



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Miðvikudagur, 12. nóvember 2008

Álit nr. 3/2008

Ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtið fyrirtækja á samkeppnismörkuðum

1.

Eins og kunnugt er hefur íslenskur fjármálamarkaður lent í miklum hremmingum undanfarið og hefur Fjármálaeftirlitið með heimild í lögum nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. tekið yfir rekstur Kaupþings banka hf., Landsbanka Íslands hf. og Glitnis banka hf. Skipaðar hafa verið skilanefndir sem fara með stjórn bankanna. Í kjölfarið hafa nýir bankar verið stofnaðir um innlenda bankastarfsemi viðskiptabankanna þriggja. Hinir nýju bankar eru í eigu íslenska ríkisins.

Ljóst er að mörg íslensk fyrirtæki glíma nú við rekstarvanda. Fyrirtækin leitast við að halda rekstrinum gangandi og bjarga verðmætum vegna hruns íslenskra viðskiptabanka og þeirra þrenginga sem af því hafa hlotist ofan í aðgerðir vegna versnandi rekstrarumhverfis fyrirtækjanna síðustu mánuði. Fjölmörg þessara fyrirtækja hafa verið í viðskiptum við framangreinda banka og áframhaldandi aðgangur að lánsfé og fyrirgreiðslu er nauðsynlegur fyrir starfsemi þeirra.

Hjá stjórnendum nýrra banka, og eftir atvikum þeim sem fara með stjórnun þeirra banka sem Fjármálaeftirlitið hefur ákveðið að taka yfir, liggur víðtækt ákvörðunarvald um framvindu atvinnulífs. Við þær aðstæður sem nú ríkja eru ákvarðanir þeirra líklegri en nokkru sinni til þess að hafa þyðingu fyrir framtíðar samkeppnisaðstæður og þar með virkni atvinnulífs á mikilvægum mörkuðum. Af hálfu Samtaka atvinnulífsins og fleiri hefur verið lögð á það áhersla að mótað verði faglegt og gagnsætt ferli við ákvarðanir af þessu tagi.

Drög að þeim meginreglum sem fram koma í álitinu þessu hafa verið kynnt hinum nýju bönkum og ýmsum hagsmunasamtökum. Almennt telja þessir aðilar mikla þörf á reglum af þessum toga. Hafa sumir hagsmunaðilar gert athugasemdir við einstök ákvæði og hefur verið tekin afstaða til þeirra athugasemda.

2.

Samkeppni í viðskiptum er nauðsynleg fyrir íslenskt atvinnulíf þar sem hún eykur velferð almennings og stuðlar að hagkvæmni í atvinnurekstri. Virk samkeppni er atvinnuskapandi og stuðlar að aukinni framleiðni og efnahagslegum vexti. Reynsla annarra ríkja af efnahagskreppum og rannsóknir fræðimanna sýna að aðgerðir til þess að efla samkeppni stuðla að hraðari endurreisn atvinnulífsins. Sömu heimildir sýna að ráðstafanir sem takmarka samkeppni framlengja og auka á efnahagsörðugleika og vinna þar með gegn bata.



Í þessu ljósi er afar mikilvægt að samhliða framangreindum ákvörðunum á vegum bankanna fari fram samkeppnislegt mat á viðkomandi ráðstöfunum, án þess að vikið sé til hliðar augljósum hagsmunum af því að hámarka verðmæti, tryggja hagsmuni bankanna til lengri tíma lítið og vinna hratt. Mikilvægt er að við töku ákvarðana er varða framtíð fyrirtækja sem starfa á lykilmörkuðum sé höfð hliðsjón af þeim mikilvægu langtímahagsmunum almennings og viðskiptalífsins að virk samkeppni geti þrífist á sem flestum mörkuðum hér á landi. Taka verður þó fram að hið samkeppnislega mat getur takmarkast af þeim upplýsingum sem viðkomandi banki býr yfir.

3.

Ljóst er að ýmsar ráðstafanir sem ríkisbankarnir munu standa að geta komið til athugunar samkeppnisyfirvalda lögum samkvæmt, t.d. samrunar fyrirtækja. Við þær sérstöku aðstæður sem nú eru uppi í íslensku samfélagi telur Samkeppniseftirlitið hins vegar afar mikilvægt að opinberir aðilar og fyrirtæki í eigu hins opinbera hugi strax í upphafi að því hvaða áhrif ráðstafanir þeirra geta haft á íslenskt atvinnulíf og samkeppni á mörkuðum.

Taka ber fram að innri aðgerðir viðkomandi banka sem ekki samræmast álit þessu fela ekki nauðsynlega í sér sjálfstætt brot á samkeppnislögum, enda væri það eins og á stendur aðeins á færi löggjafans að gera efni álitsins bindandi að lögum.

Álit þessu er beint til viðskiptabanka sem eru í eigu ríkisins og þeirra sem stýra málefnum forvera þeirra. Æskilegt er að meginreglur þær sem settar eru fram í álitinu verði einnig hafðar til hliðsjónar af opinberum aðilum sem kynnu að taka ákvarðanir um hagsmuni fyrirtækja á samkeppnismarkaði.

Samkvæmt 3. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins er því heimilt að beina tilmælum til fyrirtækja, samtaka þeirra og opinberra aðila í því skyni að efla virka samkeppni. Álit þetta er grundvallað á framangreindu, sbr. og c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga.

4.

Álitsorð:

Samkeppniseftirlitið beinir því til viðskiptabanka sem eru í eigu ríkisins að við ákvarðanir sem áhrif geta haft á framtíð fyrirtækja og samkeppni á Íslandi verði höfð hliðsjón af eftirfarandi meginreglum. Eftir atvikum eigi hið sama við um skilanefndir þær sem stýra málefnum forvera bankanna:



1. Ef tvær eða fleiri ráðstafanir, sem t.d. tengjast endurskipulagningu fyrirtækja, koma til greina sé sú leið valin sem eflir samkeppni eða raskar henni minnst.
2. Að ekki sé stofnað til aukinnar fákeppni, eða óæskilegra stjórnunar- og eignatengsla á samkeppnismörkuðum, ef hjá því verður komist. Þetta á sérstaklega við á mörkuðum sem gegna lykilhlutverki í atvinnulífinu og/eða þar sem aðgangshindranir eru miklar.
3. Að svigrúm til þess að draga úr fákeppni, aðgangshindrunum, óæskilegum stjórnunar- og eignatengslum eða markaðsráðandi stöðu sé nýtt eftir því sem kostur er. Þannig sé skoðað til lengri tíma litið hvort skynsamlegt geti verið að skipta fyrirtækjum upp fremur en sameina.
4. Gætt sé að því að fyrirtækjum sé ekki mismunað með ómálefnalegum hætti.
5. Að rekstur eða fjárhagsleg endurskipulagning tveggja eða fleiri keppinauta, sem eru í viðskiptum við sama banka, sé ekki á hendi sömu aðila á vegum bankanna. Jafnframt sé skilið á milli eigandahlutverks og þjónustuhlutverks banka. Til dæmis sé haldið utan um mismunandi hagsmuni með stofnun eignarhalds- eða rekstrarfélaga.
6. Ef fyrirtæki eða eignir þeirra eru boðnar til sölu sé tryggt að allir líklegir kaupendur hafi jafna möguleika á því að gera tilboð og hlutlægni í vali milli kaupenda tryggð. Eftir því sem kostur er skal leitast við að hafa ferlið opið og gagnsætt.
7. Að skapa möguleika fyrir nýja aðila, eftir atvikum erlenda fjárfesta, að koma inn á samkeppnismarkaði, t.d. með kaupum á fyrirtækjum eða eignum.
8. Að við björgun fyrirtækja sé sérstaklega tekin afstaða til þess hvort skynsamlegt geti verið að skapa svigrúm fyrir aðkomu nýrra aðila að fyrirtækjunum, í því skyni að efla samkeppni. Sem dæmi um þetta má nefna að bankar setji nýtt hlutafé í fyrirtæki, sem feli í sér að hlutdeild fyrri eigenda skerðist eða hverfi.
9. Í tengslum við allar meiriháttar ráðstafanir sem áhrif geta haft á starfsemi fyrirtækja hér landi fari fram mat á samkeppnislegum áhrifum þeirra. Til að tryggja skilvirkni slíks mats er æskilegt að tilnefndur sé aðili sem þekkingu hefur á samkeppnismálum, til þess að fylgjast með og eftir atvikum taka þátt í ákvörðunum. Æskilegt er að sá aðili sé óháður.
10. Til að tryggja gagnsæi og vinna gegn tortryggni verði ferlið við endurskipulagningu fyrirtækja og aðrar mikilvægar ráðstafanir skrásett, t.d. af þeim aðila sem tilnefndur er skv. 9. lið.

Samkeppniseftirlitið mælist til þess að fyrir 1. desember 2008 verði eftirlitið upplýst um þau ferli og vinnureglur sem miða eiga að



framangreindu. Jafnframt verði upplýst um framangreint með opinberum hætti.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson