

Reykjavík, 11. febrúar 2021

## Samkeppnin eftir heimsfaraldur

### Sókn er besta vörnin – verndarstefna skaðar atvinnulíf og almenning

*Ræða Páls Gunnars Pálssonar  
á opnum fundi Félags atvinnurekenda (streymi)*

1. *Ágætu fundargestir,*
2. Það er kannski ekki á margra vitorði, en nútíma samkeppnisreglur eiga ekki síst rætur að rekja til réttindabaráttu bænda í Bandaríkjunum Norður-Ameríku á seinni hluta 19. aldar. Á þeim tíma bjuggu bændur þar í landi við þröngan kost, meðal annars vegna þess að mikilvægustu viðskiptaaðilar þeirra, einkum kjötafurðastöðvar og flutningafyrirtæki, höfðu myndað sterkt samstarf stórfyrirtækja, sem jafnvel leiddi til einokunar, þannig að bændur áttu engra annarra kosta völ en að sætta sig við uppsett verð.
3. Við þessar aðstæður bundust bændur samtökum undir forystu manns sé hét Oliver Hudson Kelly. Þessi hreyfing gekk almennt undir heitinu the Granger Movement og varð til um og upp úr 1870. Hreyfingin þrýsti á stjórnámálamenn að koma lögum yfir stórfyrirtækin. Sá þrýstingur leiddi m.a. til þess að þingið fyrirskipaði rannsókn á kjötafurðastöðvum. Þessi réttindabarátta bænda varð að lokum til þess að fyrstu nútíma samkeppnislögin voru sett árið 1890, kennd við öldungardeildarþingmanninn John Sherman. Þau lög eru enn í gildi.
4. Um svipað leyti norður í landi voru m.a. Þingeyjngar í svipuðum pælingum, því stórhuga bændur þar í héraði vildu nýta sér til hins ítrasta nýfengið verslunarfrelsi sem greiddi enskum kaupmönnum leið að ströndum landsins. Þessa aðstöðu nýttu bændurnir sér til að flytja út framleiðslu sína og kaupa vörur að utan. Í þessum sviptingum varð fyrsta kaupfélagið til á Þverá í Laxárdal 20. febrúar 1882. Það leið hins vegar meira en öld þangað til nútíma samkeppnisreglur voru settar með heildstæðum hætti hér á landi.
5. Á þeim tíma sem liðinn er hefur öll heimsbyggðin áttað sig betur og betur á kostum virkrar samkeppni. Hún er ekki einvörðungu mikilvæg til þess að tryggja hagstæðara verð í viðskiptum og betri gæði, heldur knýr hún líka stjórnendur fyrirtækja til að stýra fyrirtækjum sínum betur, hagræða í rekstri og brydda upp á nýjungum.
6. Virk samkeppni stuðlar líka að auknum jöfnuði, því fyrirtæki sem ná yfirburðastöðu skapa eigendum þeirra auð umfram aðra. Oft á kostnað neytenda sem alla jafna eru ekki umsvifamiklir fjárfestar. Á sama hátt dregur virk samkeppni úr spillingu, því spilling er oft fylgífiskur samþjöppunar sem gefur sterkustu öflunum hverju sinni aðstöðu til að fara sínu fram án tillits til heildarhagsmuna.



7. Heimsbyggðin hefur líka lært af fenginni reynslu að efling samkeppni er alla jafna besta ráðið til að flýta efnahagsbata þegar kreppur steðja að. Verndarstefna hefur hins vegar þveröfug áhrif, hún dregur efnahagsáföll á langinn. Þetta lærðu Bandaríkjamenn af eigin raun, eins og Ania vék að áðan. [Í kreppunni miklu ákváðu bandarísk stjórnvöld að verja innlendar atvinnugreinar með því að víkja samkeppnislögum til hliðar, leyfa samstarf og samruna og reisa hærrí tollamúra. Þessar aðgerðir eru taldar hafa dýpkað kreppuna í Bandaríkjunum verulega og lengt hana um allt að sjö ár. Á árinu 1938 breyttu bandarísk stjórnvöld um stefnu og lögðu áherslu á að efla samkeppni. Rannsóknir sýna að þessi stefnubreyting í átt til virkrar samkeppni hafi stuðlað að efnahagsbata.]
8. Sagan hefur þess vegna kennt okkur að það að efla virka samkeppni og standa vörð um hana er mikilvæg fyrir neytendur, heildarhagsmuni fyrirtækja, efnahaglíf þjóða og þar með samkeppnishæfni þjóða. Sagan hefur líka kennt okkur að þetta er sérstaklega mikilvægt í efnahagskreppum, því virk samkeppni flýtir efnahagsbata.
9. Þegar málin eru hins vegar skoðuð út frá þröngu sjónarhorni einstakra fyrirtækja eða atvinnugreina sem standa frammi fyrir alvarlegum erfiðleikum, kunna aðrar leiðir en virk samkeppni að freista. Þá kann það að virðast góð hugmynd að reisa girðingar, hækka tolla víkja frá reglum samkeppnislaga sem vinna gegn samþjöppun og samkeppnishamlandi samstarfi, eða setja hvers konar aðrar reglur sem vernda fyrirtækin sem eru í erfiðleikum frá utanaðkomandi samkeppni.
10. Verndaraðgerðir stjórnvalda af þessu tagi eru í reynd ákveðið form af ríkisstuðningi. Með því að grípa til aðferða sem vernda fyrirtæki eða atvinnugreinar frá utanaðkomandi samkeppni, og um leið draga úr vernd fyrir smærri eða ný fyrirtæki á markaðinum og neytendur, eru stjórnvöld nefnilega í reynd að taka ákvörðun um að flytja erfiðleika viðkomandi fyrirtækja eða atvinnugreina af þeirra herðum yfir á aðra, a.m.k. að hluta til, þ.e. á viðskiptavinum þeirra, neytendur og atvinnulífið í heild, í formi hærra verðs, minni gæða, minni nýsköpunar og minni skilvirkni. Þannig eru stjórnvöld með slíkum aðgerðum að flytja vanda einnar atvinnugreinar yfir á samfélagið í heild, í stað þess að ráðast að rótum vandans.
11. Stóru gallarnir við ríkisstuðning af þessu tagi er hann hefur langvarandi skaðleg áhrif eins og ég hef rakið hér að framan, og hann er ógagnsær. Stuðningur sem er tímabundinn og gagnsær er því alltaf betri.
12. Að mínu mati er talsverð ástæða til að hafa áhyggjur af því að hreyfing í átt til verndarstefnu sé að skjóta rótum. Hér áðan voru breytingar á úthlutun tollkvóta um síðustu áramót gerðar að umtalsefni. Samkeppniseftirlitið lagðist eindregið gegn þeim og benti í [umsögn sinni](#) á ýmsar aðrar leiðir til þess að styðja við íslenskan landbúnað. Við sjáum einnig ákall, m.a. á vettvangi Alþingis, um að víkja samkeppnisreglum til hliðar í þágu kjötafurðastöðva.
13. Og við sjáum stóru hagsmunasamtök atvinnufyrirtækja og talsmenn stærri fyrirtækja tala fyrir leiðum af þessu tagi eða eftir atvikum tala gegn aukinni samkeppni. Um síðustu áramót var t.d. haft eftir forstjóra Ícelandair að ekki væri pláss fyrir fleiri en eitt flugfélag sem flygi frá Íslandi, þ.e. byggði starfsemi sína á Keflavíkflugvelli sem miðstöð. Ícelandair byggði við nóg samkeppnisaðhald utan frá.
14. Í mínum huga er umræða af þessu tagi að skjóta sterkari rótum núna heldur en í bankahruninu sjálfu. Mögulega er ástæðan sú að stjórnvöld hafa réttilega gripið til ýmissa stuðningsaðgerða gagnvart greinum sem hafa orðið illa úti vegna COVID-19. Hugsanlega upplifir fólk það þannig að verndaraðgerðir af því tagi sem ég lýsti hér áðan séu rökrétt skref í framhaldi af þeim



aðgerðum sem gripið hefur verið til. Sú ályktun er röng og getur haft langvarandi skaðleg áhrif á atvinnulíf, neytendur og efnahag þjóðarinnar til frambúðar.

15. Réttu viðbrögðin við yfirstandandi erfiðleikum eru þess vegna að sækja í stað þess að verjast.
16. Vissulega þurfa ýmsar atvinnugreinar stuðning. Atvinnugreinar í ferðaþjónustu og á tengdum sviðum hafa orðið illa úti og nauðsynlegt að stjórnvöld hlaupi undir bagga. Athuganir Samkeppniseftirlitsins gefa líka sterkt til kynna að íslenskur landbúnaður þarfnist stuðnings á ýmsum sviðum.
17. Stuðningur af þessu tagi þarf hins vegar að vera liður í sóknaráætlun, þar sem atvinnugreinum er gert kleift að sækja fram í umhverfi þar sem dregið eru úr samkeppnishindrunum og samkeppni innanlands eða erlendis frá örvar fyrirtæki til dáða, knýr þau til bætts rekstrar og nýjunga og styður þannig við samkeppnishæfni landsins til frambúðar.
18. Til þess að svo megi verða þurfa margir að leggja hönd á plóg; stjórnvöld á ýmsum sviðum, atvinnulífið sjálf og svo auðvitað Samkeppniseftirlitið. Mig langar að víkja aðeins nánar að þessu.
19. Ef við byrjum á stjórnvöldum þá er ljóst að þau hafa lykilhlutverki að gegna við mótun stuðningsaðgerða og stefnumótunar til framtíðar. Þar er auðvitað að mörgu að hyggja. En það eru líka til margreyndar aðferðir sem hafa reynst öðrum þjóðum vel til þess að tryggja að inngrip og aðgerðir stjórnvalda séu útfærðar á sem hagfelldastan hátt. Seint á síðustu öld hófu Ástralir sérstakt átak sem fólst í því að hreinsa löggjöf og reglur í atvinnulífinu af öllum óþarfa samkeppnishindrunum og búa til betri reglur sem stóðu þó áfram vörð um ólíka almannahagsmuni, svo sem heilbrigði, öryggi, umhverfisvernd eða annað. Ástralir hafa svo sjálfir metið árangurinn og telja að þessar aðgerðir séu ein grunnforsenda þess að ástralskt efnahagslíf hefur staðið framarlega í öllum samanburði.
20. OECD fylgdist með þessum aðgerðum og svipuðum aðgerðum fleiri ríkja og í þeirri vinnu þróaðist aðferðafræði sem við köllum samkeppnismat. Það er einmitt sú aðferðafræði sem OECD beitti við [mat á lögum og reglum í ferðaþjónustu og byggingum](#), sem Ania Thiemann stýrði og lýsti hér áðan. Þar setti Anja og hennar samverkafólk sig í spor ungs pars sem vildi koma sér þaki yfir höfuðið og fylgdu þeim eftir við að finna sér lóð, átta sig á því hvernig má nýta hana, láta teikna húsið, fá síðan fjölmargar ólíkar starfsstéttir til liðs við sig við bygginguna, með tilheyrandi eftirliti, standsetja húsið og flytja inn. Og þau settu sig líka í spor ferðamannsins, sem ákveður að fara til Íslands, lendir á Keflavíkurflugvelli, velur sér ferðamáta á áfangastað eða staði, bókar sig inn á hótél, fær sér að borða og skoðar sig um og hverfur síðan á braut. Markmiðið var m.a. að gera líf þessa fólks auðveldara og hagkvæmara og um greiða fyrir samkeppni.
21. Og eins og Ania lýsti áðan kom hún og teymi hennar auga á fjölda úrbótatækifæra. Ef stjórnvöld fylgja þeim úrbótatækifærum eftir mun það leiða til lægri byggingarkostnaðar, blómlegs ferðaiðnaðar og meiri velmegunar. Það er ástæða til að þakka Þórdísi Kolbrúnu og hennar ráðuneyti sérstaklega fyrir að koma þessu verkefni á.
22. Þessari aðferðafræði má beita á mörg önnur svið atvinnulífsins. Félag atvinnurekenda hefur t.d. réttilega bent á gagnsemi þess að bregða íslenskum landbúnaði á þennan mælistokk. Þar má hugsa sér að greinendur settu sig í spor bóndans sem kaupir sér jörð, setur á gimbrar og hrúta, rekur fé á fjall, smalar því til réttar, sendir lömb til slátrunar, þar sem dilkurinn er unninn og undirbúinn fyrir neytendann sem að lokum mettar sig og sitt fólk. Í þessu ferðalagi greinandans



myndi hann koma auga á fjölmörg úrbótatækifæri sem kæmi til góða neytendum, bændum og öðrum sem að þessari framleiðslu koma.

23. Með aðferðum af þessu tagi væri bændum skapað tækifæri til að sækja fram og efla sína atvinnugrein, í anda íslenskra og amerískra bænda í lok þarsíðustu aldar, eins og ég vék að í upphafi.
24. Stjórnvöld geta einnig beitt sömu aðferðafræði þegar ný lög og reglur eru undirbúna, eða þess vegna einstakar stuðningsaðgerðir. Samkeppniseftirlitið kallaði einmitt eftir þessu þegar stjórnvöld fjölluðu um ríkisstyrk í þágu Ícelandair. Í [umsögn eftirlitsins](#) er bent á að margir fleiri aðilar sem tengdir eru ferðaþjónustu hefðu orðið fyrir tjóni af völdum COVID-19 og að hagsmunir þeirra myndu eðli máls samkvæmt skaðast enn frekar þegar einu fyrirtæki, umfram önnur, yrði veittur ríkisstuðningur. Því væri mikilvægt að stjórnvöld mætu samkeppnisleg áhrif þessa og útfærðu stuðninginn þannig að samkeppnislegur skaði væri lágmarkaður. Svipuð sjónarmið voru sett fram í [umsögn](#) um breytingar á tollkvótum nú um jólin.
25. Og sama aðferðafræði á að vera leiðarljós stjórnvalda þegar þau úrfæra t.d. fjárveitingar til námskeiðahalds ríkisrekinnna skóla.
26. En það eru ekki bara stjórnvöld sem gegna lykilhlutverki í þessu sambandi. Atvinnulífið sjálft þarf að láta til sín taka og vera reiðubúið að horfa á heildarhagsmunina en ekki einangrað á skammtímahagsmuni einstakra fyrirtækja eða atvinnugreina. Það er skiljanlegt að þetta geti oft verið áskorun. Það má nefna sem dæmi að ýmsar greinar hafa þegar lýst efasemdum eða jafnvel andstöðu við ýmsar tillögur OECD í skýrslunni sem Ania reifaði hér áðan.
27. Að mínu mati gegnir Félag atvinnurekenda lykilstöðu í þessu efni. Þið hafið sýnt það í verki að þið eruð reiðubúin að tala fyrir hinum breiðu heildarhagsmunum af virkri samkeppni, tala fyrir aðgerðum sem opna markaði og skapa þá grósku sem fylgir virkri samkeppni. Mörg ykkar hafið sjálf fundið á eigin skinni hvernig hindranir af hálfu stjórnvalda eða stærri fyrirtækja geta dregið úr ykkur kraft og gert rekstur fyrirtækjanna ykkar óbærilegan. Það er að mínu mati mikilvægt að stjórnvöld leggi rækt við að hlusta á þá reynslu og læra af henni.
28. Ég sé satt að segja ekki önnur breið hagsmunasamtök í atvinnulífinu taka að sér þetta hlutverk eins og sakir standa.
29. Og að síðustu vil ég nefna að Samkeppniseftirlitið þarf líka að bretta upp ermarnar. Samkeppniseftirlitið býr að því að taka þátt í samstarfi evrópskra samkeppniseftirlita, þar á meðal norrænna, sem hafa skipst á upplýsingum og stillt saman strengi sína í viðbrögðum sínum við ríkjandi efnahagsástandi. Eftirlitið býr einnig yfir mikilvægri reynslu úr bankahrununu, þar sem eftirlitið nýtti sér öll tækifæri til að [tala fyrir](#) aðferðum samkeppninnar til að hraða endurreisn atvinnulífsins. Svipuð skilaboð eiga erindi við stjórnvöld nú, eins og ég hefur rakið hér að framan.
30. Að mörgu leyti eiga [sömu skilaboð](#) einnig erindi við bankana því að nú, eins og þá, gegna þeir lykilhlutverki þegar kemur að úrlausn á rekstrarerfiðleikum fyrirtækja. Hættan er meðal annars sú að aftur skapist umhverfi vantrausts, þar sem fyrirtæki undir verndarvæng bankanna eru talin hafa sérstöðu gagnvart fyrirtækjum sem ekki hafa þurft að leita á náðir þeirra með sama hætti.
31. Samkeppniseftirlitið heldur líka áfram að vara við hættum sem fylgja miklu umfangi lífeyrissjóða í atvinnulífinu. Þeir gegna og eiga að gegna lykilhlutverki og erum mikilvæg stærð í íslensku efnahagslífi, en það er áfram mikilvægt að huga að samkeppnislegum úrlausnarefnum þeim tengdum. Nú um daginn vöktum við máls á þessu í [umsögn til Alþingis](#) um fyrirhugaða sölu



á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka. Þar er vakin athygli á því að núverandi eignarhald ríkisins á tveimur bönkum sé ekki ákjósanlegt í samkeppnislegu tilliti, en engu að síður þurfi að huga mjög vel að áhrifum einstakra söluaðferða á samkeppni, ekki bara á viðskiptabankamarkaði, heldur í atvinnulífinu almennt. Það er augljóst að það er flókin staða fyrir bæði lífeyrissjóðina sjálfa og okkur sem hér búa þegar sömu lífeyrissjóðir eiga veigamikla eignarhluti í fleiri en einum banka, eiga samtímis veigamikla eignarhluti í stærstu viðskiptavinum bankanna, eru á sama tíma stærstu viðskiptavinir bankanna og útvegendur fjármagns og eru þar að auk einir af fáum aðilum sem hafa möguleika á því að veita bönkum samkeppnislegt aðhald.

32. Það er allt of langt mál að rekja hér öll þau úrlausnarefni sem eru á borðum eftirlitsins og tengjast ríkjandi efnahagsástandi. Ég bendi hins vegar á sérstaka [upplýsingasíðu](#) á heimasíðu eftirlitsins þar sem nálgast má ýmsan fróðleik um viðbrögð eftirlitsins við COVID-19.
33. Ég vil að síðustu nefna að Samkeppniseftirlitið hefur hug á að eiga samskipti við Félag atvinnurekenda og aðildarfélög um úrbótatækifæri í starfsemi eftirlitsins. Eins og ég nefndi áðan hafa mörg í ykkar hópi reynslu af því að fást við samkeppnishindranir af völdum stærri fyrirtækja eða stjórnvalda. Mín skoðun er sú að Samkeppniseftirlitið megi gera betur í að nýta sér þá reynslu. Oft á tíðum hefur eftirlitið ekki haft tök á því að sinna kvörtunum úr þessum hópi sem skyldi og eðli máls samkvæmt getur aðildarfélög og Samkeppniseftirlitið greint á um úrlausnir. Við Ólafur höfum rætt möguleikann á því að eiga samtali við ykkur um þetta á næstunni og sjá hvort við komum auga á tækifæri til úrbóta.
34. Kjarni málsins er sá að við ríkjandi efnahagsaðstæður er sókn besta vörnin. Verndarstefna kann hins vegar ekki góðri lukku að stýra.

*Takk fyrir*