsins.....	6
4.2 Aðgerðir til að hraða mikilvægustu rannsóknum Samkeppniseftirlitsins	7
4.3 Svigrúm vegna aukins álags að öðru leyti.	8
4.4 Samantekt - fjárlagaerindi.	8

Mars 2011



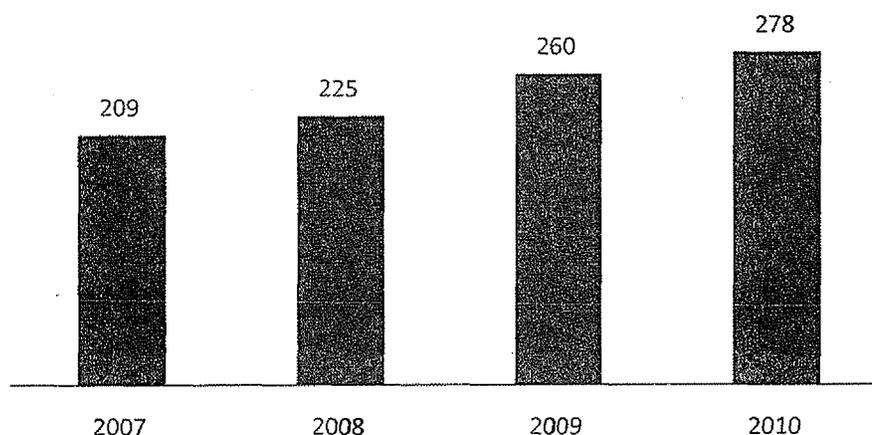
1. Aukið álag á Samkeppniseftirlitinu

1.1 Spár um aukið álag hafa gengið eftir...

Í fjárlagaerindum fyrir árin 2009 og 2010 gerði Samkeppniseftirlitið grein fyrir því að það stæði frammi fyrir nýjum og auknum verkefnum vegna efnahagshrunsins. Áætlaði Samkeppniseftirlitið að heildarverkefni eftirlitsins hefðu aukist um 30-40%.

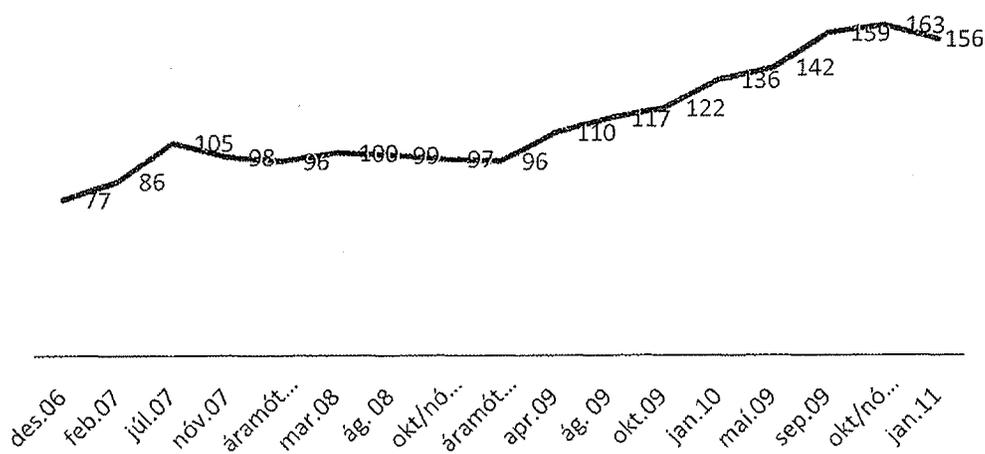
Upplýsingar úr starfsemi Samkeppniseftirlitsins síðustu ár leiða þessa aukningu glögg í ljós. Á mynd 1 kemur t.d. fram að aldrei hefur verið unnið í fleiri málum í einu og á árinu 2010. Þannig var unnið að um 280 stjórnslumálum á árinu, samanborðið við 225 mál á árinu 2008. Í lok árs 2010 voru 156 mál til meðferðar, samanborðið við 95 í upphafi árs 2008.

Mynd 1: Fjöldi mála sem unnið var í á árunum 2007-2010.



Mynd 2 sýnir glögg að málum í vinnslu hefur fjölgað jafnt og þétt frá bankahruni. Sýnir myndin fjölda mála við ársfjórðungslega stöðutöku. Frá miðju ári 2007 og árið 2008 var jafnvægi í fjölda mála, sem felur í sér að álíka mörgum málum var lokið og tekin voru upp á hverju tímabili. Frá bankahruni hefur ójafnvægi milli lokinna og nýrra mála hins vegar stigaukist, sem endurspeglast í fleiri málum til rannsóknar við stöðutöku.

Mynd 2: Fjöldi stjórnslumála í vinnslu við ársfjórðungslega stöðutöku.

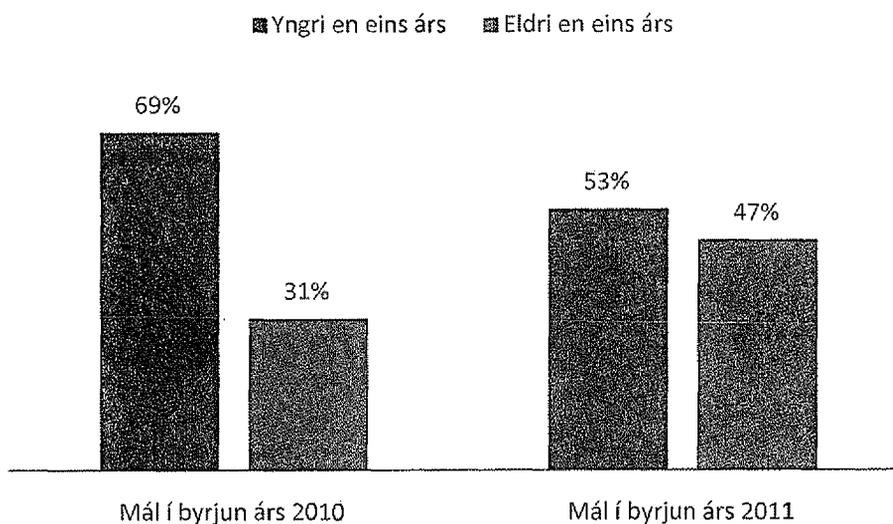




1.2 ...og verkefnastaðan bendir til þess að álagið sé enn að aukast...

Eins og rakið er hér að framan og glögggt kemur fram á mynd 2, hefur ekki verið jafnvægi milli fjölda hafinna mála og lokinna mála frá hruni, þ.e. að málum í vinnslu fjölgar stöðugt. Þessi þróun leiðir óhjákvæmilega til þess að úr málshraða dregur. Mynd 3 sýnir glögglega breytingu í aldurssamsetningu mála, annars vegar í byrjun árs 2010 og hins vegar í byrjun árs 2011. Tæplega 50% mála í vinnslu í upphafi árs 2011 voru eldri en eins árs, samanborið við rúmlega 30% í upphafi árs 2010. Á undanliðnum árum hefur markvisst verið unnið að því að stytta málsmeðferð. Er þess að vænta að framhald verði á þessari þróun á meðan á endurreisn atvinnulífsins stendur.

Mynd 3: Fjöldi mála í aldersflokki í byrjun árs



1.3 ...samhlíða aukinni hagræðingu.

Mikilvæg ástæða þessarar framvindu er þróun á fjárveitingum til stofnunarinnar. Mynd 4 sýnir fjárveitingar á árunum 2009-2011, í samanburði við fjárlagaerindi vegna viðkomandi ára.

Mynd 3: Framvinda fjárlagaerinda fyrir árin 2009 og 2010.

	2009	2010	2011
Fjárlagaerindi SE	80 m.kr. aukning + 50. m.kr. aukafjársv.	90 m.kr. aukning	140 m.kr. aukning - 10% hagræðing, (29 m.kr.) = 111 m.kr. aukning
Niðurstaða í fjárlögum	Engin aukning	10% hagræðing = u.þ.b. 30 m.kr. samdráttur	55 m.kr. aukning vegna nýrra verkefna - 10% lækkun = tæplega 25 m.kr. aukning

Í fjárlögum fyrir árið 2011 er kveðið á um auknar fjárveitingar vegna nýrra verkefna, þ.e. eftirlits með eignarhaldi banka á atvinnufyrirtækjum og beitingar nýrrar heimildar um uppskiptingu á fyrirtækjum. Á móti kom um 10% hagræðingarkrafa. Ekki var fallist á



stærsta liðinn, þ.e. aukningu í almennu samkeppniseftirliti í framhaldi af bankahrúni sem skýrir stærstan hluta af því aukna álagi sem að framan er rakið. Framlag á fjárlögum til Samkeppniseftirlitsins nam því 314,3 m.kr. fyrir árið 2011.

1.4 Stíf forgangsröðun brúar ekki bilið.

Hið aukna álag, samhliða hagræðingarkröfu sem lögð hefur verið á Samkeppniseftirlitið síðastliðin þrjú ár hefur óhjákvæmilega leitt til þess að Samkeppniseftirlitið hefur í ýmsum tilvikum hafnað upptöku mála, hætt rannsókn mála eða frestað rannsóknum. Á meðal þeirra mála sem ekki verða rannsökuð eru augljóslega mál sem við venjulegar aðstæður væru talin brýn. Samkeppniseftirlitið hefur þannig beitt stífari forgangsröðun við ákvörðunartöku við meðferð mála og tekið upp sérstaka flokkun í því sambandi. Þær aðgerðir hafa hins vegar ekki dugað til þess að brúa bilið, þ.e. skapa jafnvægi í verkefnastöðu eftirlitisins.

2. Samkeppniseftirlitið leggur megináherslu á að hraða endurreisn atvinnulífsins

Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum misserum fjallað ítarlega um áherslur og markmið í starfi sínu. Þannig hefur Samkeppniseftirlitið mótað áherslur fyrir árið 2011. Þær liggja einnig til grundvallar fjárlagaerindi þessu.

Sýnt hefur verið fram á að virk samkeppni flýti efnahagsbata. SE hefur beitt heimildum samkeppnislaga til þess að stuðla að þessu og mun leggja sérstaka áherslu á þessa halda því áfram á næsta ári. Þannig mun SE leggja áherslu á að tala fyrir mikilvægi samkeppnislaga við endurreisn atvinnulífsins, ráðast gegn aðgangshindrunum á mörkuðum og síðast en ekki síst að skapa aga við endurskipulagningu banka á atvinnufyrirtækjum. Samhliða og sem lið í þessu keppir SE að því að afla ítarlegra upplýsinga um samkeppnisaðstæður á mörkuðum.

Þetta verður höfuðáhersla í starfi SE á árinu 2011, sem aðrar eftirfarandi áherslur styðja við.

Góður árangur byggir á styrk starfsmanna í sjálfstæðu eftirliti. Samkeppniseftirlitið er starfsfólk sem þar vinnur. Til þess að áherslan um að hraða endurreisn atvinnulífsins gangi eftir þarf innra skipulag, verkferlar, aðbúnaður og launastefna að vera til þess fallin að tryggja getu starfsmanna eftirlitsins til að fást við verkefni sín. Mikilvægi sjálfstæðrar launastefnu þarf sérstaklega að áréttast við þessar aðstæður. Sjálfstæð starfsmannastefna er forsenda þess að aðrar áherslur, svo sem að hraða endurreisn atvinnulífsins, gangi eftir.



3. Rekstrarkostnaður Samkeppniseftirlitsins fer í rekstur samkeppnis- mála.

Rekstrarkostnaður Samkeppniseftirlitsins snýst sem fyrr nánast alfarið um rannsókn og úrvinnslu mála. Samkvæmt rekstraráætlun fyrir árið 2011, sem gerð var í upphafi ársins, er meginhluta rekstrarútgjalda varið í laun og launatengd gjöld, eða 75% af heildar rekstrarkostnaði.

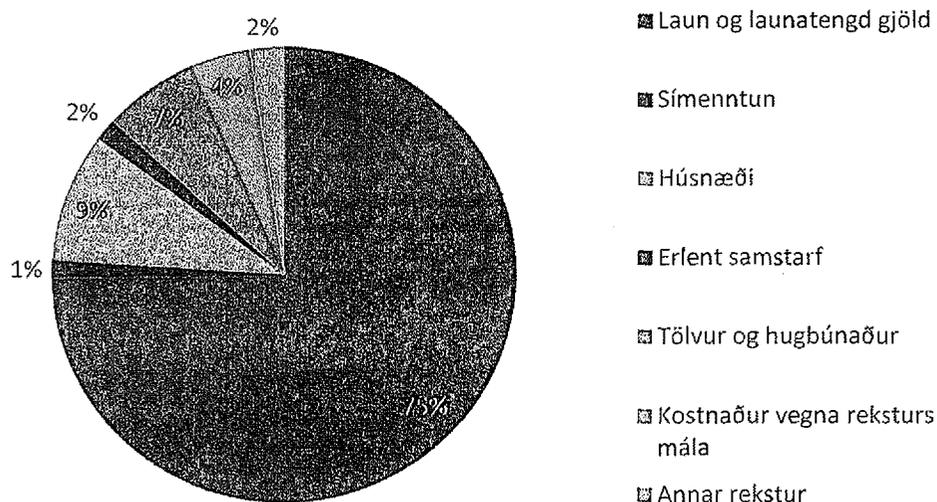
Um 4% fara í kostnað sem beint tengist rekstri mála, en meginhluti þess er aðkeypt sérfræðiþjónusta. Aðkeypt sérfræðiþjónusta er mjög mikilvæg og skapar grundvöll fyrir lægri rekstrarkostnaði, en með þessum hætti er eftirlitinu tryggður aðgangur að þekkingu og reynslu sem afar kostnaðarsamt væri að byggja upp eða viðhalda innan húss.

Um 7% rekstrarútgjalda er varið í upplýsingatækni, en Samkeppniseftirlitið hefur á undanförunum árum byggt upp upplýsingatækni sem gerir því kleift að ráðast í húsleitir og geyma gögn sem aflað er með húsleitum. Upplýsingatækni hverfið tryggir einnig aukna skilvirkni í starfi eftirlitsins. Samkeppniseftirlitið vistar upplýsingamagn sem samsvarað getur upplýsingamagni hjá 1000 manna fyrirtæki.

Tæpum 9% rekstrarútgjalda er varið í húsnæði, þ.e. leigu, ræstingu og aðra umsýslu. Flutningur Samkeppniseftirlitsins í nýtt húsnæði á árinu 2007 hefur aukið skilvirkni stofnunarinnar til muna.

Samkeppniseftirlitið hefur í tengslum við hagræðingu síðustu ára kappkostað að draga saman kostnað í framangreindum rekstrarliðum á þann hátt að það komi sem minnst niður á starfi þess.

Mynd 4: Skipting útgjalda samkvæmt rekstraráætlun 2010





4. Fjárlagaerindi

Hér að framan er gerð grein fyrir því að verkefnaálag á Samkeppniseftirlitið hafi vaxið verulega að undanförunu og að það álag muni aukast. Jafnframt er fjallað um þau áform eftirlitsins að ráðast í fleiri verkefni sem ætlað er að hraða endurreisn atvinnulífsins.

4.1 Sérstakar aðgerðir til að hraða endurreisn atvinnulífsins

Í kafla 2.1 hér að framan er greint frá því að megináhersla Samkeppniseftirlitsins um þessar mundir sé að hraða endurreisn atvinnulífsins. Viðurkennt er að virk samkeppni flýttir efnahagsbata.

Stóru viðskiptabankarnir þrír hafa á síðustu misserum tekið yfir rekstur ýmissa fyrirtækja sem ekki geta staðið við skuldbindingar sínar og sjá fram á rekstrarstöðvun. Með þessum hætti eru bankarnir að gæta hagsmuna sinna sem lánveitendur og hámarka endurgreiðslur þeirra lána sem fyrirtækjunum hafa verið veitt. Um leið eru bankarnir orðnir þátttakendur í samkeppni á þeim mörkuðum sem viðkomandi fyrirtæki starfar á. Slík yfirtaka banka á fyrirtækjum er vel þekkt en það sem gerir núverandi aðgerðir banka sérstakar er hið mikla umfang þeirra.

Þær aðstæður sem nú ríkja eru því einstakar og mjög vandasamar í samkeppnislegu tilliti. Raunverulegt eignarhald fjölmargra fyrirtækja er óljóst vegna fjárhagslegra erfiðleika skráðra eigenda. Skuldsetning margra fyrirtækja og vanskil gefa vísbendingu um að þau hafi ekki þann fjárhagslega styrk sem þarf til að fjárfesta til framtíðar og séu í raun á valdi lánveitenda. Í nýlegri könnun Capacent á stöðu og viðhorfi fyrirtækja til efnahagslæggðarinnar kemur fram að mikill meirihluti svarenda telur að ekki hafi verið gætt nógu vel að samkeppnissjónarmiðum við úrlausn á skuldavanda fyrirtækja.

Sala fyrirtækja er einnig vandmeðfarin við núverandi aðstæður. Í því sambandi þarf ekki síst að sporna við hvers konar samkeppnishamlandi blokkamyndun í atvinnulífinu. Fjárfestingum fjársterkra aðila, s.s. lífeyrissjóða, þarf að haga þannig að slíkar aðstæður komi ekki upp.

Samkeppniseftirlitið hefur brugðist við efnahagshruninu með ýmsum aðgerðum þar sem lögð er áhersla á að samkeppni og samkeppnisreglur séu afar mikilvægar til þess að flýta efnahagsbata. Nefna má eftirfarandi í því sambandi:

- Í nóvember 2008 birti eftirlitið álit nr. 3/2008, *Ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum*, þar sem 10 kjarnareglum um samkeppni var beint til bankanna.
- Í nóvember 2008 birti Samkeppniseftirlitið skýrslu nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnulífs*, þar sem stefnumótun vegna efnahagshrunsins var sett fram, fjallað um 15 mikilvæga samkeppnismarkaði og bent á leiðir til að auka samkeppni.
- Í september 2009 birti Samkeppniseftirlitið og önnur norræn samkeppnis-yfirvöld sameiginlega skýrslu, *Competition Policy and Financial Crises – Lessons Learned and the Way Forward*. Í skýrslunni er rökstutt að áhersla á samkeppni sé rétt viðbrögð við efnahagskreppum.



- Í desember 2009 birti Samkeppniseftirlitið umræðuskjal nr. 2/2009, *Bankar og endurskipulagning fyrirtækja*, þar sem fjallað var um skuldavanda íslenskra fyrirtækja og samkeppnisleg álitæfni tengd honum.
- Frá hrúni hefur Samkeppniseftirlitið tekið upp fjölmargar rannsóknir og tekið ákvarðanir sem miða að opnun markaða og eflingu samkeppni á viðkomandi sviðum. Þá hefur Samkeppniseftirlitið sett bönkum ítarleg skilyrði í tengslum við yfirtöku þeirra á fyrirtækjum og m.a. skilyrði um sölu þeirra fyrir tiltekinn tíma. Er þeim skilyrðum einnig fylgt eftir af Samkeppniseftirlitinu.

Í lok síðasta árs hóf Samkeppniseftirlitið viðamikla rannsókn á stöðu um 120 fyrirtækja á mikilvægum samkeppnismörkuðum. Rannsóknin lýtur að fjárhagslegri stöðu viðkomandi fyrirtækja, tengslum við banka og eigendur, stjórnunar- og eignatengslum fyrirtækja og breytingu á samkeppnislegri stöðu vegna efnahagshrunsins. Rannsóknin nýtist a.m.k með tvennum hætti:

1. Rannsóknin er grundvöllur ítarlegri rannsókna á tilteknum atriðum er varða endurreisn atvinnulífsins, s.s. eigna- og stjórnunartengslum, blokkamyndun og aðgangshrindrunum.
2. Með rannsókninni er aflað mikilvægra upplýsinga sem hægt er nýta til að meta almennt hvernig endurreisninni miðar. Líklegt er að þessar upplýsingar geti einnig nýst öðrum stjórnvöldum við mat á aðgerðum.

Þessi vinna kemur til viðbótar við eftirlit með eignarhaldi banka á atvinnufyrirtækjum, m.a. eftirlit með þeim skilyrðum sem Samkeppniseftirlitið hefur sett slíku eignarhaldi í einstökum tilvikum. Þetta tvennt styður hins vegar hvert við annað.

Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að framangreind rannsókn fari árlega fram næstu þrjú til fjögur ár, eða þangað til atvinnulíf hefur tekið við sér að nýju. Óskar Samkeppniseftirlitið eftir auknu rekstrarsvigrúmi til að svo megi verða.

4.2 Aðgerðir til að hraða mikilvægustu rannsóknum Samkeppniseftirlitsins

Um síðustu áramót voru 156 stjórnslumál til meðferðar hjá Samkeppniseftirlitinu. Þau eru misjöfn að gerð og vöxtum. Í því sambandi má benda á að á árinu 2011 varði Samkeppniseftirlitið 46% ráðstöfunartíma síns í 12 tímafrekustu málin.

Í kafla 1.1. og 1.2 hér að framan er bent á að álag á Samkeppniseftirlitið sé að aukast og að dregið hafi úr málshraða.

Nú eru til rannsóknar 7 mál sem hafist hafa með húsleit. Slík mál eru eðli máls samkvæmt meðal mikilvægustu mála sem eftirlitið tekur til meðferðar, enda liggur til grundvallar dómsúrskurður um að nauðsynlegt sé að haldleggja gögn viðkomandi fyrirtækja. Mikilvægt er að framgangur slíkra mála sé sem greiðastur. Við núverandi aðstæður er ekki hægt að tryggja það. Á töflu 2 er yfirlit yfir þessi mál.

Tafla 2: Yfirlit yfir mál sem nú eru til meðferðar og hafist hafa með húsleit hjá viðkomandi fyrirtæki.

1	Rannsókn á ætluðu samráði Byko, Húsasmiðjunnar og Úlfsins.	Kæra til lögreglu Húsleit Rlstj.	Lok árs 2010 Byrjun árs 2011
2	Rannsókn á ætlaðri misnotkun Íslandspósts á markaðsráðandi stöðu.	Húsleit	Byrjun árs 2010



3	Rannsókn á ætlaðri misnotkun Símans á markaðsráðandi stöðu, í tengslum við nýtingu upplýsinga um símtalaumferð í fjarskiptakerfum	Húsleit	Fyrri hl árs 2010
4	Rannsókn á ætlaðri misnotkun Valitors á markaðsráðandi stöðu	Húsleit	Mitt ár 2009
5	Rannsókn á meintu samráði á fóður- og áburðarmarkaði	Húsleit	Byrjun árs 2009
6	Meint verðsamráð birgja og verslanakeðja á matvörumarkaði	Húsleit	Lok árs 2007
7	Rannsókn á meintu samráði í ferðaþjónustu	Húsleit	Byrjun árs 2007

Samkeppniseftirlitið fer fram á sérstaka fjárveitingu til að tryggja framgang mikilvægustu mála og rjúfa með því flöskuháls sem óhjákvæmilega hefur myndast vegna aukins álags síðustu misseri.

4.3 Svigrúm vegna aukins álags að öðru leyti.

Almennt verkefnaálag hefur vaxið um 30% frá bankahrúni. Þessi aukning lýsir sér m.a. í fjölgun mála og lengri málsmeðferð. Reynt hefur verið að mæta aukningunni með forgangsröðun. Hún hefur þó ekki brúað bilið. Nánar er fjallað um þetta í kafla 1 hér að framan.

Samkeppniseftirlitið fer fram á fjárveitingu til að mæta þessu aukna álagi.

4.4 Samantekt - fjárlagaerindi.

Með framangreint í huga setur Samkeppniseftirlitið fram eftirfarandi tillögur að auknum fjárveitingum vegna nýrra og aukinna verkefna á árinu.

Fjárlagaerindi	
1) Sérstakar aðgerðir til að hraða endurreisn atvinnulífsins.....	30 m.kr.
2) Aðgerðir til að hraða mikilvægustu rannsóknum Samkeppniseftirlitsins.....	35 m.kr.
3) Aukning í almennu samkeppniseftirliti að öðru leyti í framhaldi af bankahrúni (30%).....	40 m.kr.
Samtals:	105 m.kr.

Með hliðsjón af framangreindu hefur Samkeppniseftirlitið sett fram eftirfarandi rökstuðning vegna fjárlagaerindis:

Fjárlagaerindi:

Samkeppniseftirlitið hefur mikilvægu hlutverki að gegna við endurreisn atvinnulífs. Því er nauðsynlegt hækka fjárheimildir til eftirlitsins á árinu 2011. Hækkunin skiptist í þrjá þætti:

1. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið ráðist í reglubundnar rannsóknir er varða endurreisn atvinnulífsins. Rannsóknir á stöðu fyrirtækja, sem framkvæmdar yrðu hvert ár næstu 3-4 ár myndu skapa skýrari grundvöll fyrir frekari athuganir á t.d. eigna- og stjórnunartengslum, blokkamyndun og aðgangshrindrunum. Með rannsóknunum yrði mikilvægra upplýsinga einnig aflað sem nauðsynlegar eru til að meta almennt hvernig endurreisninni miðar. Líklegt er að þessar upplýsingar geti einnig nýst öðrum stjórnvöldum við mat á aðgerðum. Nauðsynlegt er að hækka fjárheimildir um 30 m.kr. vegna þessa.
2. Nú eru til rannsóknar 7 mál sem hafist hafa með húsleit. Slík mál eru eðli máls samkvæmt meðal mikilvægustu mála sem eftirlitið tekur til meðferðar, enda liggur til



grundvallar dómsúrskurður um að nauðsynlegt sé að haldleggja gögn viðkomandi fyrirtækja. Mikilvægt er að framgangur slíkra mála sé sem greiðastur. Við núverandi aðstæður er ekki hægt að tryggja það. Á töflu 2 er yfirlit yfir þessi mál. Mikilvægt er að hækka fjárheimildir um 35 m.kr. til að tryggja framgang mikilvægustu mála og rjúfa með því flöskuháls sem óhjákvæmilega hefur myndast vegna aukins álags síðustu misseri.

3. Almennit verkefnaálag hefur vaxið um 30% frá bankahruni. Þessi aukning lýsir sér m.a. í fjölgun mála og lengri málsmeðferð. Reynt hefur verið að mæta aukningunni með forgangsröðun. Hún hefur þó ekki brúað bilið. Nauðsynlegt er að hækka fjárheimildir um 40 m.kr. vegna þessa.



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Pistill nr. 2/2011

Eru bankarnir að drepa samkeppni? Hvernig á að koma í veg fyrir það?

Bankarnir geta haft úrslitaáhrif á samkeppnisaðstæður hér á landi til framtíðar. Allt frá hruni hefur Samkeppniseftirlitið leitast við að hafa áhrif á þróunina og sporna við samkeppnisröskun. Sumt hefur gengið vel, en annars staðar eru alvarleg hættumerki. Fjallað er um þetta í pistli nr. 2/2011, sem birtur er í dag.

Umfjöllun undanfarinna daga og vikna um rekstur banka á atvinnufyrirtækjum sýnir vel hversu mikilvæg samkeppnismál eru fyrir endurreisn atvinnulífsins. Ástæða er til þess að fagna allri rökstuddri og yfirvegaðri umræðu um þessi mál, en hún skapar með öðru nauðsynlegt aðhald fyrir bankana, fyrirtæki undir yfirráðum þeirra og stjórnvöld sem að þessu koma.

Samkeppniseftirlitið hefur lagt sig eftir því að fjalla opinberlega um endurskipulagningu bankanna á atvinnufyrirtækjum. Með það í huga er í þessum pistli gerð grein fyrir aðkomu Samkeppniseftirlitsins að þessum málum síðustu misseri og á hvaða sjónarmiðum eftirlitið byggir vinnu sína. Jafnframt er reynt að leggja mat á hvernig til hefur tekist hingað til.¹

1. Hvert er vandamálið?

Vandinn sem við stöndum frammi fyrir er augljós. Það er einfaldlega mikil hættu á því að samkeppni sé raskað þegar bankar eru í senn þjónustuveitandi við fyrirtæki á samkeppnismörkuðum og eigendur að tilteknum fyrirtækjum á sömu mörkuðum. Af eignarhaldi banka á atvinnufyrirtækjum stafar auk þess ýmis konar hættu, s.s. hættu á blokkamyndun, sem m.a. felst í því að fyrirtæki undir sama eignarhaldi eigi einvörðungu viðskipti sín á milli. Þessar aðstæður leiða til tortryggni og vantrúar á því að bankarnir komi fram við alla viðskiptavinum með sambærilegum eða eðlilegum hætti.

Þess utan slævir afleit fjárhagsstaða atvinnufyrirtækja samkeppni á mörkuðum. Ef ekki næst að greiða úr þessu innan tíðar er hættu á því að Ísland fari svokallaða „japönsku“ leið, en þar er efnahagslægd í kjölfar bankakreppunnar í byrjun tíunda áratugar síðustu aldar oft kölluð „týndi áratugurinn“. Vandinn þar fólst einkum í því að bankar gripu ekki til nauðsynlegrar endurskipulagningar heldur var lánstími framlengdur og fyrirgreiðslur auknar. Þau fyrirtæki sem svo var ástatt um hafa verið kölluð

¹ Pistillinn er í meginatriðum byggður á ræðu sem flutt var á opinberum fundi Félags atvinnurekenda sem haldinn var þann 1. nóvember sl.

Samkeppniseftirlitið birtir pistla um samkeppnismál á heimasíðu sinni. Þeim er ætlað að varpa ljósi á aðstæður á samkeppnismörkuðum og framkvæmd samkeppnislaga. Um leið er leitast við að auka gegnsæi í stórum Samkeppniseftirlitsins.



„uppvakningar“ (e. zombie firms), til að lýsa þeirri staðreynd að þau voru skuldum hlaðin, óskilvirk og óhagkvæm.

2. Hvað hefur Samkeppniseftirlitið gert?

Það var með þetta í huga sem Samkeppniseftirlitið beindi sérstöku álitni til bankanna rúmum fjórum vikum eftir hrun, eða þann 12. nóvember 2008, [nr. 3/2008]. Álitnið fjallar um ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum og hefur að geyma 10 meginreglur um samkeppnismál sem Samkeppniseftirlitið taldi að bankarnir þyrftu að hafa að leiðarljósi í störfum sínum. Þessi tilmæli voru raunar mótuð í góðu samstarfi við Samtök atvinnulífsins og aðra aðila sem mynduðu viðlagahóp atvinnulífsins sem hittist daglega fyrstu vikunnar eftir bankahrunið.

Það var líka með þetta í huga sem Samkeppniseftirlitið birti sérstaka skýrslu í lok nóvember 2008, sem bar heitið Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi. Þar er að finna greiningu á 15 íslenskum samkeppnismörkuðum, þar sem dregnar eru fram helstu hindranir sem ný og/eða smærri fyrirtæki standa frammi fyrir þegar þau hefja starfsemi eða hasla sér frekari völl. Jafnframt er bent á aðgerðir sem geta rutt úr vegi eða dregið úr þessum hindrunum. Samkeppniseftirlitið beindi því til stjórnvalda og fyrirtækja, þar á meðal bankanna, að leggja sitt lóð á vogarskálarnar við að ryðja þessum hindrunum úr vegi. Þessi skýrsla er að mörgu leyti leiðarstef í verkefnum Samkeppniseftirlitsins eftir hrun.

Það var einnig með þessa alvarlegu stöðu í huga sem Samkeppniseftirlitið gaf út sérstakt umræðuskjal í desember 2009 [nr. 2/2009], um banka og endurskipulagningu fyrirtækja. Þar er fjallað um skuldavanda íslenskra fyrirtækja og samkeppnisleg álitæfni tengd honum, og sett fram kjarnasjónarmið sem Samkeppniseftirlitið telur að hafa eigi að leiðarljósi við endurskipulagningu atvinnufyrirtækja. Umræðuskjalið var sent fjölmörgum aðilum til umsagnar.

Og það er með þessar sömu samkeppnishindranir í huga að Samkeppniseftirlitið hefur sett allmörgum yfirráðum banka á atvinnufyrirtækjum ítarleg skilyrði². Frá mars 2010 og fram á þennan dag hefur eftirlitið í 27 ákvörðunum sett bönkunum skilyrði vegna yfirtöku þeirra á fyrirtækjum.

Skilyrðin byggja á sjónarmiðum sem sett voru fram í fyrrgreindu umræðuskjali um banka og endurskipulagningu fyrirtækja. Í mörgum tilvikum er mælt fyrir um að bankinn selji hið yfirtekna fyrirtæki innan tiltekins tíma. Einnig eru settar ítarlegar reglur sem tryggja eiga að yfirtekin fyrirtæki starfi sem sjálfstæðir keppinautar á markaði, lögð sú skylda á bankana að þeir setji viðkomandi atvinnufyrirtækjum eðlilegar arðsemiskröfur, bönkunum bannað að hlutast til um viðskipti milli hinna yfirteknu fyrirtækja og annarra fyrirtækja sem bankarnir elga hluti í eða hafa viðskiptahagsmuni í og leitast við að tryggja gegnsæi í rekstri yfirtekinna fyrirtækja. Að lokum er mælt fyrir um ítarlegt og viðvarandi eftirlit innan bankans með framkvæmd skilyrðanna.

² Fjallað er um þessi skilyrði og eftirlit með þeim í skýrslu Samkeppniseftirlitsins, nr. 2/2011, Samkeppnin eftir hrun, 9. kafli, bls. 81-90.



Það er rétt að áréttta að inn á borð Samkeppniseftirlitsins koma fyrst og fremst stærri fyrirtæki. Þannig er yfirtaka banka á fyrirtækjum sem hafa minni en 200 m.kr. veltu ekki tilkynningaskyld samkvæmt samkeppnislögum.

3. Hverju er Samkeppniseftirlitið að reyna að koma til leiðar?

En hver eru skilaboðin sem Samkeppniseftirlitið hefur reynt að koma á framfæri með þeirri vinnu sem hér var rakin? Kjarnann í því má draga saman með eftirfarandi hætti:

a) Einungis á að koma rekstrarhæfum fyrirtækjum til bjargar

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. Hér verður að taka skýrt fram að það er augljóslega ekki á könnu Samkeppniseftirlitsins að ákveða það hvaða fyrirtæki eru lífvænleg og hver ekki. Það mat liggur hjá bönkunum þegar þeir taka ákvörðun um leiðir til að endurheimta lán. Hinn endanlegi dómur liggur svo í því hvernig viðkomandi fyrirtæki vegnar í sínum rekstri.

b) Það þarf að draga úr skuldabyrði – samkeppnislög mega ekki hindra það

Í öðru lagi hefur það verið afdráttarlaust mat Samkeppniseftirlitsins að það sé neytendum og atvinnulífnum til hagsbóta að bankar afskrifi skuldir eða á annan hátt dragi úr skuldabyrði rekstrarhæfra fyrirtækja. Beiting samkeppnislaga eigi ekki að vinna gegn þessu. Stjórnendur margra fyrirtækja hafa krafist þess að Samkeppniseftirlitið sjái til þess að skuldir keppinauta þeirra séu ekki afskrifaðar of mikið, því það sé ósanngjarnt gagnvart þeim sem ekki þurfi á endurskipulagningu skulda að halda. Sem betur fer lét Samkeppniseftirlitið ekki undan þeim kröfum, því með því hefði hægt enn frekar á nauðsynlegri skuldahreinsun, „uppvakningum í íslensku atvinnulífi“ hefði fjölgað til muna og „japanska leiðin“ sem fyrr var getið hefði án efa orðið okkar leið.

Sú keðjuverkun sem hrint er af stað með því að létta skuldum af einu fyrirtæki, með neikvæðum afleiðingum fyrir annan keppinaut, er þannig í mörgum tilvikum óhjákvæmilegur þáttur í þeirri tiltekt sem verður að eiga sér stað, og leiðir um leið til nýrra áskorana í samkeppninni. Jafnframt er neytendum tryggður ábati af þeirri samkeppni í formi lægra verðs.

Um leið verða eigendur fyrirtækja sem ganga í gegnum endurskipulagningu að jafnaði að sæta því að missa eignarhlut sinn nema sérstök rök mæli með öðru. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins leiðir í ljós að í þeim fyrirtækjum sem lokið hafa fjárhagslegri endurskipulagningu hefur verið skipt um eigendur í yfir 70% tilvika. Það er því oftast þannig að þeir sem hafa tekið of mikla áhættu missa fyrirtæki sín.

c) Fyrirtæki undir yfirráðum banka verður að reka á eðlilegum arðsemisgrundvelli

Um leið og við höfnum því að beita samkeppnislögum til að draga úr eðlilegum afskriftum leggjum við ríka áherslu á að bankar eða eignarhaldsfélög á þeirra vegum geri skýra arðsemiskröfu til endurskipulagðra fyrirtækja og gæti fyllsta aðhalds um arðsemi. Sé slíkum sjónarmiðum ekki fylgt er m.a. hættu á að aflétting skulda eða önnur fjárhagsaðstoð sé notuð til sóknar á markaði án þess að eðlilegar forsendur búi að baki. Og ef ekki er hægt að reka fyrirtæki á ásættanlegum arðsemisgrundvelli er það vísbending um að bankinn hafi haldið fyrirtæki gangandi sem á sér ekki rekstrargrundvöll.



Þar með er bankinn hugsanlega að halda gangandi óarðbæru fyrirtæki á kostnað arðbærari keppinauta og ef til vill að raska eðlilegu náttúruvali fyrirtækja í samkeppni. Bankarnir geta haft áhrif á náttúruval í rekstri fyrirtækja m.a. með því að fyrirtæki sem er lífvænlegt hverfur af markaði vegna þess að fyrirtæki sem fyrirsjáanlega á sér ekki rekstrargrundvöll er haldið á lífi.

Þetta er að mínu mati kjarni umræðu síðustu daga.

d) Koma þarf fyrirtækjum úr yfirráðum banka hið fyrsta

Í fjórða lagi hefur Samkeppniseftirlitið lagt mikla áherslu á að þetta ferli taki eins stuttan tíma og kostur er á. Með þetta í huga hefur Samkeppniseftirlitið í mörgum tilvikum sett eignarhaldi bankanna á fyrirtækjum tímamörk, eins og áður segir. Við mat á þeim vegast á sjónarmið um að fyrirtæki sé selt sem fyrst í því skyni að takmarka samkeppnisröskun og sjónarmið um að bankinn hafi eðlilegt svigrúm til þess að auka eða viðhalda verðmæti eigna sinna. Sölufræstir eru mismunandi eftir aðstæðum í hverju máli. Um þá ríkir trúnaður, enda geta slíkir tímafræstir, ef opinberir væru, haft óeðlileg áhrif á söluferli og söluverð. Í þessu efni hefur FME reyndar veigamiklu hlutverki að gegna en lög um fjármálafyrirtæki setja rekstri þeirra á atvinnufyrirtækjum skorður.

e) Fyrirtæki undir yfirráðum banka á að reka sem sjálfstæða keppinauta

Á meðan á þessu eignarhaldi stendur gerir Samkeppniseftirlitið kröfu um að atvinnufyrirtæki í rekstri bankanna séu rekin að öllu leyti sem sjálfstæðir keppinautar og taki ekki mið af hagsmunum bankans í starfi sínu, öðrum en þeim sem varða heilbrigðan og traustan rekstur viðkomandi fyrirtækis. Þannig á að tryggja að viðkvæmar rekstrarupplýsingar um fyrirtæki í viðskiptum við tiltekinn banka berist ekki til eða séu nýttar í þágu keppinautar í eigu bankans. Einnig er lagt blátt bann við því að bankar hlutist til um viðskipti milli hinna yfirteknu fyrirtækja og annarra fyrirtækja sem bankarnir eiga hluti í, eða viðskipti þeirra við viðskiptavinum bankanna. Slík háttsemi er ein af megininkennum blokkamyndunar í atvinnulífi sem við þekkjum frá gamalli tíð og viljum ekki sjá hér aftur.

Þetta þýðir líka að fyrirtæki í rekstri banka á ekki að hætta að keppa heldur stunda samkeppni á eðlilegum viðskiptalegum forsendum.

f) Taka verður hagsmuni neytenda og samfélagsins fram fyrir hagsmuni einstakra fyrirtækja

Síðast en ekki síst verða aðgerðir Samkeppniseftirlitsins að miða að því að draga úr hættunni á því að of mikil skuldabyrði fyrirtækja sé sótt í vasa neytenda í formi hærra verðs.

Það verður nefnilega alltaf að vera skýrt að Samkeppniseftirlitið leggur hagsmuni neytenda og samfélagsins alls til grundvallar í starfi sínu, umfram hagsmuni einstakra fyrirtækja. Margir þeirra sem tjá sig um samkeppnismál virðast halda að meginhlutverk Samkeppniseftirlitsins sé að ganga erinda fyrirtækja sem telja á sér brotið og gæta hagsmuna þeirra. Sömu aðilar bregðast oft ókvæða við ef Samkeppniseftirlitinu tekst ekki að tryggja hagsmuni þeirra hið snarasta. Oft gleymist að grundvöllur samkeppnislaga og hlutverk Samkeppniseftirlitsins er fyrst og fremst að gæta hagsmuna neytenda og samfélagsins í heild af samkeppni. Ástæða þess að Samkeppniseftirlitið tekur oft upp rannsóknir vegna kvörtunar tiltekins fyrirtækis er sú að með því gefst



eftirlitinu tækifæri til að bæta samkeppnisaðstæður á viðkomandi markaði út frá tilteknum atvikum, neytendum til góðs. Það er svo bónus ef niðurstaðan nýtist kvartandanum.

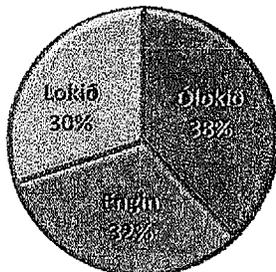
4. Hver er árangurinn?

Allt er þetta gott og blessað, en aðgerðir skipta auðvitað engu máli nema einhver árangur náist. Til þess að varpa ljósi á það réðist Samkeppniseftirlitið á fyrri hluta þessa árs í ítarlega rannsókn á stöðu 120 fyrirtækja á mikilvægum samkeppnismörkuðum. Greint er frá niðurstöðum rannsóknarinnar í skýrslunni *Samkeppnin eftir hrún*, sem kynnt var á vel sótttri ráðstefnu Samkeppniseftirlitsins þann 9. júní sl. Í skýrslunni er jafnframt tekin staða á þeim verkefnum sem rakin eru hér að framan og árangur metinn. Rétt er að líta aðeins nánar á stöðu mála, árangur og vonbrigði.

Endurskipulagningin tekur of langan tíma...

Rannsóknin sýnir að fjárhagslegri endurskipulagningu var ólokið hjá meira en helmingi þeirra fyrirtækja sem þurftu á slíkri endurskipulagningu að halda. Þannig var 38% ólokið, 30% lokið en 32% voru ekki talin þurfa endurskipulagningar við.

Mynd 1: Yfirlit yfir fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja.³



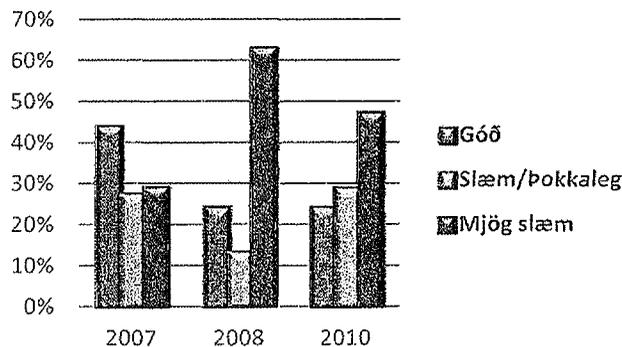
...gengur ekki alltaf nógu langt...

Samkeppniseftirlitið mat einnig fjárhagsstöðu fyrirtækjanna 120. Matlð sýnir að fjárhagsstaða nærri þriðjungs fyrirtækjanna var orðin mjög slæm þegar á árinu 2007, nærri 65% fyrirtækjanna voru í mjög slæmri stöðu árið 2008, en það hlutfall hafði lækkað niður í tæplega 50% þegar rannsóknin var gerð.

Mynd 2: Fjárhagsstaða fyrirtækja fyrir og eftir hrún.⁴

³ Mat á stöðunni miðað við maí 2011. Byggt á rannsókn á stöðu 120 fyrirtækja á 14 mikilvægum samkeppnismörkuðum. Sjá nánar skýrslu nr. 2/2011, *Samkeppnin eftir hrún*, bls. 46 og áfram.

⁴ Sjá nánar skýrslu nr. 2/2011, *Samkeppnin eftir hrún*, bls. 46 og áfram.

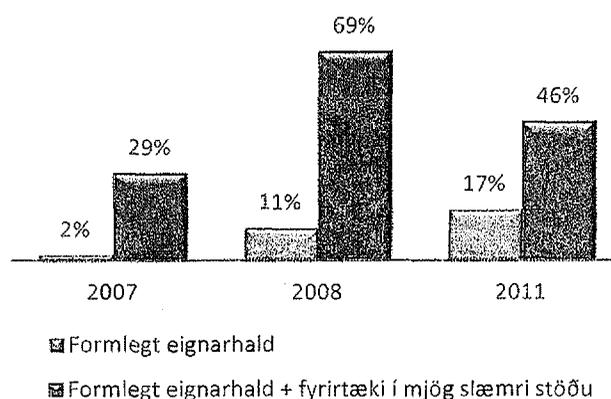


Það vakti líka athygli að um helmingur þeirra fyrirtækja sem farið höfðu í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu lentu engu að síður í flokknum „mjög slæm fjárhagsstaða“, en í þeim flokki eru fyrirtæki sem eru í svo slæmri stöðu að þau geta ekki tekið sjálfstæðar viðskiptaákvæðanir. Þetta þýðir að mati Samkeppniseftirlitsins að endurskipulagningin hefur ekki náð nægilega langt og að endurskipuleggja þurfi að nýju fjárhag margra þessara fyrirtækja.

...og enn hætta á duldum yfirráðum.

Samkeppniseftirlitið skoðaði líka þróun eignarhalds og yfirráða yfir fyrirtækjunum 120. Athugunin sýnir að hlutur bankanna í formlegu eignarhaldi hafði farið úr 2% árið 2007, í 11% 2008 og hafði síðan hækkað í 17% þegar rannsóknin var gerð. Niðurstaðan er hins vegar önnur ef tekin eru með öll fyrirtækin sem metin voru í mjög slæmri stöðu, þ.e. svo slæmri stöðu að þau teljast ekki ráða örlögum sínum sjálf. Þá fer hlutur banka úr 29% árið 2007 upp í 69% árið 2008 og svo niður í 46% þegar rannsóknin var gerð. Með þessu er ekki sagt að stofnast hafi í öllum tilvikum til yfirráða í skilningi samkeppnislaga. Það þarfnast nánari rannsóknar.

Mynd 3: Þróun eignarhalds og ráðandi stöðu bankanna⁵



Af þessum niðurstöðum má augljóslega draga þá ályktun að endurskipulagning atvinnulífsins sé að taka allt of langan tíma. Niðurstöðurnar gefa líka til kynna að ekki séu

⁵ Mat á stöðunni á árinu 2011 miðast við stöðu eignarhalds í maí 2011 en fjárhagsstöðu árið 2010. Sjá nánar skýrslu nr. 2/2011, *Samkeppnin eftir hrun*, bls. 46 og áfram.



öll kurl komin til grafar. Þannig séu raunveruleg yfirráð bankanna yfir fyrirtækjum ekki komin að öllu leyti upp á yfirborðið, auk þess sem að vísbendingar eru um að ekki hafi verið tekið nægilega vel til í fjárhag sumra þeirra fyrirtækja sem þegar hafa verið endurskipulögð.

Bankarnir sjálfir hafa flestir ef ekki allir gefið það út að fjárhagsleg endurskipulagning fyrirtækja verði að mestu búin nú um áramótin. Ljóst má vera að lengri tíma mun taka að ljúka þeirri vinnu.

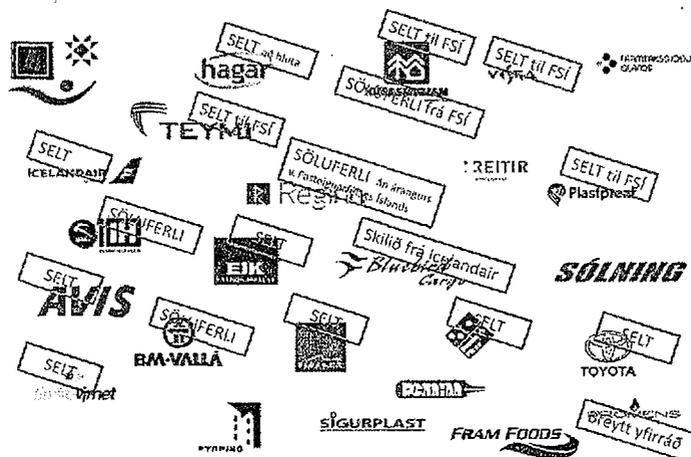
Hins vegar hafa tilmæli Samkeppniseftirlitsins haft áhrif á bankana...

Það er þó alls ekki þannig að allt hafi þróast á versta veg. Þannig er það mat Samkeppniseftirlitsins að bankarnir hafi að mörgu leyti tekið alvarlega þær meginreglur sem settar voru fram í álit til þeirra í nóvember 2008. Þetta sést m.a. af því að bankarnir hafa í öllum tilvikum fallist á að undirgangast ítarleg skilyrði sem Samkeppniseftirlitið hefur sett þeim. Þá eru dæmi um að bankarnir hafi farið að óskuldbindandi tilmælum eftirlitsins. Þannig mæltist Samkeppniseftirlitið til þess að fraktflugfélagið Bláfugl yrði tekið út úr Ícelandair samstæðunni og að Hagar yrðu ekki seldir í einu lagi. Hvoru tveggja gekk eftir. Hins vegar eru einnig dæmi um hið gagnstæða. Þannig hefði Arion banki mátt hlusta betur á aðvaranir Samkeppniseftirlitsins í ýmsum tilvikum.

...og skilyrði sem Samkeppniseftirlitið hefur sett hafa forðað frekara tjóni...

Það er einnig ljóst að þau bindandi skilyrði sem Samkeppniseftirlitið hefur sett yfirtöku bankanna á atvinnufyrirtækjum hafa skilað góðum árangri. Enginn vafi iekur á því að þau skilyrði hafa dregið úr samkeppniströskun og flýtt ferlinu í mörgum tilvikum. Eins og áður sagði hefur Samkeppniseftirlitið tekið 27 ákvarðanir þar sem yfirráðum bankanna hafa verið sett skilyrði. Af þeim eru 10 ekki lengur virkar vegna breytingar á yfirráðum. Nokkur fyrirtæki hafa þannig verið seld frá bönkunum og fleiri eru í sölufærli.

Mynd 4: Gróft yfirlit yfir stöðu nokkurra fyrirtækja sem bankar hafa yfirtekið⁶



Hin ítarlegu skilyrði skapa því bönkunum aðhald. Samkeppniseftirlitið fylgir skilyrðunum eftir, m.a. með yfirferð og eftirfylgni við reglulegar skýrslur sem eftirlitsaðilar á vegum



bankanna senda eftirlitinu vegna þeirra, og bregst við ef í ljós kemur að framkvæmd bankanna er ábótavant. Einnig hefur Samkeppniseftirlitið tekið upp allmargar athuganir á grunni kvartana og ábendinga. Fyrir liggur að brot á skilyrðunum eða vanræksla á því að tilkynna um yfirráð getur varðað bankana stjórnvaldssektum. Nefna má að í júlí sl. lagði Samkeppniseftirlitið 40 m.kr. stjórnvaldssekt á Landsbanka Íslands hf. (gamli Landsbankinn) vegna brota á samrunaákvæðum samkeppnislaga. Áfrýjunarnefnd staðfesti að um brot hafi verið að ræða en lækkaði sektir í 7,5 m.kr. .

...bótt einn veigamikill veikleiki sé á framkvæmd skilyrðanna.

Eftirlit okkar með skilyrðunum hefur einkum leitt í ljós einn veigamikinn veikleiki í framkvæmd skilyrðanna. Það er þannig mat Samkeppniseftirlitsins að almennt hafi bönkunum ekki tekist nógu vel til við mótun arðsemiskrafna fyrirtækja og eftirfylgni og upplýsingagjöf vegna þeirra. Eins og áður segir er mjög mikilvægt að yfirteknum fyrirtækjum séu settar skýrar arðsemiskröfur til þess að sporna gegn hættu á því að aflétting skulda eða önnur fjárhagsaðstoð sé notuð til sóknar á markaði án þess að eðlilegar forsendur búi að baki. Skýrar vísbendingar eru um að bankarnir hafi ekki staðið nægilega vel að þessu. Samkeppniseftirlitið rannsakar þetta sérstaklega um þessar mundir og leggur áherslu að bankarnir geri úrbætur.

5. Komið með rökstuddar ábendingar

Umræða og umkvartanir síðustu daga og vikna gefa til kynna að ekki sé nóg að gert. Rétt er að hvetja þá sem búa yfir rökstuddum vísbendingum um samkeppnisröskun bankanna að snúa sér til Samkeppniseftirlitsins. Ábending sem studd er traustum rökum og gögnum getur auðveldað eftirlitinu að meta hvar pottur er brotinn. Almenn stóryrði og órökstuddar upphrópanir koma hins vegar lítið að gagni.

Áherslur Samkeppniseftirlitsins liggja hins vegar ljósar fyrir:

- Draga þarf upp á yfirborðið dulin yfirráð bankanna yfir atvinnufyrirtækjum.
- Tryggja þarf að bankarnir setji fyrirtækjum sem þeir reka eðlileg arðsemismarkmið.
- Flýta þarf sölu fyrirtækja eftir því sem kostur er og innan settra tímamarka.

Páll Gunnar Pálsson
forstjóri Samkeppniseftirlitsins