



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

9. júní 2011

Samkeppnin eftir hrun

Ræða Páls Gunnar Pálssonar, forstjóra Samkeppniseftirlitsins, á ráðstefnu Samkeppniseftirlitsins

Ágætu fundargestir,

Skýrslan sem við kynnum hér í dag er hugsuð sem stöðutaka á ýmsum verkefnum sem við höfum unnið að og varða samkeppnisaðstæður á Íslandi eftir hrun. Til grundvallar skýrslunni liggur viðamikil rannsókn á stöðu 120 fyrirtækja á mikilvægum samkeppnismörkuðum.

Í skýrslunni er einnig fjallað um afskipti Samkeppniseftirlitsins af yfirtökum bankanna á atvinnufyrirtækjum. Þannig er farið yfir skilyrði sem Samkeppniseftirlitið hefur sett bönkunum vegna yfirtöku þeirra á fyrirtækjum, og tekin staða á þeim sjónarmiðum sem eftirlitið lagði fram í umræðuskjali um banka og endurskipulagningu fyrirtækja frá árinu 2009.

Þá er í skýrslunni greint frá því hvernig miðað hefur því verki að draga úr hindrunum fyrir nýja og smærri keppinanta á 15 mikilvægum samkeppnismörkuðum, en í skýrslu sem birt var í nóvember 2008 lýsti Samkeppniseftirlitið um 120 hindrunum og benti á 90 lausnir til að draga úr þeim. Í skýrslunni fólust tilmæli til fjölmargra aðila, stofnana jafnt sem fyrirtækja, um að leggjast á árar með Samkeppniseftirlitinu vegna þessa. Stöðutakan nú gefur til kynna að margt hafi áunnist, en ekki nærri nógu margt. Þannig kemur t.d. í ljós að stjórnvöld hafa ekki brugðist við hindrunum sem að þeim snúa nema í um 15% tilvika.

Mig langar hér að draga saman mat okkar á stöðu mála eins og hún horfir við okkur hér og nú, eftir þessa vinnu. Fyrst verður að halda því til haga að verkefni bankanna við endurskipulagningu fyrirtækja er í eðli sínu flókið og tímafrekt. Bankarnir þurfa því eðlilegt svigrúm til að ganga frá lausum endum í fjármálum fyrirtækja og sölufarli fyrirtækja sem þeir hafa yfirtekið.

Það blasir hins vegar við að það eru hvatar í kerfinu sem toga í ranga átt og tefja ferlið. Þeir tefja endurreisn atvinnulífsins. Þessir röngu hvatar eru ekki á ábyrgð einhverra tiltekinna banka, stjórnvalda eða einstaklinga, heldur eru þeir kerfislægir. Til þess að sporna við þeim verðum við að þekkja þá og leita lausna.



Til einföldunar í orðræðu höfum við gefið þessum röngu hvötum nöfn. Þeir eru óþekkir eins og íslensku jólasveinarnir, þeir eru fimm en ekki þrettán (kannski höfum við ekki fundið þá alla), og þeir eru allir komnir til byggða. Það eru hins vegar ekki jólin og þeir munu ekki fara fyrirhafnarlaust.

Sá fyrsti sem ég vil nefna er „*Umsýsluvandinn*“. Hann endurspeglast í því að hér er orðin til ný atvinnugrein sem sérhæfir sig í að leysa úr vandamálum hrunsins. Við erum að tala um skilanefndir, hluta úr bönkunum, og ýmsa aðra í stjórnsýslu og í atvinnulífinu. Líkt og allar atvinnugreinar leitar hún að sjálfbærni, jafnvel þótt henni sé ætlað að vera tímabundin. Þeir sem gegna þessum störfum hafa upp til hópa góðan ásetning. Það breytir ekki því að hagsmunir þeirra af tekjuöflun og atvinnuöryggi vinna gegn hagsmunum samfélagsins af hraðri úrlausn. Hættan er sú að tilfærsla þessa fólks í ný og arðbær störf taki of langan tíma. Fólk festist í þægindahring og lærir inn á nýtt ósjálfbært kerfi.

Annar er „*Stjórnunarvandinn*“. Hann felst í því að þeir sem stjórna atvinnufyrirtækjum undir yfirráðum banka venjast honum sem eiganda eða bakhjarli og búa ekki við nauðsynlegan aga við ákvörðunartöku í rekstri fyrirtækjanna. Vandinn getur líka falist í því að stjórnendur fyrirtækjanna hafi ekki nægilega hagsmuni af því að reksturinn gangi vel, þar sem þeir hafa jafnvel hug á að eignast sjálfir fyrirtækið og kaupa það af viðkomandi banka, á sem lægstu verði.

Sá þriðji er „*Eigendavandinn*“. Hann felst í því að kröfuhafar bankanna eru oft í raun eigendur þeirra og hafa fyrst og fremst hagsmuni af því að fá eins mikið og mögulegt er út úr kröfum sem standa á fyrirtækjunum. Þeir hagsmunir eru í sjálfru sér eðlilegur þáttur í starfsemi banka, en lakara er ef skammtímahagsmunir eigenda banka af því að fá bættan skaða yfirskyggja langtímahagsmuni af því að byggja upp viðskiptasambönd og stuðla þannig að traustum grundvelli fyrirtækjareksturs og öflugu atvinnulífi.

Fjórdi er „*Ákvörðunarvandinn*“. Hann felst í því að stjórnendur og starfsmenn bankanna vilja í ljósi reynslunnar forðast í lengstu lög að gera mistök og búa jafnframt við stöðuga gagnrýni vegna þeirra ákvarðana sem þeir taka um endurskipulagningu fyrirtækja. Margir þeirra fylgjast nú með yfirheyrslum og málssóknum á hendur gamalla vinnufélaga og vilja mikið til vinna að lenda ekki í sömu sporum. Bankamaður sem tekur þátt í að afskrifa skuldir fyrirtækis hefur líklega meiri áhyggjur af því að of miklum fremur en of litlum skuldum sé aflétt af viðkomandi fyrirtæki, því síðar kann hann að verða gagnrýndur fyrir að hafa gefið eða sólundað fé. Við þessar aðstæður getur verið erfitt að taka ákvarðanir og það hægir á ferlinu. Þessi vandi á einnig að mörgu leyti við um ákvarðanir stjórnvalda sem varða atvinnulífið.

Sá fimmti og síðasti er „*Sanngirnisvandinn*“. Hann felst í hinni sterku kröfu um sanngirni og jafnræði við fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja. Það er skiljanlegt að stjórnendum vel rekinna fyrirtækja gremjist að sjá banka afskrifa



skuldir keppinauta sem farið hafa óvarlega. Áherslan á að vernda fyrirtæki fyrir neikvæðum afleiðingum þess að skuldum sé létt af keppinautum þeirra getur hins vegar tafið og dregið úr nauðsynlegri hreinsun í skuldum fyrirtækja.

Hér verðum við að hafa fyrst og fremst í huga að of skuldsett fyrirtæki stuðla ekki að þróttmikilli efnahagsstarfsemi. Heildarhagsmunir samfélagsins kalla á áhrifaríka fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja. Sú keðjuverkun sem er hrint af stað með því að létta skuldum af einu fyrirtæki, með neikvæðum afleiðingum fyrir annan keppinaut, er óhjákvæmilegur þáttur í þeirri tiltekt sem verður að eiga sér stað, og leiðir um leið til nýrra áskorana í samkeppninni. Um leið er neytendum tryggður ábati af þeirri samkeppni í formi lægra verðs og að sama skapi minni hættu á að þeir verði látnir gjalda fyrir ónóga samkeppni skuldum hlaðinna fyrirtækja.

Þessu fylgir að eigendur fyrirtækja sem ganga í gegnum endurskipulagningu missa eignarhlut sinn nema sérstök rök mæli með öðru. Rannsóknin sem við förum yfir hér áðan leiðir í ljós að fyrirtæki sem lokið hafa fjárhagslegri endurskipulagningu hafa skipt um eigendur í yfir 70% tilvika.

Samkeppniseftirlitið er því ekki þeirrar skoðunar að almennt eigi að vernda fyrirtæki fyrir neikvæðum afleiðingum þess að skuldum sé létt af keppinautum þeirra. Það skiptir hins vegar öllu máli að bönkunum takist að vinna eftir trúverðugu ferli. Þeir verða með verkum sínum að draga úr hættunni á skaðlegum áhrifum á „náttúruval“ í rekstri fyrirtækja. Það getur t.d. gerst með því að fyrirtæki sem er lífvænlegt hverfur af markaði vegna þess að fyrirtæki sem fyrirsjáanlega á sér ekki rekstrargrundvöll er haldið á lífi.

Ég hef hér að framan rakið fimm ranga kerfislæga hvata, óþekka jólasveina, sem ástæða er til að hafa auga með.

Það er m.a. vegna þessara röngu hvata sem endurskipulagning atvinnulífsins tekur of langan tíma. Af stærri fyrirtækjum landsins eru fleiri sem eiga eftir að ljúka fjárhagslegri endurskipulagningu en þau sem þegar hafa lokið henni. Á meðan óvissa ríkir um fjárhagslega endurskipulagningu eru fyrirtækin ekki í stakk búin að fjárfesta eða taka aðrar stærri viðskiptalegar ákvarðanir.

Það er líka vegna þessara röngu hvata sem fyrirtæki sem farið hafa í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu hafa komið of skuldsett út úr henni. Að mati Samkeppniseftirlitsins er fjárhagsstaða um helmings þeirra fyrirtækja sem hafa lokið fjárhagslegri endurskipulagningu eftir sem áður mjög slæm. Það vinnur gegn efnahagsbata og raskar samkeppni ef mikilvægum rekstrarhæfum fyrirtækjum er haldið of skuldsettum.

Og það eru þessir röngu kerfislægu hvatar sem draga úr trausti á banka og stjórnvöld og sem skapa ekki síst hina miklu óvissu og óánægju sem einkennir alla umræðu um endurskipulagningu fyrirtækja. Rannsókn okkar á stöðu hinna



120 fyrirtækja dregur þessa óánægju og tortryggni fram með mjög skýrum og afgerandi hætti. Bankarnir verða að bregðast við henni sérstaklega.

Ef aðgát er ekki höfð er hætta á að þessir röngu hvatar togi okkur alla leið til Japan. Ég er að vísa til þess að í Japan er efnahagslægð í kjölfar bankakreppunnar í byrjun þarsíðasta áratugar 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 „uppvakningar“, til að lýsa þeirri staðreynd að þau voru ekki aðeins afar skuldum hlaðin heldur einnig óskilvirk og óhagkvæm.

Það þarf hins vegar alls ekki að fara þannig. Með sameiginlegu átaki stjórnvalda, banka og atvinnulífs getur útkoman orðið allt önnur og betri. Staðreyndin er sú að margt hefur áunnist, bara ekki nógu margt. Og það eru enn tækifæri til að laga það sem ekki hefur gengið nógu vel eða farið aflaga.

Lausnir á vandanum eru af ýmsum toga og ekki nema að litlu leyti á forræði Samkeppniseftirlitsins. Í skýrslunni eru settar fram nokkrar tillögur. Þær sem snúa að Samkeppniseftirlitinu sjálfu eru þessar:

Í fyrsta lagi mun Samkeppniseftirlitið í framhaldi af útgáfu skýrslunnar taka til sérstakrar skoðunar hvort þau fyrirtæki sem metin eru af eftirlitinu með mjög slæma fjárhagsstöðu séu undir yfirráðum banka í skilningi samkeppnislaga. Með þessum hætti hyggst Samkeppniseftirlitið draga upp á yfirborðið tilvik sem kunna að vera til staðar þar sem bankar fara með raunveruleg yfirráð án þess að hafa tilkynnt það til Samkeppniseftirlitsins. Þar með gefst eftirlitinu tækifæri til að binda þau yfirráð skilyrðum, t.d. um tímafresti til sölu viðkomandi fyrirtækja.

Í öðru lagi mun Samkeppniseftirlitið fylgja því eftir að fyrirtæki í eigu banka séu seld eins fljótt og kostur er og að staðið sé við tímafresti sem eftirlitið setur. Hvorutveggja framangreint skapar bönkunum aga sem vinnur gegn röngu hvötum.

Í þriðja lagi mun Samkeppniseftirlitið fylgja því eftir að fyrirtækjum í eigu banka séu sett skýr og eðlileg arðsemismarkmið. Það er kveðið á um þetta í skilyrðum sem eftirlitið hefur sett yfirtökum banka á fyrirtækjum en upplýsingagjöf og eftirfylgni bankanna við þetta hefur almennt verið ábótavant. Samkeppniseftirlitið mun ráðast í athuganir sem ætlað er að bæta þar úr. Þetta er m.a. mikilvægt til þess að vinna á móti þeim hvötum sem ég lýsti hér að framan, einkum þeim hvötum sem þar eru nefndir „stjórnendavandi“ og „sanngirnisvandi“.

Samkeppniseftirlitið mun leggja áherslu á þetta þrennt í áframhaldandi aðhaldi við bankana og eftirfylgni við skilyrði sem eftirlitið setur yfirtökum banka.



Í skýrslunni eru einnig settar fram tillögur um aðgerðir sem ekki eru á forræði Samkeppniseftirlitsins en gætu aðstoðað við að flýta ferlinu og vinna gegn röngum hvötum:

Ég nefni í fyrsta lagi að bankar og skilanefndir mega gera betur í að skýra skipulega frá starfi sínu. Sérstaklega er mikilvægt að settir séu opinberlega skýrir áfangar í vinnunni og reglulega greint frá framvindu mála. Bankarnir hafa að einhverju marki komið á slíkri upplýsingagjöf, en þurfa að gera betur.

Í öðru lagi er mikilvægt að bankar skilji í reikningum sínum betur á milli rekstrar til frambúðar og endurskipulagningar fyrirtækja. Það þarf að gera skýra og samræmda grein fyrir áhrifum fjárhagslegrar endurskipulagningar fyrirtækja á hagnað bankanna. Þetta myndi setja þrýsting á hagkvæmni í rekstri sem er ekki til staðar í sama mæli í dag vegna verulegs hagnaðar sem verður til við uppfærslu lána sem keypt voru frá gömlu bönkunum. Með þessu yrði verulega dregið úr tortryggni í garð bankanna.

Í þriðja lagi er mikilvægt að stjórnvöld móti fleiri hvata sem vinna með markmiðum um að hraða endurreisn. Í því getur m.a. falist að gerðar verði breytingar á eiginfjárreglum banka til að hvetja þá til að flýta sölu fyrirtækja. Stangari eftirfylgni og viðurlög gagnvart vanrækslu á skilum ársreikninga til Ársreikningaskrár geta einnig skipt máli.

Hér er eru fáein atriði nefnd, en finna má til fleiri. Þess vegna er mjög mikilvægt að skapa stjórnvöldum og atvinnulífinu skýran umræðuvettvang þar sem vandinn er greindur, fundnar lausnir og markmið sett. Augljóslega má styrkja samstarf stjórnvalda sem að þessu koma. Bankarnir og atvinnulífið verða einnig að taka uppbyggilegan þátt í umræðunni. Það verður því áhugavert að heyra sjónarmið ræðumanna í seinni hluta ráðstefnunnar, en þeir koma að verkefninu frá ólíkum hliðum.