



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fákeppni í smærri hagkerfum

Ráðstefna 7. apríl 2006.

**Innlegg Páls Gunnars Pálssonar forstjóra
(ræða flutt á ensku)**

Ekki leikur á því vafi að fákeppni og samþjöppun eignarhalds er mikil í íslensku viðskiptalífi. Ljóst er að fákeppni getur með alvarlegum hætti dregið úr virkni markaða og þar með takmarkað samkeppni með tilheyrandi skaða fyrir almenning og atvinnulífið. Sú gerjun sem átt hefur sér stað undanfarin misseri í íslensku viðskiptalífi og ekki síst á íslenskum fjármálamarkaði hefur hér einnig áhrif. Öflugri bankar, auðveldara aðgengi að hagstæðri fjármögnun og góðar efnahagsaðstæður að öðru leyti, hafa gefið atvinnulífinu kraft til frumkvæðis og fjárfestinga sem leitt hafa til þess að fyrirtækjasamsteypur hafa eflst og þeim fjölgað. Afleiðingin er annars vegar aukin samþjöppun innanlands og hins vegar landvinningar erlendis.

Ein aðferð til að meta samþjöppun á einstökum mörkuðum er styðjast við svonefndan Herfindahl-Hirschman samþjöppunarstuðull (index) (HHI). Er þessi stuðull bæði notaður í bandarískum og evrópskum samkeppnismálum. HHI stuðullinn er samanlagt margfeldi markaðshlutdeildar hvers þeirra fyrirtækja sem eru á þeim markaði sem við á. Gildi stuðulsins liggur á milli talnanna 0 og 10.000. Eftir því sem það er hærra, þeim mun meiri er markaðssamþjöppunin. Lítið er svo á að HHI undir 1000 gefi til kynna að samþjöppun á markaði sé lítil, HHI milli 1000-1800 þýði miðlungssamþjöppun á markaði og hún sé mikil þegar HHI er hærra en 1800. Eftir því sem samþjöppunin er meiri er almennt meiri hætta á samkeppnishömlum. Ef HHI stuðullinn er kannaður á nokkrum mikilvægum mörkuðum hér á landi kemur í ljós að samþjöppun er í öllum umræddum tilvikum yfir 1800, þ.e. mikil samþjöppun [sjá glæru].

Hér má einnig nefna að Samkeppniseftirlitið finnur um þessar mundir mikinn þrýsting í átt til aukinnar samþjöppunar. Vísending um þetta er mikil aukning á fjölda samrunamála. [glæra um aukningu samrunamála] Ástæða er til þess að ætla að þessi þróun haldi áfram. Öflugustu fyrirtækjasamstæðurnar eru líklegar til að bæta í flóru sína fleiri fyrirtækjum. Séu aðstæður til fjárfestinga góðar er samþjöppun líkleg til þess að ágerast. Og ef undan hallar er hætt við að fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu leitist við að efla enn frekar stöðu sína á kostnað keppinauta, oft á tíðum á kostnað neytenda.

Í litlu hagkerfi þar sem fákeppni ríkir er einnig óhjákvæmilegt að krosseignarhalds gæti. Gagnkvæm eignatengsl fyrirtækja sem þó bindast ekki samstæðutengslum gerir það augljóslega flóknara að gæta hagsmuna neytenda og framfylgja markmiðum samkeppnislaga.

Tilhneiging í átt til samþjöppunar og fákeppni er áhyggjuefni að mati Samkeppniseftirlitsins. Af þeim sökum stendur Samkeppniseftirlitið fyrir þessari



ráðstefnu þar sem rædd eru álitæfni sem tengjast fákeppni, einkum í smærri hagkerfum.

Afl Samkeppniseftirlitsins til að bregðast við skaðlegum áhrifum fákeppni ræðst einkum af þrennu:

- Hvort samkeppnislög mæli fyrir um þau tæki sem nauðsynleg eru á hverjum tíma til að sporna við fákeppni eða bregðast við afleiðingum hennar.
- Hvort Samkeppniseftirlitið hafi nægilegt ráðstöfunarfé til að sinna hlutverki sínu á skilvirkan hátt.
- Hvort áherslur og verkstjórn hjá Samkeppniseftirlitinu tryggji bestu nýtingu ráðstöfunarfjár og þeirra tækja sem eftirlitið getur beitt samkvæmt lögum.

Rétt er að víkja örstutt að hverjum þessara þátta:

1) Núgildandi löggjöf – æskilegar breytingar.

Samkeppniseftirlitið hefur yfir að ráða eftirfarandi tækjum sem nýtast til að bregðast við óæskilegum áhrifum fákeppni:

Í fyrsta lagi er fákeppni og áhrif hennar umfjöllunarefni við rannsóknir á samrunum fyrirtækja. Í því efni getur Samkeppniseftirlitið ógilt samruna eða sett samruna skilyrði, ef það telur að hann muni hindra virka samkeppni. Þetta er eina tækið sem Samkeppniseftirlitið hefur til þess að sporna fyrirfram við skaðlegri fákeppni.

Í öðru lagi bregst Samkeppniseftirlitið við misnotkun á markaðsráðandi stöðu, getur sektað fyrirtæki sem verða uppvís að slíku, krafist breytinga á atferli viðkomandi fyrirtækja eða mælt fyrir um breytingar á skipulagi þeirra.

Í þriðja lagi bregst Samkeppniseftirlitið á sama hátt við ólögmatu samráði fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja. Reynslan sýnir að ólögmatu samráð er algengt á fákeppnismörkuðum, enda auðveldara að hafa samráð þar sem fá fyrirtæki eru um hituna.

Athugandi er hvort aðstæður hér krefjist breytinga á núgildandi löggjöf í ljósi aðstæðna. Samkeppniseftirlitið er þeirrar skoðunar. Nefna má eftirfarandi í því sambandi:

Samrunaeftilit

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ástæða til að skapa meiri festu um meðferð og rannsóknir samrunamála. Alltof algengt er að fyrirtæki vanræki skyldu til þess að tilkynna um samruna, eins og þeim ber samkvæmt lögum. Samkvæmt núgildandi lögum er ekki unnt að beita stjórnvaldssektum gagnvart fyrirtækjum sem uppvís verða af því að hafa brotið ákvæði laganna um tilkynningu samruna til Samkeppniseftirlitsins. Hér verður að gera bragarbót á.

Ennfremur er allt of algengt að ekki sé nægilega vandað til upplýsinga sem eftirlitinu berast með samrunatilkynningu og að þær séu ónákvæmar eða villandi. Þetta skapar Samkeppniseftirlitinu talsverða erfiðleika við rannsókn samrunamála, en sú rannsókn



lýtur ströngum tímafrestum samkvæmt lögum. Skapa mætti meiri aga í samskiptum fyrirtækja við Samkeppniseftirlitið með því að heimila því að fara í húsleit í tengslum samruna. Slík heimild er ekki til staðar í núgildandi lögum. Heimild af þessu tagi þekkist víða, t.d. hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins.

Húsleitir

Efla verður rannsóknarræði í samráðsmálum. Samkvæmt núgildandi lögum einskorðast húsleitir Samkeppniseftirlitsins við starfsstöð viðkomandi fyrirtækja. Reynsla annarra þjóða sýnir að upplýsingar sem mikilvægar eru í rannsókn brota á samkeppnislögum er oft að finna á heimilum stjórnenda. Athyglisvert er að samkvæmt samningnum um Evrópskra efnahagssvæðið er Eftirlitsstofnun EFTA heimilt að gera húsleit hjá stjórnendum fyrirtækja hér á landi við framkvæmd samkeppnisreglna. Brot þessi eru sambærileg brotum á íslenskum samkeppnislögum. Vandséð er að rök séu til þess að veita Samkeppniseftirlitinu ekki sömu heimildir.

Skipulagsbreytingar

Að síðustu kemur til álita að taka upp í íslensk lög ákvæði áþekk þeim sem veita breskum samkeppnisyfirvöldum heimild til að bregðast við fákeppni með kröfum um atferlis- og skipulagsbreytingar, jafnvel þótt viðkomandi fyrirtæki eða fyrirtækjasamsteypur hafi ekki orðið uppvís að eiginlegri misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Í litlu hagkerfi eins og því íslenska getur stærð fyrirtækis á tilteknum markaði ein og sér haft samkeppnishamlandi áhrif, jafnvel þó ekki sé um eiginlega misnotkun á markaðsráðandi stöðu að ræða. Ákvæði af þessu tagi væru a.m.k. fyrirtækjum þörf áminning um að fara ekki offari og geta verið nauðsynleg til þess að skapa skilyrði fyrir virkri samkeppni á einstökum mörkuðum hér á landi. Nauðsynlegt væri að vanda mjög til svona lagaheimildar, bæði varðandi og framkvæmd, svo hún nýttist í samræmi við markmið samkeppnislaga.

2) Nægilegt ráðstöfunarfé.

Samkvæmt núverandi fjárheimildum er gert ráð fyrir því að hjá Samkeppniseftirlitinu vinni tæplega 20 starfmenn. Nauðsynlegt er að mat á starfsmannaþörf sé sífellt tekið til endurskoðunar með hliðsjón af þróun markaða á hverjum tíma. Augljóst er að aukin verkefni í rannsókn samruna hafa áhrif á möguleika eftirlitsins til að sinna öðrum rannsóknum. Jafnframt er eðlilegt er að gera ráð fyrir því að fákeppnistilhneiging eins og sú sem einkennir íslenskt samkeppnisumhverfi leiði til aukinna verkefna.

Hjá Fjármálaeftirlitinu starfa tæplega 40 manns. Af fenginni reynslu af starfsemi beggja þessara eftirlitsstofnana á Íslandi get ég fullyrt að miðað við verkefni og undirliggjandi hagsmuni ætti stærðarmunur þessara stofnana að vera talsvert minni. Hér verður einnig að líta til þess að rekstur samkeppnismála gegn stórfyrirtækjum sem hafa fjölda sérfræðinga í sinni þjónustu er bæði tímafrekur og flókinn. Ef Samkeppniseftirlitið á að geta tekið af festu á öllum þeim samkeppnisvandamálum sem geta leitt af aukinni fákeppni verður að efla starfsemi þess enn frekar til framtíðar.

3) Áherslur Samkeppniseftirlitsins.



Hugsanlegar lagabreytingar og mögulegar auknar fjárheimildir eru ekki á forræði Samkeppniseftirlitsins. Við sem þar störfum berum hins vegar ábyrgð á því að spila rétt úr þeim spilum sem við höfum. Rétt forgangsroðun, markviss verkstjórnun og gegnsæi í starfseminni skiptir sköpum þegar styrkleiki eftirlitsins er metinn.

Okkar markmið er að framfylgja gildandi samkeppnislögum af eins mikilli festu og unnt er. Í því skyni viljum við leggja sérstaka áherslu á þessi atriði:

- Við hyggjumst grandskoða alla frekari samruna á mörkuðum þar sem fákeppni ríkir og á þeim mörkuðum sem hætt er við að samrunar geti leitt skaðlegrar fákeppni. Það er mikilvægt að samrunaákvæði samkeppnislaga verði notað til að stöðva frekari samkeppnishamlandi samþjöppun á markaði, ef forsendur eru til þess.
- Við viljum skapa umhverfi í íslensku atvinnulífi þar sem enginn getur áhyggjulaus tekið þátt í ólögmætu samráði. Nafnlausar ábendingar í gegnum heimasíðu eftirlitsins, möguleikinn á því að fá lækkaðar sektir á þátttakendur samráðs sem upplýsa um það, þungar sektir og refsíábyrgð skapa varnaðaráhrif sem gera þessa iðju ekki eftirsóknarverða.
- Við teljum mikilvægt að taka á samkeppnishömlum sem geta dregið úr samkeppni á fákeppnismörkuðum. Dæmi um þetta eru krosseignatengsl milli keppnauta og sameiginlegt eignarhald þeirra á tilteknum fyrirtækjum. Annað dæmi er óhæfilega nán samvinna innan hagsmunasamtaka einstaka atvinnugreina.
- Við viljum taka hart á því þegar fyrirtæki sem náð hafa markaðsráðandi stöðu misbeita henni og raska þar með samkeppni. Má í slíkum málum búast við því að viðurlögum samkeppnislaga verði beitt af þunga.

Hér hefur fyrirætlunum Samkeppniseftirlitsins verið lýst. Nokkuð er í fang færst miðað við stærð eftirlitsins og lagaheimildir. Víst er að Samkeppniseftirlitið mun ekki alltaf geta ráðist í öll verkefni á þeim tíma sem æskilegast væri að vinna þau. Og ólíklegt er að óbreyttu að hraði í rannsókn og afgreiðslu mála verði svo öllum líki. En með markvissri verkstjórn og stuðningi löggjafa og fjárveitingarvalds á Samkeppniseftirlitið að geta staðið vörð um hagsmuni almennings til framtíðar.