

7. Samantekt, helstu niðurstöður og tilmæli

Skýr rök eru fyrir því að Norðurlöndin hafi sameiginlega sýn á hlutverk og mikilvægi samkeppni og virkrar samkeppnisstefnu í þeirri efnahagskreppu sem nú gengur yfir. Þar sem hagkerfi okkar eru tiltölulega lítil og opin skiptir alþjóðleg samkeppnishæfni þeirra sköpum ef standa á vörð um norræna velferðarkerfið og viðhalda því. Þessari samkeppnishæfni má viðhalda eða bæta hana ef við ýtum undir frumkvæði sem leiðir til aukinni framleiðni og nýsköpun í hagkerfum okkar. Rannsóknir hafa sýnt að verndun samkeppni sé vænleg leið til að ná þessum markmiðum. Norræn samkeppnisyfirvöld eru einhuga um að þörf sé á öflugri samkeppnisstefnu, ekki síst á krepputímum.

Eins og stór hluti heimsins hafa Norðurlöndin – og Ísland sérstaklega – orðið fyrir alvarlegum efnahagslegum samdrætti í kjölfar fjármálakreppunnar. Fyrirtæki berjast við að halda starfsemi sinni gangandi og halda í eignir sínar í ástandi þar sem fjármögnun er mjög erfið. Á mikilvægum mörkuðum hefur fyrirtækjum fækkað og á líklega enn eftir að fækka vegna gjaldþrota. Samkeppnishömlur og fákeppnismarkaðir kunna að koma upp og freistandi getur orðið að grípa til verndarstefnu.

Alþjóðlega fjármálakreppan hefur haft alvarlegar afleiðingar fyrir fjölda fjármálastofnana. Í því skyni að koma jafnvægi á fjármálamarkaði og banka og auðvelda fyrirtækjum fjármögnun í núverandi stöðu hefur ESB gefið aðildarríkjunum kost á að grípa til bráðabirgðaúræða sem beita má í takmarkaðan tíma. Mikilvægt er að þessi nýju úrræði sem Norðurlöndin beita til að sporna gegn áhrifum kreppunnar séu tímabundin svo að aðgerðirnar leiði ekki til samkeppnishindrana í banka- og fjármálageiranum og annars staðar í hagkerfinu.

Ekkert bendir til þess að það sé samkeppnin sjálf sem hafi orsakað eða átt þátt í kreppunni. Þvert á móti hafa fræðimenn sem hafa rannsakað aðrar efnahagskreppur bent á mikilvægi samkeppni við að flýta fyrir efnahagsbata viðkomandi ríkis.¹ Sá drifkraftur hagræðingar og nýsköpunar sem fæst með aga samkeppninnar er talinn mjög mikilvægur.² Hér má einnig hafa í huga þá áherslu sem framkvæmdastjórn ESB hefur lagt á mikilvægi samkeppni og samkeppnisreglna í ljósi þeirra efnahagsörðugleika sem Evrópuríkin standa nú frammi fyrir.

Í þessari skýrslu hafa verið færð rök fyrir því hvers vegna stöðugt og vakandi samkeppniseftirlit er mikilvægt til að flýta fyrir bata eftir kreppuna. Kreppan er alþjóðleg og í skýrslunni er lögð áhersla á það að lausnin er ekki að takmarka eða trufla samkeppni eða viðskipti. Verndarstefna mun aðeins draga kreppuna á langinn og aðstoð af hálfu ríkisstjórna verður að vera í fullu samræmi við reglur og viðmiðanir ESB/EES. Niðurstaðan: Heilbriggt samkeppnisumhverfi með skilvirkum fyrirtækjum sem eru vel fær um að keppa á alþjóðamörkuðum fæst aðeins ef okkur tekst í raun og veru að greiða fyrir samkeppni með árvökru eftirliti og hvatningu til virkrar samkeppni.

Norræn samkeppnisyfirvöld leggja því áherslu á að virk samkeppni er mikilvæg til að flýta fyrir batanum eftir kreppuna og skapa traustari grunn fyrir atvinnu og langtímahagvöxt. Samkeppnisstefna er mikilvægur og óaðskiljanlegur þáttur í lausn vandans.³

¹ Sjá Kehoe & Prescott, *Great Depressions of the Twentieth Century*, *Review of Economics Dynamics*, 5(1), 2002.

² Hvað þetta varðar má thuga að Porter o.fl. hafa bent á að í kjölfar efnahagsörðugleikanna í Japan hafa aðeins þær greinar sem bjuggu við samkeppni innanlands verið færar um að keppa á alþjóðamarkaði. Sjá Porter, Takeuchi & Sakakibara, *Can Japan Compete?*, MacMillan Press 2000.

³ Sjá ræðu Neelie Kroes, framkvæmdastjóra samkeppnisstefnu ESB, In defence of competition policy, 13. október 2008: „Um leið og við stöndum andspænis óvissu þessarar efnahagskreppu erum við svo heppin að vita að samkeppnisstefna hefur ekki

Kassi 11

Mikilvægi samkeppni í kreppu

- Samkeppni styður hagvöxt og eykur velferð.
- Reynsla frá Bandaríkjunum, Norðurlöndunum og fleiri löndum sýnir að:
 - Aðgerðir sem takmarka samkeppni draga efnahagsörðugleika á langinn og vinna gegn bata.
- Virk samkeppni verður enn mikilvægari þegar þjóðir standa frammi fyrir efnahagskreppu.
 - Aðgerðir sem viðhalda eða ýta undir samkeppni stuðla að hraðari bata í hagkerfinu.
- Þar sem aðgerðir sem eiga að vinna gegn kreppunni geta að óþörfu eða óvart hindrað samkeppni er mikilvægt að rýna í reglur og aðgerðir á tímum efnahagslegs samdráttar til að:
 - Finna hvað getur hamlað samkeppni og að
 - Endurbæta slíkar reglur svo að samkeppni verði ekki hamlað að óþörfu.
- Sérstaklega leggja norræn samkeppnisyfirköld til að ríkisvaldið og sveitarstjórnir:
 - Endurskoði reglugerðir sem fela í sér aðgangshindranir og hugleiði einnig tækifæri til að greiða fyrir aðgangi nýrra aðila.
 - Ef slíkar reglur verða ekki umflúnar vegna aðstæðna ættu stefnumótendur að velja þá útfærslu sem nær markmiðinu og hamlar samkeppni minnst.

Eitt markmiðanna með þessari skýrslu er að lýsa nákvæmar því hlutverki sem samkeppnisstefna getur gegnt og á að gegna í endurreisninni eftir fjármála- og efnahagskreppuna.

Í þeim tilgangi höfum við litið um öxl til reynslunnar af fyrri efnahagskreppum, til innbyrðis tengsla milli samkeppnisstefnu, nýsköpunar og hagvaxtar og við höfum skoðað hvernig samkeppnisstefnu hefur verið ógnað á Norðurlöndunum í fjármála- og efnahagskreppunni.

Þegar stjórnvöld standa frammi fyrir fjármála- eða efnahagskreppu grípa þau til ráðstafana til að draga úr neikvæðum áhrifum kreppunnar. Þess vegna er það eitt af þeim úrlausnarefnum sem samkeppnisyfirköld standa frammi fyrir að álykta um framkomin og fyrirhuguð úrræði gegn kreppunni og meta afleiðingar þessara úrræða – góðar eða slæmar – út frá samkeppnisjónarmiði.

Ákvarðanir um aðgerðir sem tengjast kreppunni geta haft neikvæð áhrif á samkeppni í framtíðinni og á virkni mikilvægra markaða, svo og hagkerfið í heild. Úrræði verða að samræmast langtíamarkmiðum. Lausnir dagsins í dag mega ekki verða vandamál morgundagsins. Því er það grundvallaratriði að komið sé á faglegu og gagnsæju ferli fyrir slíkar ákvarðanir. Norræn samkeppnisyfirköld leggja því til að tekið sé mið af eftirfarandi atriðum þegar úrræði gegn efnahagskreppunni eru íhuguð:

aðeins reynst vel, heldur verður örugglega þáttur í lausninni. ... Ég held því afdráttarlaust fram að samkeppnisstefna sé í þágu neytenda, í þágu starfa, í þágu vaxtar og frá henni verður ekki vikið.“

Kassi 12

Úrræði stjórnvalda gegn kreppunni

- Þegar grípa á til nýrra úrræða, setja lög eða setja stjórnvaldsfyrirmæli til að vinna gegn kreppunni þarf að fara fram mat á afleiðingum slíks fyrir samkeppni. Úrræði ættu ekki að trufla eða veikja samkeppni með því að:
 - Fækka fyrirtækjum eða búa til aðgangshindranir.
 - Draga úr möguleikum fyrirtækja til að keppa á markaði, til dæmis með aðgerðum sem koma sumum fyrirtækjum til góða en ekki öðrum.
 - Draga úr hvötum fyrirtækja til að keppa á markaði, til dæmis með því að undanþiggja starfsemi tiltekinnar greinar eða hópa birgja almennum samkeppnislögum.
- Það verður þáttur í almennri starfsemi norrænna samkeppnisfyrirvalda að meta vandlega allar tillögur um úrræði og þau munu vekja athygli á öllum hamlandi áhrifum á samkeppni.
- Norræn samkeppnisfyrivöld leggja áherslu á mikilvægi þess að úrræði og íhlutun stjórnvalda séu tímabundin og að eignir og starfsemi sem hið opinbera tekur yfir sé aftur selt einkageiranum:
 - innan eðlilegra tímamarka og
 - með gagnsæjum hætti þannig að
 - samkeppni sé örvuð og
 - rými skapist fyrir nýja aðila.
- Íhlutun stjórnvalda verður að fylgja greinargóð útgönguáætlun.

Eins og gerð hefur verið grein fyrir í 2. kafla skýrslunnar hefur gjaldþrotum fjölgað á Norðurlöndunum, eftir því sem fjármála- og efnahagskreppan hefur dýpkað. Af þeim sökum búast samkeppnisfyrivöld við að í auknum mæli verði skírskotað til sjónarmiða varðandi fyrirtæki á fallandi fæti (e. failing firm) í samrunamálum, þ.e. að annað fyrirtækið hverfi af markaði ef samruninn er ekki samþykktur. Sum norræn samkeppnisfyrivöld hafa einnig fundið fyrir kröfu um hraðara ferli í samrunum sem ekki hafa samkeppnisleg vandamál í för með sér og í kaupum á eignum gjaldþrota fyrirtækja.

Eins og bent hefur verið á í skýrslunni er þegar fyrir hendi sveigjanleiki hvað þetta varðar í norrænni samkeppnislöggjöf og engin þörf er á að lagfæra hana. Hvert mál er einstakt og það verður að meta eftir aðstæðum í hverju tilvik. Fyrirtæki, og jafnvel atvinnugreinar, lenda ekki eingöngu í vanda á samdráttartímum. Samkeppnisfyrivöld standa jafnvel frammi fyrir slíku í góðæri. Því gildir það áfram, sem eðlilegt er, að meta skuli hvert tilvik fyrir sig.

Þrátt fyrir það munu samkeppnisfyrivöld laga sig að breyttu ástandi með sveigjanleika og úrræðum til að geta brugðist við í neyð.

Kassi 13

Samrunar og yfirtökur

- Ef nauðsyn krefur, t.d. til að tryggja áframhaldandi rekstur, verða norræn samkeppnisyfirvöld sveigjanleg og reyna að hraða matsferlinu eftir bestu getu til að koma til móts við fyrirtæki.
- Ef krafist er samruna sem forsendu lausnar á vandræðum, t.d. í bankageiranum, munu norræn samkeppnisyfirvöld fjalla um slík sjónarmið, en beita almennum reglum um mat.
- Samrunar og yfirtökur verða metin samkvæmt venjulegum matsviðmiðum. Samrunar eða yfirtökur sem fela í sér verulega takmörkun á samkeppni hljóta ekki samþykki.
- Ef haldið er fram að samruni skuli samþykktur þar sem annað fyrirtækið á í rekstrarvanda (e. failing firm) verða hlutaðeigandi aðilar að færa fyrir því rök og öll eftirfarandi skilyrði verða að vera uppfyllt:
 - fyrirtækið verður án nokkurs vafa að vera komið að gjaldþroti;
 - enginn annar og betri kaupandi frá samkeppnissjónarmiði finnst og
 - gjaldþrot er ekki betri kostur frá samkeppnissjónarmiði.

Þegar eftirspurn minnkar kappkosta mörg fyrirtæki að nýta afkastagetu sína sem best. Þetta getur orðið til þess að fyrirtæki keppi af aukinni hörku um að selja vörur sínar. Þess vegna getur skyndileg minnkun eftirspurnar orðið til þess að fyrirtækið taka ekki þátt í ólögmætu samráði. Þetta gæti leitt til þess að reglum um niðurfellingu sekta yrði oftast beitt. Við bata hagkerfisins getur þetta þó snúist við.

Sagan hefur kennt okkur að atvinnugreinar kunna líka að bregðast við minnkandi eftirspurn með því að viðkomandi grein taki þátt í samræmdum aðgerðum til að draga úr framboði/framleiðslugetu. Sumir gætu jafnvel freistast til að halda því fram að forða ætti fyrirtækjum frá of harðri samkeppni og boða að samkeppnishamlandi samráð væru besta leiðin til að draga úr of mikilli afkastagetu og minnka óvissu. Þeirri fjölgun gjaldþrota sem við höfum orðið vitni að undanfarið ár fylgir einnig aukin samþjöppun, sérstaklega í sumum greinum og á sumum mörkuðum. Til viðbótar freistingunum sem fylgja efnahagsaðgerðum sem ætlað er að flýta fyrir bata, t.d. með stórum opinberum byggingarframkvæmdum, geta þessar efnahagsaðgerðir einnig opnað möguleika á samráði keppinauta.

Hömlur á samkeppni geta haft neikvæð áhrif á neytendur og seinkað batanum eftir kreppuna. Einnig er mikilvægt að hafa í huga að samkeppnishömlur geta haft alvarleg langtímaáhrif. Því er áriðandi að það sé almennur skilningur á því að ólögmætt samráð er aldrei lausn á efnahagskreppu.

Kassi 14

Takmarkanir á samkeppni sem eru bannaðar

- Í ljósi reynslunnar er gert ráð fyrir aukinni samþjöppun, einkum í sumum greinum og á sumum heimamörkuðum, vegna brotthvarfs fyrirtækja af markaði. Norræn samkeppnisyfirvöld munu:
 - Fylgjast náið og stöðugt með breytingum á mörkuðum til að meta áhrif þessara breytinga á tækifæri og tilhneigingu til ólögsmæts samráðs eða misnotkunar á markaðsráðandi stöðu.
 - Vera sveigjanleg hvað varðar forgang mála og fylgja málum eftir með auknu eftirliti ef með þarf.
- Svo að aðgerðir til öflugri efnahags beri sem bestan árangur og ný atvinnu- og viðskiptatækifæri skapist leggja norræn samkeppnisyfirvöld áherslu á mikilvægi virkrar samkeppni í innkaupum sveitarstjórna og ríkisins.
 - Stjórnvöld eru hvött til þess að nota gátlista við rannsókn á hvort ólögsmætt samráð hafi verið viðhaft í opinberum útboðum hjá þeim
- Norræn samkeppnisyfirvöld munu bregðast við ef grunur vaknar um ólöglegt samráð í tilboðum.
- Norræn samkeppnisyfirvöld hafa öll innleitt reglur um niðurfellingu sekta og fyrsta fyrirtækið sem gengur til samvinnu og uppfyllir skilyrði sleppur við sektir.

Ein aðgerð til að örva eftirspurn á Norðurlöndum eru opinberar byggingarframkvæmdir á vegum sveitarstjórna eða ríkisins. Virk samkeppni í innkaupaferlinu er afar mikilvæg svo að þessar aðgerðir skili sem mestum árangri. Undirboð draga úr jákvæðum áhrifum þessara hvetjandi aðgerða og seinka bata eftir kreppuna.

Stöðugt þarf að upplýsa um hættuna og tilhneigingu þátttakenda til ólögsmæts samráðs í útboðum. Nú þegar miklar aðgerðir til örvunar efnahagsins eru í uppsiglingu verður það sérstaklega mikilvægt að upplýsa stjórnvöld um hvernig greina megi og hindra hugsanlegt ólögsmætt samráð í opinberum útboðum.

Kassi 15

Opinber innkaup

- Svo að aðgerðir til örvarar efnahags beri sem bestan árangur og skapa megi ný atvinnu- og viðskiptatækifæri er virk samkeppni í innkaupum sveitarstjórna og ríkisins afar áriðandi.
 - Sveitarstjórnir og ríkið þurfa að grípa til nauðsynlegra ráðstafana til að tryggja virka samkeppni og hvetja nýja aðila til þátttöku.
- Yfirvöld eru hvött til að nota gátlista til að finna ólöglegt samráð og undirboð í innkaupum.
 - Finnisk samkeppnisyfirvöld hafa leiðbeint samtökum opinberra aðila í Finnlandi um ólöglegt samráð og hvernig hægt er að greina það í opinberum útboðum:
http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;349;4332;110026;51293;39005
 - Gátlista á norsku er að finna hér:
http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVault/Images/id_1802/ImageVaultHandler.aspx
 - Gátlista á sænsku er að finna hér:
http://www.konkurrensverket.se/t/Page_385.aspx
 - OECD-gátlistinn er hér: <http://www.oecd.org/dataoecd/27/19/42851044.pdf>
- Norræn samkeppnisyfirvöld undirstrika mikilvægi þess að farið sé að lögum og reglum um opinber innkaup.
- Ekki á að beita neyðarráðstöfunum þannig að þær minnki eða hamli samkeppni eða gagnsæi.
- Þeir sem sjá um opinber innkaup þurfa að vera sérlega vel vakandi fyrir hugsanlegu samráði og norræn samkeppnisyfirvöld geta veitt ráðgjöf um hvernig koma má upp um slíkt og forðast það.

Eftir því sem kreppan hefur dýpkað hafa norræn samkeppnisyfirvöld orðið vör við og búast áfram við auknum þrýstingi á aðstoð ríkisins og aðra íhlutun yfirvalda sem getur takmarkað samkeppni. Hagsmunaaðilar benda á bankageirann og halda því fram að jafnmikilvægt sé að bjarga þeirra greinum.

Samdráttur er tímabundinn en takmarkanir á samkeppni geta staðið í langan tíma. Áætlanir um ríkisaðstoð eru yfirfarnar af framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og Eftirlitsstofnun EFTA. Norræn samkeppnisyfirvöld vekja athygli á nokkrum almennum og mikilvægum viðmiðunarreglum sem áriðandi er að hafa í huga í skipulagi og undirbúningi allra áætlana.

Kassi 16

Ríkisaðstoð

- Mikilvægt er að ríkisaðstoð samræmist reglum og viðmiðum ESB/EES.
- Stefna yfirvalda sem tengist ríkisaðstoð eða endurskipulagningu skal þannig framkvæmd að hún mismuni ekki og skal hún miða að því að virða reglur ESB og EES svo að sem minnst truflun verði á samkeppni og viðskiptum.
- Úrræði stjórnvalda til að koma jafnvægi á fjármálamarkaði skulu takmarkast við eðlilegar fjárhagslegar aðgerðir sem ekki verður hjá komist til að forðast kerfisáhættu og beinast að því að byggja aftur upp traust í greininni og stöðugleika á fjármálamörkuðum.
- Við björgun og enduruppbyggingu fjármálastofnana verður að hafa í huga áhrifin af neikvæðri truflun á samkeppni og viðskiptum og draga úr þessum áhrifum.
- Jafnvel ætti að forðast lítilsháttar tímabundna aðstoð sem hugsanlega gæti truflað samkeppni, þar á meðal áætlanir sem minniháttarregla ESB/EES (lat. de minimis) taka til, ef áhrifin hafa ekki verið nákvæmlega metin.
- Ef íhlutun stjórnvalda hefur það í för með sér að stofnun undir stjórn ríkisins verður virkur þátttakandi á markaði verður að tryggja að stofnuninni verði haldið fullkomlega aðskilinni frá öðrum rekstri hins opinbera og að hún sé rekin á markaðslegum forsendum.