



Ritroð Samkeppniseftirlitsins

Samkeppni á bankamarkaði

Rit nr. 1/2011 Umræðuskjal

Apríl

SAMKEPPNISEFTIRLITID
Borgartúni 26, 125 Reykjavík,
www.samkeppni.is



Efnisyfirlit

1.	Inngangur	3
2.	Niðurstöður	5
2.1	Samrunar og samkeppni á alþjóðlegum fjármálamarkaði.....	5
2.2	Samkeppni og hagræðing á íslenskum fjármálamarkaði	7
2.3	Umhverfi fjármálamarkaðar til framtíðar	9
2.4	Markaðsráðandi staða og samvinna keppinauta á fákeppnismarkaði	11
2.5	Sjónarmið Samkeppniseftirlitins	12
2.6	Óskað eftir sjónarmiðum	14
3.	Bankar og samkeppni í ljósi alþjóðlegrar fjármálakreppu	15
3.1	Inngangur	15
3.2	Fjármálakreppan	15
3.3	Samband samkeppni, samþjöppunar og stöðugleika	17
3.4	Úrræði stjórnvalda gegn kreppunni.....	19
3.5	Skýrsla bresku bankanefndarinnar.....	20
3.6	Samrunar	21
4.	Stærð banka og samþjöppun í OECD-ríkjum	26
4.1	Samþjöppun og samrunar	26
4.2	Erlend þátttaka á bankamarkaði.....	29
5.	Nýjar aðstæður á bankamarkaði.....	32
5.1	Bankahrunið og afleiðingar þess.....	32
5.2	Fækkun fjármálafyrirtækja	35
5.3	Starfsemi bankanna.....	38
6.	Einkenni bankamarkaða	42
6.1	Inngangur	42
6.2	Einsleitar vörur	42
6.3	Samþjöppun og munur á keppinautum.....	43
6.4	Kostnaðaruppbygging	44
6.5	Gagnsæi	44
6.6	Hvatar fyrir samhæfða markaðshegðun.....	46
6.7	Aðgangshindranir	48
7.	Markaðshlutdeild og samþjöppun.....	52
7.1	Inngangur	52
7.2	Skilgreining bankamarkaðar í samkeppnisrétti	52
7.3	Vöru- og þjónustumarkaður	54

7.4	Landfræðilegur markaður	55
7.5	Markaðshlutdeild	56
7.6	Samþjöppun	59
7.7	Hagræðing og samruni	61
8.	Íhlutun Samkeppniseftirlitsins við yfirtökur banka á fyrirtækjum	64
8.1	Sjónarmið um endurskipulagningu atvinnulífsins	64
8.2	Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins	64
8.3	Skilyrði til að takmarka samkeppnisleg vandamál við yfirtökur	66
8.4	Eftirfylgni við ákvarðanir um bankayfirtökur	68

1. Inngangur

Eitt af því sem ráða mun úrslitum við endurreisn íslensks atvinnulífs er það hvernig fjármálastarfsemi verður háttáð hér á landi. Aðstæður á fjármálamarkaði skipta miklu máli um það hvernig atvinnulífi og einstaklingum tekst að byggja tilvist sinni og framþróun traustan grundvöll.

Mikil breyting hefur orðið á umfangi og eðli bankastarfsemi hér á landi í kjölfar bankahrunsins. Starfsemi íslenskra banka er nú nær eingöngu á innanlandsmarkaði og verður enn sem komið er ekki talin til hefðbundinnar viðskiptabankastarfsemi. Bankarnir hafa verið að endurskipuleggja útlánasöfn sín og mun sú vinna verða drjúgur hluti af starfseminni á næstu árum. Jafnframt blasa við þröngri tekjumöguleikar á markaði, mannfrek verkefni á sviði fjárhagslegrar endurskipulagningar rekstrarfélaga og auknar kröfur stjórnvalda til banka í kjölfar hrunsins.

Þátttakendur á fjármálamarkaði og stjórnvöld eru óhjákvæmilega að móta stefnu til framtíðar með hliðsjón af nýjum efnahagslegum veruleika. Þessir aðilar, þ. á m. viðskiptabankarnir þrír sem tóku við innlendum verkefnum föllnu bankanna, þ.e. Arion banki hf., Íslandsbanki hf. og NBI hf., hafa m.a. verið að velta fyrir sér möguleikum á samrunum banka á innanlandsmarkaði.

Samþjöppun í bankakerfinu er meiri nú en verið hefur í áratugi og má búast við áhuga á frekari samrunum, bæði vegna slæmrar stöðu fjármálafyrirtækja og þess möguleika sem samruni er talinn gefa á hagræðingu á fjármálamarkaði. Fjármálafyrirtækjum er enn að fækka, nú síðast með sameiningu SpKef og Landsbankans í mars 2011. Neyðarlögunum frá því í október 2008 var beitt við þann samruna þannig að hann féll ekki undir samrunaákvæði samkeppnislaga.

Þá hafa samkeppnisaðstæður á fjármálamarkaði að öðru leyti komið til umfjöllunar Samkeppniseftirlitsins á síðustu misserum. Ljóst er að þær aðstæður sem nú ríkja á íslenskum fjármálamarkaði vekja ýmsar spurningar, m.a. um möguleika nýrra og smærri fjármálafyrirtækja til að hasla sér völl á markaðnum.

Markmið Samkeppniseftirlitsins með umræðuskjali þessu er að gefa vísbendingar um samkeppnislega stöðu á fjármálamarkaði við þær aðstæður sem nú ríkja, kynna almenn sjónarmið Samkeppniseftirlitsins um samruna á fjármálamarkaði og hvetja stjórnvöld og aðra hagsmunaaðila til að gefa samkeppnismálum gaum við stefnumótun fjármálamarkaðarins. Er umræðuskjalinu einnig ætlað að leggja frekari grunn að stefnumörkun Samkeppniseftirlitsins varðandi fjármálamarkaðinn og mögulegar aðgerðir þess ef tilefni verða til.¹

¹ Samkeppnisyfirköld hafa á undanförunum árum fjallað talsvert um starfsemi viðskiptabanka. Þannig greindi Samkeppniseftirlitið íslenskan viðskiptabankamarkað ítarlega í ákvörðun sinni um samruna Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. (SPRON) í september 2008. Í nóvember 2008 beindi Samkeppniseftirlitið álit til bankanna, þar sem fjallað var um ákvarðanir þeirra um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum. Jafnframt fjallaði eftirlitið ítarlega um banka og endurskipulagningu fyrirtækja í ítarlegu umræðuskjali sem birt var í lok árs 2009. Þá hefur Samkeppniseftirlitið fjallað um aðstæður á fjármálamarkaði í fjölmörgum ákvörðunum er varða yfirtökur banka á atvinnufyrirtækjum eftir hrun.

Í umræðuskjali þessu er sjónum fyrst og fremst beint að viðskiptabönkum og sparisjóðum en í gegnum tíðina hafa athuganir Samkeppniseftirlitsins á fjármálamarkaði að mestu beinst að þjónustu banka við heimili og lítil og meðalstór fyrirtæki. Þrátt fyrir þetta er í umræðuskjali þessu eftir atvikum notað hugtakið fjármálamarkaður, sem hefur víðari skírskotun en bankamarkaður, og sömuleiðis hugtakið fjármálafyrirtæki sem samheiti viðskiptabanka, sparisjóða, annarra lánaðafyrirtækja og verðbréfaðafyrirtækja. Í umræðuskjalinu er heitið Landsbankinn jafnan notað í stað NBI.

Í niðurstöðukafla í upphafi umræðuskjalsins eru tekin saman þau atriði sem Samkeppniseftirlitið telur mestu skipta um viðfangsefni skýrslunnar auk þess sem óskað er eftir sjónarmiðum fjármálafyrirtækja og annarra hagsmunaaðila. Því næst eru tveir kaflar um alþjóðlega þróun; fjallar annar um umræðu um banka og samkeppni í kjölfar fjármálakreppunnar og hinn um talnagögn um stærð banka og samþjöppun á hinum ýmsu bankamörkuðum. Þá koma þrjú kaflar um íslenska bankamarkaðinn; hinn fyrsti lýsir nýjum aðstæðum á markaði, fækkun fyrirtækja og starfsemi bankanna; hinn næsti fjallar um einkenni fjármálamarkaða og hinn síðasti um markaðshlutdeild og samþjöppun á bankamarkaði. Að lokum er lýsing á ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins sem varða bankamarkað frá hrúni.

Umfjöllun í þessu umræðuskjali um samruna viðskiptabanka og önnur samkeppnisleg álitaeðni byggist á frummati Samkeppniseftirlitsins á fyrirliggjandi upplýsingum. Í umfjöllun þessari felst því engin bindandi afstaða til neinna atriða sem tengjast ákvæðum samkeppnislaga og framkvæmd þeirra. Tilgangur þessa skjals er að kalla fram hugmyndir og skoðanaskipti um atriði sem eflt geta samkeppni á fjármálamarkaði og þar með hraðað uppbyggingu atvinnulífsins.

2. Niðurstöður

2.1 Samrunar og samkeppni á alþjóðlegum fjármálamarkaði

Fjármálamarkaðir njóta sérstöðu

Fjármálastarfsemi gegnir mikilvægu hlutverki í efnahagslífi hversrar þjóðar. Hún miðlar fjármagni frá sparifjáreigendum til lántaka, tryggir örugga greiðslumiðlun og skapar grundvöll fyrir verðmyndun fjármálagerninga. Með þessum hætti smyr fjármálamarkaður gangverk hagkerfisins og knýr það áfram. Fyrirtæki sem starfa á fjármálamarkaði byggja tilvist sína á trausti og trúverðugleika; þverri traust getur það haft kerfisbundin áhrif á önnur fyrirtæki í greininni og að lokum á hagkerfið í heild. Þessu er á annan hátt farið á flestum öðrum vöru- og þjónustumörkuðum þar sem gjaldþrot eins fyrirtækis skapar tækifæri fyrir keppinauta á markaði.

Staðinn vörður um samkeppnina

Flest ríki heims hafa orðið fyrir efnahagslegum samdrætti í kjölfar fjármálakreppunnar, í mismiklum mæli þó. Fyrirtæki víða um lönd berjast við að halda starfsemi sinni gangandi og halda í eigin sínar við erfiðar aðstæður. 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 verið fyrir stjórnvöld að grípa til verndarstefnu. Í ljósi þessa hafa samkeppnisyfirvöld um allan heim fjallað mikið um fjármálakreppuna og áhrif hennar á samkeppni á mörkuðum. Samkeppnisyfirvöld hafa hvarvetna bent á mikilvægi þess á tímum efnahagsþrenginga að standa vörð um samkeppnina og beita í því skyni virkum og ströngum samkeppnisreglum. Lausnin á efnahagskreppum felst ekki í því að draga úr eða milda eftirlit með samkeppnishömlum. Fræðimenn sem hafa rannsakað efnahagskreppur benda einmitt á mikilvægi samkeppni við að flýta fyrir efnahagsbata. Sá drifkraftur hagræðingar og nýsköpunar sem fæst með aga samkeppninnar er þannig talinn mjög mikilvægur.

Fjármálakreppan getur leitt til jákvæðra breytinga á möguleikum neytenda

Margar stefnumarkandi nefndir stjórnvalda um fjármálamarkaðinn hafa gefið út skýrslur að undanfögnu. Sú nýjasta er skýrsla bresku bankanefndarinnar frá 11. apríl 2011, en nefndin er kennd við Sir John Vickers. Leggur hún m.a. til að Lloyds Banking Group verði gert að selja hluta af útibúum sínum til að auka samkeppni en hlutdeild bankans í innlánareikningum í Bretlandi er um 30%. Framkvæmdastjórn ESB hafði þegar lagt þá skyldu á bankann að selja um 600 útibú til þess að efla samkeppni en nefndin telur að ganga verði lengra í uppskiptingu á bankanum. Nefndin telur einnig að aðgangshindranir inn á bankamarkaðinn og kostnaður neytenda við að skipta um banka sé verulega hamlandi fyrir samkeppni á bankamarkaði. Hún leggur því til að skiptikostnaður verði minnkaður með því að krefja banka um að flutningur viðskiptavina á milli banka gangi hratt og greiðlega fyrir sig. Jafnframt verði komið á fót kerfi þar sem innborganir inn á eldri reikning verði sjálfkrafa færðar á nýjan reikning án óþæginda fyrir neytandann. Að síðustu er lagt til neytendur geti haldið sínu reikningsnúmeri þrátt fyrir að skipt sé um banka.

Samrunar banka skila almennt lítilli hagræðingu

Fjármálakreppur bera með sér að eitthvað hefur farið úrskeiðis í skipulagi og starfsemi á fjármálamarkaði. Þá fylgir fjármálakreppum gjarnan ákveðið tómarúm vegna mikilli breytinga á eignarhaldi banka. Við slíkar aðstæður er eðlilegt að stjórnvöld og markaðsaðilar skoði leiðir til að skipuleggja markaðinn upp á nýtt til að koma í veg fyrir að mistökin endurtaki sig. Reynslan sýnir að umræðan fer þá oft að snúast um samruna banka. Þróunin hefur verið í átt til fjölgunar samruna á síðustu tveimur áratugum samfara mikilli stækkun banka. Fjölmargar hagrannsóknir hafa verið gerðar á afleiðingum bankasamruna. Niðurstaða meirihluta þeirra er að bankasamrunar skili ekki aukinni hagræðingu. Þetta er athyglisvert í ljósi þess mikla áhuga sem eigendur og stjórnendur banka sýna gjarnan samrunum. Ástæðan getur verið sú að eigendur banka ofmeti stærðarhagkvæmni í greininni eða að auðveldara sé að takast á við niðurskurð í rekstri í kjölfar samruna.

Samrunum fer heldur fækkandi

Bylgja samruna á þróuðum bankamörkuðum náði hámarki um aldamótin síðustu en þeim hefur heldur fækkað frá þeim tíma. Nokkuð hefur verið um neyðarsamruna vegna fjármálakreppunnar. Dæmi um það er samruni Lloyds Banking Group og HBOS haustið 2008, en breska ríkið eignaðist rúmlega 40% í sameinuðum banka. Samruni tveggja stærstu banka Noregs, Den norske bank og Gjensidige Nor, í DnB Nor árið 2002 er mjög athyglisverður. Samkeppniseftirlit Noregs komst að þeirri niðurstöðu að samruninn hefði verulega samkeppnishamlandi áhrif og samþjöppun í bankapjónustu við heimili og lítil og meðalstór fyrirtæki (e. retail banking) ykist umtalsvert í mörgum fylkjum landsins. Sökum þessa var gripið til íhlutunar í samrunann og hann aðeins heimilaður með verulegum tilflutningi dótturfélaga og útibúa í því skyni að vernda samkeppni. Sá munur er helstur á aðstæðum á bankamarkaði í Noregi og á Íslandi að þeir bankar í Noregi sem koma næst DnB Nor að stærð eru erlend útibú og dótturfélög erlendra banka á meðan íslenskur bankamarkaður er einangraður.

Bankamarkaðir með mikla samþjöppun

Bankamarkaðir teljast almennt vera markaðir með mikla samþjöppun. Að meðaltali er hlutdeild fjögurra stærstu banka hvers markaðar um 60% af landsmarkaði í OECD-löndunum. Taka verður þó tillit til þess að uppbygging og regluverk er með ólíkum hætti. Þannig er hlutdeild fjögurra stærstu bankanna aðeins um 25% í Lúxemborg og Bandaríkjunum, sem eru þau þróuðu ríki sem hafa minnsta samþjöppun á bankamarkaði, en hlutdeild fjögurra stærstu bankanna í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi er hins vegar yfir 90%. Almennt er þróunin í átt til meiri samþjöppunar en það er þó ekki algilt. Fjöldi bankasamruna hefur átt stóran þátt í aukinni samþjöppun.

2.2 Samkeppni og hagræðing á íslenskum fjármálamarkaði

Minni aðilar veittu aðhald fyrir hrun

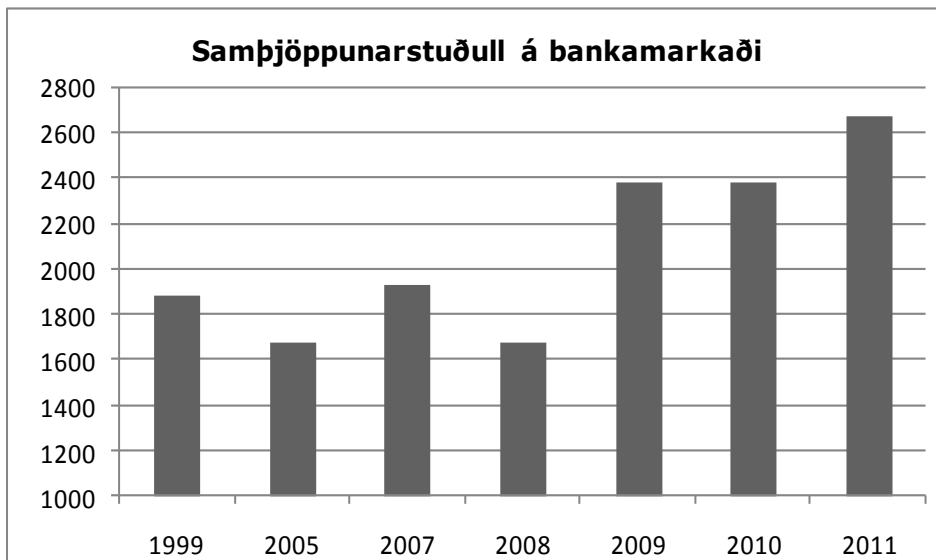
Árin fyrir hrun voru þrír stórir aðilar á íslenskum fjármálamarkaði auk fjölmargra minni á sístækkandi markaði. Áhersla stóru viðskiptabankanna á starfsemi erlendis veitti minni aðilum aukin tækifæri á innlendum markaði. Þeir minni veittu stóru bönkunum ákveðið markaðslegt aðhald og voru oft fyrri til með nýjungar. Þrátt fyrir þetta bar fjármálamarkaðurinn öll helstu einkenni fákeppnismarkaðar og var metinn sem slíkur.

Samkeppni hefur minnkað

Aðstæður eru nú með allt öðrum hætti. Fjármálamarkaðurinn hefur minnkað og sumir undirmarkaðir hans horfið. Lánsfjáreftirspurn er í lágmarki enda heimili og fyrirtæki almennt mjög skuldsett. Með hruni hlutabréfamarkaðar og gjaldeyrishöftum eru fjárfestingarkostir takmarkaðir. Kraftar bankanna hafa frá hruni farið í innri mál og endurskipulagningu útlánasafna. Fjármálafyrirtækjum hefur fækkað. Sér í lagi hafa sparisjóðir og sérhæfðari lánaþyrirtæki hætt starfsemi. Samþjöppun hefur aukist með fækkun fjármálafyrirtækja. Þá hefur verið nauðsynlegt fyrir Samkeppniseftirlitið að heimila samstarf fjármálafyrirtækja í því skyni að greiða úr flækjum vegna efnahagshrunsins.

Samþjöppun hefur aukist

Samþjöppun hefur aukist umtalsvert eftir hrun og hefur ekki verið meiri á íslenskum bankamarkaði á síðustu áratugum. Samþjöppun mælist vera tæp 2.700 stig eftir samruna Landsbankans og SpKef á kvarða hins svonefnda Herfindahl-Hirschman Index. Fram að hruni var samþjöppunarstuðullinn hins vegar undir 2.000 stigum en almennt telst markaður mjög samþjappaður ef stuðullinn er hærri en 1.800 stig.²



² Samþjöppun er hér mæld eftir markaðshlutdeild banka og sparisjóða í innlánnum.

Markaðshlutdeild hefur ekki breyst að ráði

Markaðshlutdeild bankanna hefur að mestu haldist óbreytt síðustu tíu árin en yfirtökur Arion banka og Landsbanka á innlánum SPRON og SpKef hafa þó aukið hlutdeild stærri banka í innlánum, sér í lagi Arion banka. Nýr aðili, MP banki, hefur hafið starfsemi á viðskiptabankamarkaði í stað hinna sem hætt hafa starfsemi.

Aðgangstakmarkanir eru miklar

Samkeppnishindrandi aðgangstakmarkanir að fjármálamarkaði hafa í sögulegu ljósi verið miklar hér á landi og yfir meðallagi í alþjóðlegum samanburði. Fátt bendir til að þær aðstæður séu að breytast þó að aðgangur nýrra aðila að greiðslumiðlunar- og greiðslujöfnunarkerfum hafi færst til betri vegar. Þvert á móti má færa rök fyrir því að aukinn óstöðugleiki og óvissa í efnahagslífinu, tilkoma gjaldeyrishafta, aukið regluverk og aukinn kostnaður fjármálafyrirtækja vegna eftirlits, trygginga og skatta fæli fjárfesta frá atvinnugreininni og leggist þyngra á ný og smærri fyrirtæki. Þá hefur Samkeppniseftirlitið verið þeirrar skoðunar að ómálefnalegum skilyrðum, t.d. tæknilegum skilyrðum eða óhóflegri verðlagningu, hafi stundum verið beitt til að hindra aðgang að fjármálamörkuðum og að kostnaður neytenda við að skipta um fjármálafyrirtæki hamli hreyfanleika þeirra milli fyrirtækja.

Rekstrarkostnaður hækkar á milli ára

Íslenska bankakerfið er of dýrt í rekstri miðað við núverandi umfang bankakerfisins og hagræðing því nauðsynleg. Samfara minni umsvifum og auknum kröfum verða stjórnendur fjármálafyrirtækja að uppfylla kröfur eigenda um arðsemi. Þessi hagræðing er hins vegar ekki hafin nema í litlum mæli. Að hluta er unnt að rekja skýringuna til þess að mikill tími stjórnenda fer í endurskipulagningu útlánasafnsins. Samanlagður rekstrarkostnaður Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankans á árinu 2010 hækkaði að raungildi um 12% í samanburði við árið 2009. Starfsmönnum hefur fjölgað um tæp 200 á milli árána 2009 og 2010. Útibúum hefur fækkað um þrjú á milli þessara ára.

Upplýsingatæknikostnaður er verulegur

Upplýsingatækni er einn af stærstu kostnaðarliðum í bankastarfsemi. Mikilvægi þessa liðar hefur aukist hröðum skrefum með aukinni tæknivæðingu enda geta góð og traust upplýsingakerfi veitt fjármálafyrirtækjum samkeppnisforskot. Kostnaður við upplýsingatækni, þ.m.t. laun, nemur tæplega fjórðungi af rekstrarkostnaði Arion banka, Íslandsbanka og Landsbanka. Að viðbættum rekstrarkostnaði hjá minni fjármálafyrirtækjum og Teris, sem sinnir upplýsingatækniþjónustu margra sparisjóða, má reikna með að árlegur kostnaður bankakerfisins vegna upplýsingatækni nemi um 16 til 17 milljörðum króna.

Aukin áhersla fjármálafyrirtækja á útvistun

Vegna hagræðingarkröfu á fjármálamarkaði er við því að búast að fjármálafyrirtæki leiti leiða til að minnka kostnað við bakvinnslu og upplýsingatækni, t.d. með því að útvista grunnrekstur og viðhaldsþjónustu til rekstraraðila sem sérhæfa sig í slíku. Slík útvistun kann að vera hagkvæm og æskileg, sér í lagi fyrir minni fjármálafyrirtæki, en gjalda verður varhug við sameiginlegu eignarhaldi stærri banka á rekstraraðila á jafn mikilvægum samkeppnisþætti. Nú hefur verið tilkynnt um kaup Landsbankans á eignarhlut í Arion verðbréfavörslu. Jafnframt er unnið að því að tryggja upplýsingatækniþjónustu eftirlifandi sparisjóða. Í Danmörku eru stór

upplýsingatæknifyrirtæki í eigu lítilla og meðalstórra fjármálafyrirtækja og lífeyrissjóða sem sinna miðlægri vinnslu rafrænna upplýsinga og þróa ný upplýsingatæknikerfi. Þessi fyrirtæki eru mikilvæg fyrir smærri fjármálafyrirtæki sem ella stæðu illa í samkeppninni. Stærstu bankar Danmerkur útvista hins vegar ekki þessari starfsemi.

Fjármögnun og eignarhald bankanna er með ólíkum hætti

Það er mat Samkeppniseftirlitsins að stærstu keppinautar á fjármálamarkaði, Arion banki, Íslandsbanki og Landsbankinn, séu allir áþekkir að gerð og kostnaðaruppbyggingu og hefur það ekkert breyst frá því fyrir hrun. Hins vegar hefur Landsbankinn nú sérstöðu á tveimur sviðum. Annars vegar er eignarhald hans öðruvísi en hinna bankanna þar sem meirihluti hlutafjár er undir Bankasýslu ríkisins sem lýtur sérstökum lögum. Hins vegar er aðgangur hans að erlendri fjármögnun betri en hinna þar sem bankinn er að verulegu leyti fjármagnaður með skuldabréfi í erlendri mynt.

2.3 Umhverfi fjármálamarkaðar til framtíðar

Markaðsaðstæður eru fljótar að breytast

Þegar samkeppni á markaði er skoðuð frá sjónarhóli Samkeppniseftirlitsins er nauðsynlegt að hafa í huga að aðstæður kunna að breytast er fram líða stundir. Þetta á augljóslega við um íslenska fjármálamarkaðinn, sem hefur breyst mikið á undanförunum árum og sér ekki fyrir endann á þeim breytingum. Þorri íslenskra fjármálafyrirtækja hefur farið í þrot og ný tekið til starfa í þeirra stað. Auk þess hafa talsverðar breytingar verið gerðar á löggjöf um markaðinn og eftirliti með honum. Hann býr nú við mjög óvenjulegar aðstæður, þ.á m. gjaldeyrishöft, auk þess sem fyrir liggur að eignarhald tveggja stórra fjármálafyrirtækja, Íslandsbanka og Arion banka, mun að öllum líkindum breytast innan fárra ára. Þá liggur fjárhagslegur styrkleiki bankanna ekki ljós fyrir og enn mun líða nokkur tími þar til endurskipulagningu útlánasafna bankanna lýkur og hefðbundin bankastarfsemi getur hafist með eðlilegum hætti.

Hlutverk Samkeppniseftirlitsins

Hlutverk Samkeppniseftirlitsins verður fyrst og fremst að taka afstöðu til þess hvort samrunar hindri virka samkeppni og að efla virka samkeppni á markaðnum í samræmi við ákvæði samkeppnislaga. Afstaða Samkeppniseftirlitsins til þess hvort grípa eigi til íhlutunar vegna samruna mun ætíð taka mið af aðstæðum á markaði á hverjum tíma og þeim áformum sem til rannsóknar eru á hverjum tíma. Við mat á áhrifum samruna og samkeppni á markaðnum hverju sinni verður að horfa fram á við, þ.e. byggja á greiningu á stöðunni nú og líklegri framtíðarþróun, frekar en fortíðinni. Upplýsingar um fortíðina eru þó vitaskuld mjög gagnlegar, m.a. vegna þeirra vísbendinga sem þær veita um líklega framtíðarþróun.

Skipan peningamála getur gerbreytt markaðnum

Við greiningu á framtíðarhorfum fyrir samkeppni á íslenskum fjármálamarkaði er óhjákvæmilegt að taka tillit til þess að róttækar breytingar kunna að verða á skipan peningamála, sem geta gerbreytt markaðnum. Fyrir liggur að Ísland hefur sótt um aðild að Evrópusambandinu og að í aðild að sambandinu felst að öllum líkindum upptaka evru í stað krónu þegar fram líða stundir. Slík myntbreyting hefði veruleg áhrif á íslenskan

fjármáلامarkað, m.a. á samkeppni á markaðnum. Jafnvel án gjaldeyrishafta veldur sjálfstæð mynt því að íslenski fjármáلامarkaðurinn verður einangraðri frá mörkuðum nágrannalandanna en hann væri ef Íslendingar notuðu evru. Þá yrði grundvallarbreyting á vaxtastigi á Íslandi við upptöku evru og breytingar á gengi myndu lúta öðrum lögmálum en áður.

Horft til Finnlands

Í þessu samhengi getur verið gagnlegt fyrir Íslendinga að horfa til Finnlands. Finnar hafa einir Norðurlandþjóða tekið upp evru og gerðu það í kjölfar kreppu sem m.a. mátti rekja til fjármálageirans. Finnsla bankakerfið hefur tekið miklum breytingum undanfarin ár. M.a. hafa umsvif fjármálafyrirtækja sem eru að meiri hluta í eigu erlendra aðila vaxið mikið hlutfallslega. Árið 2009 voru um tveir þriðju hlutar finnska bankakerfisins bankar í meiri hluta eigu erlendra aðila, sé miðað við stærð efnahagsreikninga.

Ekki lagt mat á áhrif myntbreytingar

Samkeppniseftirlitið hefur ekki lagt mat á það hver áhrif myntbreytingar yrðu á íslenskan fjármáلامarkað eða samkeppni á Íslandi almennt en ljóst er að þau yrðu töluverð. Vegna þeirrar óvissu sem þetta veldur hljóta allar spár um framvindu og samkeppni á íslenskum fjármáلامarkaði ef vel á að vera að byggja á tveimur sviðsmyndum, annarri með upptöku evru en hinni með áframhaldandi notkun krónu.

Efnahagssumhverfi og stjórnsvaldsaðgerðir skipta sköpum

Síbreytilegt efnahagssumhverfi hefur að sjálfsögðu áhrif á samkeppnisumhverfi fjármálafyrirtækja. Tilkoma gjaldeyrishaftanna hafði þannig veruleg áhrif á fjármáلامarkaði. Gjalddeyrishöftin hafa ýmis skaðleg áhrif í för með sér, þau skekkja verðmyndun og einangra íslenskan fjármáلامarkað enn frekar, þó setning þeirra hafi verið metin nauðsynleg af öðrum ástæðum. Samruni fjármálafyrirtækja er líklegri til að hafa minni skaðleg samkeppnisleg áhrif ef gjalddeyrishöftin eru afnumin, að því gefnu að hindranir vinni ekki gegn innkomu nýrra keppinauta eða eflingu minni fyrirtækja. Reglusetning er einnig ítarlegri á fjármáلامarkaði en í flestum greinum atvinnulífsins og hefur þannig veruleg áhrif á samkeppnishæfni fjármálafyrirtækja. Alþjóðleg fjármáalakreppa lík þeirri sem reið yfir undir lok síðasta áratugar kallar á ítarlega skoðun á reglum og leiðir að líkindum til aukins regluverks. Þannig er nú til skoðunar hvort setja eigi frekari reglur um áhættustýringu og eiginfjárgrunn fjármálafyrirtækja auk þess sem umræða fer fram um hvort æskilegt sé að aðskilja viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi. Slíkar reglur geta haft mikil áhrif á skipulag fjármáلامarkaðarins og stærð og styrk fjármálafyrirtækja. Almennt má segja að aukið og flóknara regluverk geri smærri fjármálafyrirtækjum erfiðara fyrir að starfa eða hefja starfsemi á fjármáلامarkaði.

Þátttaka erlendra aðila er æskileg

Þátttaka erlendra banka á innlendum fjármáلامarkaði er mikilvæg bæði út frá samkeppnissjónarmiðum og fjármálastöðugleika. Þrátt fyrir að hefðbundin starfsemi viðskiptabanka sé jafnan bundin við heimaríkið þá er erlent eignarhald á bönkum algengt. Erlendir bankar hafa hins vegar ekki séð sér hag í því að hefja starfsemi hér á landi og munu, að öðru jöfnu, ekki sjá sér hag í því í næstu framtíð. Þetta veikir íslenska bankakerfið og gerir það einsleitara. Endurskipulagning eignarhalds Arion banka og Íslandsbanka, sem eru að mestu í eigu erlendra kröfuhafa forvera sinna í gegnum íslensk

eignarhaldsfélög, gæti þó leitt til tækifæra til virks erlends eignarhalds. Jákvætt er að erlendir aðilar eignuðust tæplega fjórðungs hlut í MP banka í nýlegri endurskipulagningu hans.

Hvað verður um sparisjóði og minni fjármálafyrirtæki?

Nær okkur í tíma er ákvörðun um áframhald rekstrar eða endurskipulagningu annarra fjármálafyrirtækja en stóru viðskiptabankanna þriggja. Hér gegnir stefnumótun stjórnvalda lykilhlutverki enda eiga stjórnvöld beina eða óbeina aðkomu að málum flestra fyrirtækjanna. Staða þessara fyrirtækja er ólík en þau eiga það þó sameiginlegt að framtíðin er óviss. Hér er um að ræða Byr, Saga fjárfestingarbanka, Lýsingu og SP fjármögnun og alla eftirlifandi sparisjóði landsins. Endurskipulagningu MP banka lauk í apríl 2011 með nýjum hluthöfum og aukningu hlutfjár. Einnig skiptir máli hvað stjórnvöld gera við opinbera fjárfestingarlánasjóði eins og Íbúðalánasjóð og Byggðastofnun. Sakir mikilvægis á fjármálamarkaði skiptir stefnumótun um Íbúðalánasjóð miklu máli um framtíð og uppbyggingu samkeppnisumhverfis. Þá má heldur ekki gleyma mögulegri aðkomu lífeyrissjóðanna, sem langstærstu uppsprettu innlends sparnaðar, að framtíðareignarhaldi fjármálafyrirtækja.

2.4 Markaðsráðandi staða og samvinna keppinauta á fákeppnismarkaði

Þegjandi samhæfing er skaðleg fyrir almenning

Íslenskur fjármálamarkaður er fákeppnismarkaður. Á fákeppnismörkuðum geta stærstu fyrirtækin verið í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Í því felst að ef markaðsgerðin er með tilteknum hætti getur myndast jarðvegur fyrir þegjandi samhæfingu (e. tacit collusion). Viðkomandi fyrirtæki geta á slíkum markaði komist upp með að taka gagnkvæmt tillit hvert til annars í stað þess að keppa af hörku. Fyrirtækin geta séð sér hag í því að verða samstíga í markaðshegðun, t.d. geta þau takmarkað framboð á vöru eða þjónustu til þess að geta hækkað söluverð með það að leiðarljósi að samræmd markaðshegðun leiði til hámarkunar sameiginlegs hagnaðar. Vart þarf að rökstyðja að slík hegðun fyrirtækja er skaðleg fyrir almenning.

Vísbendingar um sameiginlega markaðsráðandi stöðu

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um samruna Kaupþings og SPRON árið 2008 komst eftirlitið að þeirri niðurstöðu að Glitnir, Kaupþing og Landsbankinn væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Nú er sama starfsemi rekin á Íslandi undir merkjum NBI hf., Arion banka hf. og Íslandsbanka hf. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 36/2010, *Yfirtaka Byrs sparisjóðs á Byr hf.* kom fram að upplýsingar sem Samkeppniseftirlitið hefði bentu ekki til annars en að hin sameiginlega markaðsráðandi staða væri enn fyrir hendi. Samkeppniseftirlitið telur því að vísbendingar séu um að sú staða sé nú fyrir hendi hjá Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankanum, og hafi jafnvel styrkst, en tekur hins vegar ekki afstöðu til þess álitamáls í umræðuskjali þessu. Í Samkeppniseftirlitinu eru hins vegar mál til rannsóknar sem lúta að mögulegri misnotkun bankanna þriggja á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu.

Forgangsverkefni að hindra samkeppnishamlandi samvinnu

Á fákeppnismörkuðum er samkeppnislegt sjálfstæði keppinauta sérstaklega mikilvægt. Hvers konar samvinna milli keppinauta getur aukið skaðlega fákeppni og valdið viðskiptavinum tjóni. Það er því að mati Samkeppniseftirlitsins forgangsverkefni að tryggja að ekki eigi sér stað samkeppnishamlandi samvinna milli fjármálafyrirtækja. Slík samvinna, t.d. upplýsingaskipti eða sameiginleg verkefni, geta farið gegn banni samkeppnislaga við ólögmætu samráði. Þær breytingar sem gerðar voru á samkeppnislögum með lögum nr. 14/2011 skipta hér einnig máli. Þær veita Samkeppniseftirlitinu m.a. heimild til þess að grípa inn í aðstæður eða háttsemi á markaði sem auðveldar þegjandi samhæfingu fyrirtækja á fákeppnismarkaði. Ekki er skilyrði að sýnt sé fram á að háttsemin brjóti í bága við bannreglur samkeppnislaga.

Sýna skal ítrustu aðgætni í starfi hagsmunasamtaka

Nauðsynlegt hefur reynst að veita fjármálafyrirtækjum afmarkaðar undanþágur frá banni við ólögmætu samráði til að auðvelða úrlausn á ýmsum vandamálum sem tengjast bankahrininu og efnahagslegum afleiðingum þess. Þessar undanþágur helgast af þessum sérstöku kringumstæðum. Þær hafa verið bundnar skilyrðum og gilda til ákveðins tíma. Samkeppniseftirlitið mun hafa virkt eftirlit með því að skilyrðum sé fylgt og brot á skilyrðum verða litin alvarlegum augum. Dæmi sanna, bæði hér á landi og erlendis, að starfsemi hagsmunasamtaka fyrirtækja getur verið mjög viðkvæm í samkeppnislegu tilliti, ekki síst þegar aðildarfyrirtæki starfa á fákeppnismarkaði. Beinir Samkeppniseftirlitið því til bæði fjármálafyrirtækja, og samtaka þeirra, að sýna ítrustu aðgætni að þessu leyti. Hart verður tekið á hvers konar samstarfi sem fer í bága við samkeppnislög og ekki hefur verið veitt sérstök undanþága fyrir.

2.5 Sjónarmið Samkeppniseftirlitins

Gæta skal að samkeppnissjónarmiðum

Íslenskur fjármálamarkaður stendur á krossgötum og breytingar munu óhjákvæmilega verða á eignarhaldi og samsetningu ýmissa fjármálafyrirtækja á næstu árum. Samkeppniseftirlitið hvetur fjármálafyrirtæki, stjórnvöld og aðra hagsmunaaðila til að huga að samkeppnissjónarmiðum við stefnumótun um fjármálamarkaðinn. Virk samkeppni á fjármálamarkaði er sérstaklega mikilvæg fyrir bæði atvinnulífið og neytendur. Hún stuðlar að atvinnuuppbyggingu og samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja, auk þess að tryggja neytendum góða fjármálaþjónustu á hagstæðu verði. Til þess að þetta geti átt sér stað verða fjármálafyrirtæki, og samtök þeirra, að virða bann samkeppnislaga við samkeppnishömlum. Í þessu felst einnig að brjóta þarf upp aðgangshindranir, koma í veg fyrir einsleitni í uppbyggingu og hugarfari og skapa jarðveg fyrir virkan markað og nýsköpun í greininni. Samkeppniseftirlitið geldur varhug við því að stærri viðskiptabankar kaupi eða yfirtaki smærri fjármálafyrirtæki og að hér myndist eða styrkist þægilegur markaður tveggja eða þriggja stærri banka sem búa ekki við hættu á utanaðkomandi samkeppni. Slík markaðsgerð er almenningi og viðskiptalífínu til tjóns.

Samrunar munu að öðru jöfnu minnka samkeppni

Samkeppni hefur minnkað frá bankahruninu og fjármálafyrirtækjum fækkað. Samkeppniseftirlitið telur að mjög alvarleg samkeppnisvandamál geti fylgt samrunum viðskiptabanka, a.m.k. í þeim tilvikum þar sem einn eða fleiri stóru bankanna er aðili að slíkum samruna. Í því efni er rétt að benda á að stærðarhagkvæmni er sýnd veiði en ekki gefin. Meirihluti fræðigreina sem skrifaðar hafa verið um áhrif samruna banka benda til óverulegs hagræðis af samruna. Samkeppniseftirlitið bendir einnig á mikilvægi þess fyrir samkeppnina að millibankamarkaður sé virkur auk þess fjármálalega óstöðugleika sem kann að vera fylgifyiskur þess að á markaði sé aðili með mjög stóran hluta eigna bankakerfisins. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hefur nýlega áréttað mikilvægi virkrar samkeppni á fjármálamarkaði og bent á að samkeppni á þessu sviði geti stuðlað að stöðugleika og unnið gegn því að bankar verði of stórir til þess að falla (e. too big to fail). Í fyrrgreindri skýrslu Vickers nefndarinnar er einnig lögð áherslu á mikilvægi virkrar samkeppni á fjármálamörkuðum.

Sterk rök þarf fyrir samrunum

Samkvæmt samkeppnislögum ber við mat á lögmæti samruna að horfa til hagræðingar að því tilskyldu að hún sé neytendum til hagsbóta og hindri ekki samkeppni. Sönnunarbyrðin um hagræðingu hvílir á samrunaaðilum. Til að samrunar viðskiptabanka verði heimilaðir þurfa því að koma til mjög sterk rök fyrir því að ábati af samruna sé meiri en samfélagslegur kostnaður. Jafnframt ber að hafa í huga að í samkeppnisrétti er unnt að heimila samruna sem ella hefði samkeppnishamlandi áhrif í för með sér með setningu ýmiskonar skilyrða, m.a. um að selja beri hluta útibúa eða dótturfélög. Einnig má nefna að í undantekningartilvikum er unnt að fallast á samruna, sem leiðir til þess að markaðsráðandi staða myndist eða slík staða styrkist, sé slík breyting á markaðnum hvort sem er óumflýjanleg vegna erfiðrar fjárhagsstöðu annars samrunaaðilans. Dæmi um slíkt er ákvörðun Samkeppniseftirlits um að heimila samruna Kaupþings og SPRON árið 2008.

Hagræðing er óumflýjanleg

Samkeppniseftirlitið tekur undir sjónarmið um að rekstrarkostnaður bankakerfisins sé of mikill og þurfi að minnka á næstu árum til að bankakerfið geti boðið heimilum og fyrirtækjum ásættanleg kjör samhliða því að gefa eigendum sínum arð af fjárfestingu sinni. Það er þó langt í frá að sú hagræðing geti aðeins náðst með samrunum. Tækifæri til hagræðingar kunna t.d. að liggja í útibúaneti og bakvinnslu auk þess sem tímabundið er mikill kostnaður samfara fjárhagslegri endurskipulagningu heimila og fyrirtækja. Samkeppniseftirlitið telur að útvistun margra fjármálafyrirtækja á upplýsingatækni til eins og sama rekstraraðila geti haft í för með sér samkeppnishömlur nema skýrlega sé sýnt fram á að útvistunin hafi ekki áhrif á samkeppni á markaðnum.

Aðgangshindranir og skiptikostnaður minnka samkeppni

Hreyfanleiki viðskiptavina banka er mjög lítill. Nýir aðilar sem hafa hug á því að koma inn á viðskiptabankamarkað standa frammi fyrir krefjandi, tímafreku og áhættusömu ferli við að laða að stóra hópa viðskiptavina með skjótum hætti en það er forsenda þess að ná fram hagkvæmri stærð rekstrareininga. Samkeppniseftirlitið hyggst skoða leiðir til að auka hreyfanleika og minnka aðgangshindranir á bankamarkaði og hvetur önnur stjórnvöld og hagsmunaaðila til þess að gera hið sama. Sem dæmi um hugsanlegar leiðir

til slíks er að auðvelda viðskiptavinum banka að flytja viðskipti sín, t.d. með því að reikningsnúmer fylgi viðskiptavini í nýjan banka.

2.6 Óskað eftir sjónarmiðum

Hér er framan hefur helstu sjónarmiðum Samkeppniseftirlitsins um samkeppni og samruna og endurskipulagningu bankakerfisins verið lýst að undangenginni greiningu á stöðu bankakerfisins og alþjóðlegri umræðu um samruna og samþjöppun í bankakerfinu. Þessi greining er liður í stefnumörkun Samkeppniseftirlitsins og til undirbúnings þeim ákvörðunum í stjórnarsýslumálum sem stofnunin telur að hún muni þurfa að taka á næstu árum vegna t.d. samruna fjármálafyrirtækja, útvistunar á starfsemi þeirra og endurskipulagningu atvinnulífsins að öðru leyti.

Samkeppniseftirlitið metur það svo að fyrsta kastið muni ákvarðanir þess ekki síst lúta að sparisjóðum og minni fjármálafyrirtækjum. Þegar litið er til lengri tíma muni margir hagrænir þættir, sem háðir eru óvissu í dag, geta haft áhrif á ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins á þessum markaði. Má þar m.a. nefna óvissu um fjárhag bankanna að endurskipulagningu lokinni, eignarhald banka og ákvarðanir erlendra hluthafa bankanna, fjármögnun bankakerfisins, þróun gjaldeyrismála og gjaldeyrishafta, efnahags- og myntbandalög við aðrar þjóðir, reglusetningu á markaðnum og almenna efnahagslega þróun.

Samkeppniseftirlitið býður þeim fyrirtækjum og öðrum hagsmunaaðilum sem það kjósa að senda stofnuninni athugasemdir við umræðuskjal þetta. Slíkar athugasemdir, leiðréttingar og viðbótarefni myndi aðstoða stofnunina við að undirbúa rannsóknir sínar í þeim viðamikla og mikilvæga málaflokki sem skýrsla þessi tekur til, svo sem um hagræðingu, samruna, aðgangshindranir, einkenni bankamarkaðar, markaðshlutdeild og samþjöppun.

Samkeppniseftirlitið óskar eftir umsögnum fyrir 31. maí 2011.

3. Bankar og samkeppni í ljósi alþjóðlegrar fjármálakreppu

3.1 Inngangur

Fjármálastarfsemi gegnir mikilvægu hlutverki í efnahagslífi hvernar þjóðar. Hún miðlar fjármagni frá sparifjáreigendum til lántaka, tryggir örugga greiðslumiðlun og skapar grundvöll fyrir verðmyndun fjármálagerninga. Með þessum hætti smyr fjármálamarkaður gangverk hagkerfisins og knýr það áfram. Fyrirtæki sem starfa á fjármálamarkaði byggja tilvist sína á trausti og trúverðugleika; þverri traust getur það haft kerfisbundin áhrif á önnur fyrirtæki í greininni og að lokum á hagkerfið í heild. Þannig hefur gjaldþrot eins fjármálafyrirtækis kerfisbundin áhrif á önnur fyrirtæki í greininni. Þessu er á annan hátt farið á flestum öðrum vöru- og þjónustumörkuðum þar sem gjaldþrot eins fyrirtækis skapar tækifæri fyrir keppinauta á markaði.

Flest ríki heims hafa orðið fyrir efnahagslegum samdrætti í kjölfar fjármálakreppunnar, þó í mismiklum mæli. Fyrirtæki víða um lönd berjast við að halda starfsemi sinni gangandi og halda í eigur sínar við erfiðar aðstæður. Á mikilvægum mörkuðum hefur fyrirtækjum fækkað og þeim á líklega enn eftir að fækka vegna gjaldþrota. Samkeppnishömlur og fákeppnismarkaðir kunna að koma upp og freistandi getur verið fyrir stjórnvöld að grípa til verndarstefnu.

Í ljósi þessa hafa samkeppnisyfirvöld um allan heim fjallað mikið um fjármálakreppuna og áhrif hennar á samkeppni á mörkuðum. Samkeppnisyfirvöld hafa hvarvetna bent á mikilvægi þess á tímum efnahagsþrenginga að standa vörð um samkeppnina og beita í því skyni virkum og ströngum samkeppnisreglum. Lausnin á efnahagskreppum felst ekki í því að draga úr eða milda eftirlit með samkeppnishömlum.

Í þessum kafla verður sjónum fyrst beint að upptökum fjármálakreppunnar en síðan að alþjóðlegri umræðu um samkeppnismál í ljósi fjármálakreppunnar, svo sem um samruna, samþjöppun og úrræði stjórnvalda í fjármálakreppunni.

3.2 Fjármálakreppan

Hin alþjóðlega fjármálakreppa sem hófst árið 2007 hefur brugðið birtu á ýmsa veikleika í innviðum bankakerfisins og tengdri fjármálaþjónustu. Mörgum af stærstu bönkum heims var bjargað frá gjaldþroti með viðameiri stjórnvaldsaðgerðum en dæmi eru um áður.³ Mörg fjármálafyrirtæki voru tekin yfir af öðrum, sum hver fyrir atbeina stjórnvalda. Þá hafa mörg fjármálafyrirtæki verið lýst gjaldþrota, aðallega minni fyrirtæki.⁴

Óhætt er að fullyrða að lengi verði deilt um orsakir fjármálakreppunnar. Þó eru allmörg atriði sem almenn samstaða er um að hafi haft áhrif eða dýpkað kreppuna en það eru ójafnvægi í heimsbúskapnum, rúm peningamálastefna helstu seðlabanka árin fyrir hrun,

³ Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn mat heildarkostnað við fjármálakreppuna á 12.000 milljarða USD á árinu 2009. Hann skiptist þannig samkvæmt sjóðnum að rúmlega 10.000 milljarðar USD kostnaður fellur til í þróuðum ríkjum en tæplega 2.000 milljarðar USD fellur til í þróunarríkjum.

⁴ Í Bandaríkjunum voru 25 fjármálafyrirtæki yfirtekin af Federal Deposit Insurance Corporation árið 2008, 140 árið 2009 og 157 árið 2010.

of lítil eftirfylgni í bankaeftirliti, viðamikið svigrúm í reikningsskilastöðlum, röng verðlagning á áhættu og gífurleg eignaukning bankakerfisins, sér í lagi í flóknum fjármálaafurðum.

Frá því um mitt ár 2007 leiddi minnkandi verðmæti verðbréfa, sem tryggð voru með bandarískum undirmáslánum, til umróts á fjármálamörkuðum. Gríðarleg tap á þessum bréfum, ásamt óvissu um hvaða fjármálafyrirtæki ættu slík bréf, leiddi til minna fjárflæðis á milli banka og fjárfesta. Möguleikar banka á að fjármagna sig þurru og seðlabankar byrjuðu að dæla fé inn í bankakerfið.

Vandamálið var hins vegar ekki bundið við bankakerfið. Skuldsettir sjóðir, svo sem vogunarsjóðir, sem ekki höfðu aðgang að lausafjármögnun seðlabanka, voru sérstaklega viðkvæmir. Þessir sjóðir voru flestir með langtímaeignir fjármagnaðar með skammtímaskuldum. Með dýpri kreppu, lækkandi eignaverði og auknum veðkröfum neyddust þessir lántakar til að selja eignir sínar með þeim afleiðingum að fjárfestingar féllu enn meira í verði.

Árið 2008 voru fjármögnunarvandamál margra stórra alþjóðlegra banka og sjóða orðin veruleg. Í mars 2008 beittu bandarísk stjórnvöld sér fyrir því að fjárfestingarbankinn Bear Stearns var yfirtekinn af JP Morgan. Í september það ár fór Lehman Brothers í gjaldþrot.⁵ Gjaldþrot jafn stórs banka og Lehman Brothers leiddi til meiri lausafjárerfiðleika í hinu alþjóðlega bankakerfi en dæmi eru um og hrinti af stað mestu björgunaraðgerðum stjórnvalda fyrr og síðar.⁶ Risafyrirtækjum var bjargað, líkt og bandaríska tryggingarfélaginu AIG og Lloyds Banking Group í Bretlandi. Stjórnvöld víða í Evrópu tóku yfir banka og ábyrgðust innstæður í bönkum að fullu eða í það minnsta langt umfram lágmark innstæðutryggingasjóða. Fjármálakreppan fór um þetta leyti að hafa áhrif langt út fyrir fjármálageirann.

Fjármálakreppan leiddi til samdráttar í heimsbúskapnum á árunum 2008 og 2009. Í fyrsta sinn frá heimskreppunni á fjórða áratug síðustu aldar dróst einkaneysla saman að raungildi tvö ár í röð.⁷ Kreppan varð hins vegar skammvinnari heldur en margir óttuðust og árið 2010 er talið að heimsframleiðslan hafi vaxið um 5%.⁸ Skiptir þá mestu mikill vöxtur í stórum og fjölmenum hagkerfum, eins og Kína og Indlandi. Almennt er talið að björgunaraðgerðir stjórnvalda helstu ríkja heims á haustmánuðum 2008 hafi bjargað heiminum frá mun dýpri efnahagskreppu.

⁵ Gjaldþrot Lehman Brothers er langstærsta gjaldþrot í heiminum frá upphafi. Talið er að gjaldþrotið nemi um 700 milljörðum bandaríkjadala.

⁶ Íslensk stjórnvöld áttu ekki möguleika á að taka yfir íslensku bankana sökum hlutfallslegrar stærðar þeirra. Gjaldþrot íslensku bankanna í október 2008 voru meðal stærstu gjaldþrota í heiminum. Sjá skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdragandann að falli íslensku bankanna.

⁷ The Economist. A special report on the world economy. 7. október 2010.

⁸ The Economist. 7. október 2010.

3.3 Samband samkeppni, samþjöppunar og stöðugleika

Erfitt getur verið að mæla samkeppni á fjármálamarkaði. Við mat á henni er gjarna horft til samþjöppunar á markaði.⁹ Almennt séð má segja að því meiri sem samþjöppunin sé þeim mun minni samkeppni verði talin ríkja á markaðnum en á þessu geta verið undantekningar. Samþjöppun er vissulega hægt að nota sem nálgun á samkeppni á fjármálamarkaði en hún getur þó ekki talist algildur mælikvarði. Kemur það m.a. til af ýmsum samkeppnisröskunum á þessum markaði, svo sem miklum aðgangshindrunum og litlum hreyfanleika viðskiptavina.¹⁰

Í tengslum við fjármálakreppuna hafa fræðimenn velt vöngum yfir sambandi samkeppni og samþjöppunar.

Í skýrslu OECD frá 2009 var fjallað ítarlega um samkeppni á fjármálamarkaði og m.a. komist að þeirri niðurstöðu að samkeppni milli banka dragi ekki úr fjármálastöðugleika. Þvert á móti geti virk samkeppni aukið stöðugleika.¹¹ Á það er bent að bankar séu líklegri til að vera kerfislega mikilvægir á markaði með fáum keppinautum og þar með of stórir til að falla (e. too big to fail). Að auki má nefna að samkeppni á milli banka ætti að öðru jöfnu að auka hagkvæmni í greininni, þ.m.t. í áhættustjórnun, sem leiðir til aukins stöðugleika kerfisins í heild.¹²

Á móti hefur því m.a. verið velt upp hvort meiri samþjöppun, og þ.a.l. mögulega minni samkeppni, leiði til meiri stöðugleika fjármálakerfisins. Bent hefur verið á að sum lönd með meiri samþjöppun á markaði, eins og Kanada og Ástralía, hafi komið hlutfallslega betur út úr kreppunni en lönd með minni samþjöppun og stjórnvöld í þessum löndum hafi ekki þurft að dæla fé inn í bankakerfið. Þá hafi Frakkland, sem hefur nokkuð samþjappaðan bankamarkað, komið betur út úr kreppunni en Þýskaland þar sem samþjöppun er minni. Þessu hefur verið svarað með því að benda á að kreppan hafi leikið

⁹ Herfindahl-Hirschman stuðullinn (HHI) er talinn ein áreiðanlegasta vísbending um það hve samþjöppun á markaði er mikil og hvort eða hvenær ástæða er til að fylgjast náið með mörkuðum og frekari samþjöppun í kjölfar samruna.

¹⁰ Samkvæmt könnunum eru það árlega u.þ.b. 6% eigenda tékkareikninga innan ESB sem skipta um banka. Report on the retail banking sector inquiry: Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission – Sector Inquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on retail banking, January 2007.

¹¹ „Competition and Financial Markets“. DAF/COMP/M(2009)3/ANN3: *“Competition and stability can co-exist in the financial sector. In fact, more competitive market structures can promote stability by reducing the number of banks that are “too big to fail”. Policy goals for the financial sector include promoting both competition and stability. Competition encourages efficient and innovative financial services, while stability is essential to the systemic trust on which the sector depends. Are these two goals mutually exclusive or can they be achieved at the same time? If competition between banks increases, does that make them weaker so trust in the system is undermined? Evidence of inconsistency in fact is limited. In many countries, competition in the sector is oligopolistic, so it is difficult to blame excessive competition for the instability that led to the current crisis. Indeed, in a broad sense, the oligopolistic structure contributed to the crisis; it meant that many banks were systemically important, leading to moral hazard, perceived guarantees and excessive risk taking. While a less oligopolistic market structure should thus help stability, better prudential regulation should also limit excessive risk taking and further reduce the risk of instability.”* Sjá einnig skýrslu OECD: „Competition, Concentration and Stability in the Banking sector“. DAF/COMP(2010) og umræðuskjal hinnar óháðu bresku bankanefndar sem skoða skal framtíð breska bankamarkaðarins. Independent Commission on Banking. „Issues Paper – Call for Evidence“. September 2010.

¹² Þessi sjónarmið eru einnig rakin í fyrrnefndu umræðuskjali bresku bankanefndarinnar.

fjármálafyrirtæki í Hollandi og Sviss grátt en þar séu bankamarkaðir talsvert samþjappaðir.¹³ Þá má líta til þess að nokkrar rannsóknir á gögnum frá tímum fyrir fjármálakreppuna hafa bent til þess að bankar á mörkuðum með hærri samþjöppunarstuðul séu líklegri til að falla en bankar á minna samþjöppuðum mörkuðum.¹⁴ Almennt má segja að ekki hafi tekist að sýna fram á tengsl milli samþjöppunar og áhrifa fjármálakreppunnar á þeim skamma tíma sem liðinn er frá hámarki fjármálakreppunnar. Búast má þó við að rannsóknir á þessu efni fari fram um langa hríð. Fyrstu vísbendingar í rannsóknum benda þó til að aðrir þættir en samþjöppun, eins og uppbygging fjármögnunar og regluverk fjármálamarkaðar, hafi meiri áhrif á samkeppni.¹⁵

Þá er rétt að geta þess að sumir fræðimenn halda því fram að samkeppni á milli banka geti dregið úr stöðugleika fjármálakerfisins. Ein röksemd fyrir þessu sjónarmiði er að samkeppni dragi úr hagnaði og hvetji þar með til aukinnar áhættusækni. Aukin áhættusækni leiði að lokum til minni stöðugleika. Önnur röksemd er að samkeppni leiði til aukinnar áhættutöku þar sem bankastjórnendur, sem á markaði búa við að frammisstaða þeirra er metin eftir síðasta uppgjöri, hafi sterkan hvata til að sýna sem besta afkomu til skamms tíma en langtímaáhætta í fyrirtækjum þeirra aukist að sama skapi. Þriðja röksemdin er sú að meiri samkeppni leiði til minni hvata fyrir banka að meta lánsfjáráhættu (e. credit risk) með fullnægjandi hætti því lántakar geti fært viðskipti sín til annarra banka.¹⁶

Fræðimönnum hefur ekki tekist að sýna fram á einhlíta niðurstöðu um samspil samkeppni og stöðugleika. Almennt má telja að aðrir þættir, eins og fjármögnun og regluverk, hafi meira vægi. Hins vegar eru fræðimenn almennt á sama máli um mikilvægi samkeppninnar til að koma sér út úr fjármálakreppum. Þannig hafa fræðimenn sem hafa rannsakað aðrar efnahagskreppur bent á mikilvægi samkeppni við að flýta fyrir efnahagsbata viðkomandi ríkis.¹⁷ Sá drifkraftur hagræðingar og nýsköpunar sem fæst með aga samkeppninnar er talinn mjög mikilvægur.¹⁸ Á þetta er einnig bent í skýrslu norrænna samkeppniseftirlita um samkeppni og efnahagskreppur en þar er mikilvægi samkeppni í kreppu dregin fram með eftirfarandi hætti:¹⁹

¹³ Sjá skýrslu OECD: „Competition, Concentration and Stability in the Banking sector“. DAF/COMP(2010)

¹⁴ Sjá t.d. Boyd, De Nicoló and Jalal (2009). „Bank Competition, Risk and Asset Allocations“. IMF working paper 09/143, Washington.

¹⁵ Sjá almenna umfjöllun um þetta efni í skýrslu OECD, „Competition and Financial Markets“. DAF/COMP/M(2009)3/ANN3.

¹⁶ Um þessi sjónarmið má m.a. lesa í umræðuskjali hinnar óháðu bresku bankanefndar sem skoða skal framtíð breska bankamarkaðarins. Independent Commission on Banking. „Issues Paper – Call for Evidence“. September 2010.

¹⁷ Sjá Kehoe & Prescott, Great Depressions of the Twentieth Century, Review of Economic Dynamics, Federal Reserve Minneapolis, 2007.

¹⁸ Hvað þetta varðar má íhuga 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, McMillian Press, 2000.

¹⁹ Competition Policy and Financial Crises – Lessons Learned and the Way Forward – Report from the Nordic competition authorities, 2009.

Mikilvægi samkeppni í kreppu

- *Samkeppni styður hagvöxt og eykur velferð*
- *Reynsla frá Bandaríkjunum, Norðurlöndunum og fleiri löndum sýna 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 samkeppnisyfirlönd til að hið opinbera:*
 - *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.*

3.4 Úrræði stjórnvalda gegn kreppunni

Stjórnvaldsaðgerðir í kreppunni gefa tilefni til að gefa samkeppnismálum sérstakan gaum. Aðgerðir stjórnvalda hafa m.a. lotið að aðkomu að samruna banka, bættum lausafjáraðgangi, beinum eignakaupum og ýmis konar ábyrgðum og tryggingum. Ein stærsta spurningin nú þegar mesta beina hættan virðist vera liðin hjá á alþjóðamörkuðum er hvernig stjórnvöld geti látið af þessum tímabundnu og sérstöku aðgerðum og undið ofan af lausafjármögnun og ábyrgðum og eignarhaldi á fyrirtækjum til að skapa á ný eðlilegar aðstæður á markaði. Markviss útgönguáætlun hins opinbera þar sem stuðlað er að aukinni samkeppni er þess vegna mjög mikilvæg.²⁰

Það er almennt viðurkennt að við sérstakar og óvenjulegar aðstæður, eins og í fjármálakreppum, kunni að vera nauðsynlegt fyrir stjórnvöld að bregðast við lausafjárþurrð í bankakerfinu með opinberum stuðningsaðgerðum til annarra fyrirtækja en banka og fjármálafyrirtækja, sér í lagi til þess að lítil og meðalstór fyrirtæki hafi aðgang að lausafjármagni.²¹ Rökstuðningurinn fyrir slíkum stuðningi er ekki hinn sami og fyrir banka því gjaldþrot fyrirtækja í raunhagkerfinu leiða ekki til sömu kerfisbundnu áhættunnar og gjaldþrot fyrirtækja á fjármálamarkaði. Engu að síður geta komið upp þær aðstæður að stjórnvöld telji brýnt að grípa til slíkra aðgerða, enda sé ella hætta á kerfisbundnu hruni fyrirtækja. Frá samkeppnislegum sjónarmiðum þarf augljóslega að

²⁰ Sjá t.d. skýrslu OECD: „Competition, Concentration and Stability in the Banking sector“. DAF/COMP(2010): „What happened during the recent financial crisis requires a deep rethinking of the interaction between competition and financial stability authorities. The emergency measures taken to remedy the crisis have the potential to harm competition. Although the authorities' main concern during the crisis was to restore financial stability, it is now important to fix the potential negative competitive effects of state aid, acquisitions, capital injections and bailouts.“

²¹ Þetta hefur m.a. verið gert í ESB á síðustu árum með tímabundnum aðgerðum.

gæta þess vel hvernig stuðningur er veittur. Þannig er t.d. mikilvægt að hjálpa ekki fyrirtækjum sem eiga sér hvort eð er ekki viðreisnar von. Að halda lífi í dauðvona fyrirtækjum skaðar langtímahagvöxt. Einnig þarf fyrirfram að tilkynna um hvenær slíkar aðgerðir taki enda.

Samkeppnisyfirvöld á Norðurlöndum hafa lagt áherslu á að þegar grípa skuli til nýrra úrræða, setja lög eða stjórnvaldsfyrirmæli til að vinna gegn kreppunni þurfi að fara fram mat á afleiðingum slíks fyrir samkeppni. Úrræðin 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, t.d. með aðgerðum sem koma sumum fyrirtækjum til góða en ekki öðrum.
- Draga úr hvötum fyrirtækja til að keppa á markaði, t.d. með því að undanþiggja starfsemi tiltekinnar greinar eða birgjahópa almennum samkeppnislögum.²²

Samkeppnisyfirvöld leggja mikla áherslu á að úrræði og íhlutun stjórnvalda séu tímabundin og að eignir og starfsemi sem hið opinbera tekur yfir séu aftur seldar einkaaðilum innan eðlilegra tímamarka og með gagnsæjum hætti þannig að samkeppni sé örvuð og rými skapist fyrir nýja aðila.

3.5 Skýrsla bresku bankanefndarinnar

Víða um lönd hafa stjórnvöld skipað nefndir sérfróðra manna til að marka stefnu um fjármálamarkaði í kjölfar fjármálakreppunnar. Þau atriði sem einkum hafa komið til skoðunar eru skipulag markaðarins og fjármálafyrirtækja, leiðir til að takmarka áhættu ríkisins af rekstri fjármálafyrirtækja og hvernig megi auka stöðugleika á fjármálamarkaði og auka samkeppni og neytendavernd.

Nýjasta skýrslan í þessari flóru er skýrsla bresku bankanefndarinnar undir forystu Sir John Vickers, fyrrum forstjóra breska samkeppniseftirlitsins. Breskir bankar fóru illa út úr kreppunni og þurfti ríkið að taka yfir nokkra þeirra og taka á sig ábyrgð vegna fjárskuldbindinga þeirra.²³ Bresk stjórnvöld hafa því gefið það út að þörf sé á að stokka fjármálakerfið upp á nýtt og jafnvel skipta stórum bönkum upp.

Tillögur bresku bankanefndarinnar voru gefnar út þann 11. apríl 2011.²⁴ Nefndin telur mikilvægt að minnka áhættu í fjármálakerfinu og fækka fjármálaáföllum með sveiflujafnandi aðgerðum og skipulagsbreytingum á fjármálamarkaði. Þannig leggur nefndin til að tapsþol banka verði aukið með hertum eiginfjárkröfum. Þá leggur nefndin til að reistar verði girðingar á milli viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi innan sömu samstæðu með því að hefðbundin viðskiptabankastarfsemi verði stunduð í sjálfstæðu dótturfélagi sem lúti sérstökum kröfum um eiginfjárhlutfall.

²² Þessar almennu leiðbeiningar eru settar fram í skýrslu norrænna samkeppniseftirlita. „Competition Policy and Financial Crises – Lessons Learned and the Way Forward – Report from the Nordic competition authorities, 2009.

²³ Landsframleiðsla Bretlands var 4.5% minni árið 2010 en árið 2007. Atvinnuleysi hefur aukist um 800 þúsund manns síðan 2007. Þá nam fjárlagahalli ársins 2010 yfir 10% af landsframleiðslu.

²⁴ Independent Commission on Banking – Interim report. Sjá <http://bankingcommission.independent.gov.uk>.

Með þessari tillögu telur nefndin að áhætta þjóðfélagsins af áhættumeiri stöðutöku í fjárfestingarbankastarfsemi verði minnkuð verulega. Á hinn bóginn verði að rata hinn gullna meðalveg á milli þess að tryggja öryggi banka og kostnaðarins sem því er samfara. Fullkominn aðskilnaður viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi væri öruggasta leiðin til að tryggja varnir innlánastarfsemi gegn utanaðkomandi áföllum. Sú leið er hins vegar kostnaðarsöm að mati nefndarinnar, gæti minnkað samkeppnishæfni breska fjármálamarkaðarins og væri andstæð alþjóðlegum skuldbindingum.

Nefndin leggur mikla áherslu á samkeppnismál. Hún leggur til að Lloyds Banking Group, sem er stærsti viðskiptabanki í Bretlandi með um 30% hlutdeild í innlánareikningum, verði gert að selja fleiri útibú en þau 600 sem framkvæmdastjórn ESB hefur þegar krafist bankann um í því skyni að efla samkeppni. Þessa ráðstöfun telur nefndin nauðsynlega til að minnka samþjöppun á breskum viðskiptabankamarkaði. HHI-stuðullinn á hinum ýmsu undirmörkuðum viðskiptabankapjónustu lá á bilinu 800 til 1720 stig fyrir fjármálakreppuna en er nú á bilinu 1040 til 1920 stig. Með tillögum sínum um sölu útibúa Lloyds Banking Group telur nefndin að stuðlarnir lækki og muni liggja á bilinu 960 til 1720.

Þá telur nefndin að aðgangshindranir inn á bankamarkaðinn og kostnaður neytenda við að skipta um banka séu verulega hamlandi fyrir samkeppni á bankamarkaði. Nefndin leggur til að skiptikostnaðurinn verði lækkaður með því að krefja banka um að flutningur viðskiptavina á milli banka gangi hratt og greiðlega fyrir sig. Jafnframt verði komið á fót kerfi þar sem innborganir inn á eldri reikning verði sjálfkrafa færðar á nýjan reikning án óþæginda fyrir neytandann. Að síðustu er lagt til neytendur geti haldið sínu reikningsnúmeri þrátt fyrir að skipt sé um banka.

3.6 Samrunar

Fjármálakreppur bera með sér að eitthvað hefur farið úrskeiðis í skipulagi og starfsemi á fjármálamarkaði. Þá fylgir fjármálakreppum gjarnan ákveðið tómarúm vegna mikilla breytinga á eignarhaldi banka. Við slíkar aðstæður er eðlilegt að stjórnvöld og markaðsaðilar skoði leiðir til að skipuleggja markaðinn upp á nýtt til að koma í veg fyrir að mistökin endurtaki sig. Reynslan sýnir að umræðan fer þá oft að snúast um samruna banka.

Í fjármálakreppum eru bankar oft á tíðum sameinaðir með fjárhagslegum stuðningi stjórnvalda.²⁵ Oft á tíðum eru þetta stórir bankar á viðkomandi markaði sem taldir eru kerfislega mikilvægir. Stuðningurinn er gjarnan í formi ábyrgða á lánum auk þess sem ríkið eignast oft hlut í hinum sameinaða banka. Slíkir stórsamrunar (e. mega-mergers) geta dregið úr samkeppni. Þeir geta til að mynda veitt viðkomandi banka yfirburðastöðu á markaði með alvarlegum afleiðingum fyrir smærri keppinauta á markaði. Að mörgu leyti er full þjóðnýting ákjósanlegri kostur fyrir samkeppni á markaði heldur en þjóðnýting að hluta. Stafar það af því að það er auðveldara að láta neikvæðar hliðar þjóðnýtingar ganga til baka heldur en að brjóta upp stóran banka sem að verulegu leyti er í eigu einkaaðila. Ríkiseign á banka gerir það mögulegt að stjórnvöld grípi til

²⁵ Sjá t.d. umfjöllun um bankasamruna og fjármögnun stjórnvalda í Competition and Financial Markets, DAF/COMP(2009)11, OCED, 2009.

samkeppnishvetjandi aðgerða við útgöngu, svo sem eins og uppskiptingu bankans eða sölu hans til erlendra aðila.

En það eru ekki bara bankar sem lenda í erfiðleikum í langvarandi fjármálakreppu. Gjaldþrotum fjölgar almennt mjög eftir því sem fjármálakreppa dýpkar og samrunar færast í vöxt. Við slíkar aðstæður er í auknum mæli skírskotað til sjónarmiða varðandi fyrirtæki á fallanda fæti (e. failing firm) í samrunamálum, þ.e. að annað fyrirtæki hverfi af markaði ef samruninn er ekki samþykktur. Almennt búast samkeppnisyrifvöld við fleiri málum af þessum toga. Samrunaaðilar verða í slíkum samrunamálum að færa fyrir því rök að fyrirtækið sé án nokkurs vafa komið að gjaldþroti, enginn annar og betri kaupandi frá samkeppnissjónarmiði finnist og gjaldþrot sé ekki betri kostur frá samkeppnissjónarmiði.

Það er misjafnt hvað hvetur banka til að sameinast. Flestir fræðimenn hafa beint sjónum að hreinum viðskiptalegum rökum fyrir samrunum en önnur rök, svo sem fjárhagslegir hvatar stjórnenda, geta þó haft áhrif á vilja til sameiningar (Hadlock o.fl., 1999; Bliss og Rosen, 2001). Berger (1998) skiptir samrunum drifnum af viðskiptalegum hvötum í tvennt; annars vegar samruna með hlutfallslegri hagkvæmni (relative efficiency hypothesis) og hins vegar samruna með lítilli hagkvæmni (low efficiency hypothesis).²⁶ Því er einnig haldið fram að ýmsir samrunar styðjist alls ekki við nein málefnaleg rök.²⁷

Með hlutfallslegri hagkvæmni er átt við að yfirtökubankinn freisti þess að auka hagkvæmni yfirtekna bankans með því að beita viðskiptalíkani og stjórnunaraðferðum hagkvæmari bankans (yfirtökubankans) á rekstur óhagkvæmari bankans (yfirtekna bankans). Með samruna með lítilli hagkvæmni er átt við að annar eða báðir samrunaaðila sýni óhagkvæman rekstur í samanburði við keppinauta. Slíkum samruna er því ætlað að beita aga til að bæta afkomu bankanna.

Þrátt fyrir að þessar tvær kenningar um markmið samruna útiloki ekki hvor aðra benda niðurstöður meirihluta fræðimanna til þess að hlutfallsleg hagkvæmni sé algengari hvati fyrir samruna. Vander Vennet (1996) staðfestir kenninguna um hlutfallslega hagkvæmni fyrir bankasamruna í Evrópu á milli 1988 og 1992 og Koetter o.fl. (2007) fyrir þýska bankamarkaðinn. Í þessum rannsóknum er sýnt fram á að yfirtökubankar séu hagkvæmari en þeir yfirteknu og að margir samrunar séu til komnir vegna neyðar yfirtekna bankans. Aðrar rannsóknir sem styðja kenninguna um hlutfallslega hagkvæmni eru rannsóknir Avkiran (1999), Vander Vennet (2003) og Worthington (2004). Lang og Welsel (1999) finna hins vegar engar vísbendingar sem styðja kenninguna um hlutfallslega hagkvæmni í sínum rannsóknum og Resti (1998) kemst að þeirri niðurstöðu að í ítölskum bankasamrunum hafi yfirtökubankinn gjarna verið óhagkvæmari en sá yfirtekni. Rannsóknir á kenningunni um samruna með lítilli hagkvæmni leiða ekki heldur til einhlítrar niðurstöðu. Þannig staðfestu Hadlock o.fl. (1999) kenninguna um að

²⁶ Umfjöllunin er að mestu tekin upp úr Behr og Heid: The success of bank mergers revisited – an assessment based on a matching strategy, Deutsche Bundesbank, Discussion Paper no. 6/2008.

²⁷ Sjá t.d. Richard Whish, Competition Law, sjötta útgáfa 2009, bls. 804-805: „A sceptical view is that many mergers cannot be explained in the rational economic terms outlined above, but that they instead are fuelled by the speculative greed of individuals or companies or the personal vanity of a particular swashbuckling senior executive.“

óhagkvæmari bankar séu líklegri til að verða yfirteknir á meðan Wheelock og Wilson (2000) komust að öndverðri niðurstöðu um samruna á bandarískum bankamarkaði.²⁸

Almennt séð er ljóst að samrunar geta stuðlað að hagkvæmari rekstri en slíkur árangur er hins vegar síður en svo sjálfgefinn og bent hefur verið á að oftar en ekki hafi samrunar slæm áhrif á hagkvæmni eða arðsemi fyrirtækja.²⁹ Margar rannsóknir hafa verið gerðar á áhrifum samruna á hagnað banka og rekstrarkostnað. Í sumum tilfellum hefur einföldum kennitöluprófunum um rekstur og efnahag banka verið beitt en í öðrum er notast við flóknari tölfræðilíkon um hagkvæmni í rekstri banka. Flestar þessara rannsókna finna lítið eða ekkert samband á milli bankasamruna og hagræðingar en nýrri rannsóknir gefa

²⁸ Sjá eftirfarandi heimildir:

- Hadlock, Houston og Ryngaert (2001). The role of managerial incentives in bank acquisitions. *Journal of Banking and Finance* 23.
- Bliss og Rosen (2001). CEO compensation and bank mergers. *Journal of Financial Economics* 61.
- Berger (1998). The efficiency effects of bank mergers and acquisitions. *Bank Mergers and Acquisitions*. Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Vander Vennet (1996). The effect of mergers and acquisitions on the efficiency and profitability of EC credit institutions. *Journal of Banking and Finance* 20.
- Koetter, Bos, Heid, Kool, Kolari og Porath (2007). Accounting for distress in bank mergers. *Journal of Banking and Finance* 10.
- Avkiran, Berger og Humphrey (1997). The effects of megamergers on efficiency and prices. *Review of Industrial Organization* 12.
- Vander Vennet (2003). Cross-border mergers in European Banking and Bank Efficiency. *Foreign Direct Investments in the Real and Financial Sector of Industrial Countries*. Berlin, Springer.
- Worthington (2004). Determinants of merger and acquisitions activity in Australian co-operative depository-taking institutions. *Journal of Business Research* 57.
- Lang og Welzel (1999). Mergers among German cooperative banks. *Small Business Economics* 13(4)
- Resti (1998). Regulation can foster mergers, can mergers foster efficiency? *Journal of Economics and Business* 50
- Wheelock og Wilson (2000). Why do banks disappear? The determinants of U.S. bank failures and acquisitions. *The Review of Economics and Statistics* 82.

²⁹ Sjá t.d. Richard Whish, *Competition Law*, sjötta útgáfa 2009, bls. 803. Sjá einnig ræðu Mario Monti þáverandi fulltrúi samkeppnismála í framkvæmdastjórn ESB "Review of the EC Merger Regulation-Roadmap for the reform project", júní 2002: *"Contrary to the impression that is sometimes created, mergers do not always generate efficiencies. Indeed, many transactions fail to deliver the efficiencies they were billed as likely to achieve. A study commissioned by the Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs, published in the last edition of "European Economy", reviewed empirical evidence concerning alleged efficiency gains in mergers, drawing on existing economics literature."*^[1] The authors summarised their findings as follows: *"There seems to be no empirical support for a general presumption that mergers create efficiency gains". They continue that "in particular cases, however, mergers do create efficiencies". This conclusion is shared by some in the consulting world. For instance, at the height of the recent merger boom, a 2000 issue of The McKinsey Quarterly was entitled "What Mergers Miss". The editorial stated that "Despite all this [merger] activity, many academics, analysts, regulators, and consultants challenge the value of mergers. At McKinsey we believe that mergers do create value, but only if the right deal is struck and integration is tailored to the situation and managed well."*^[2] So, while it seems clear that some mergers do create value and lead to efficiencies, many others - some believe more than half of all mergers - fail to deliver and indeed destroy value. Perhaps without going so far as a recent editorial comment in the "Financial Times", which indicated that "mergers create little value" and "shareholders consistently fail to restrain management from empire building" and concluded from this that "far fewer mergers should occur"^[3], in my view it is appropriate to maintain a touch of "healthy scepticism" with regard to efficiency claims, particularly in relation to transactions which appear to present competition problems."

vísbendingar um aukinn hagnað í kjölfar samruna. Hér skulu nefnd nokkur dæmi um þessar rannsóknir. Berger og Humphrey (1992) benda á að risastóru bankasamrunarnir í Bandaríkjunum á níunda áratugnum hafi ekki leitt til meiri rekstrarhagkvæmni. DeYoung (1997) rannsakaði minni bankasamruna og komst að þeirri niðurstöðu að rétt um helmingur þeirri leiddi til aukinnar rekstrarhagkvæmni. Peristiani (1997) tók til rannsóknar alla samruna á bandarískum markaði á níunda áratugnum og fann út að rekstrarhagkvæmni hefði minnkað í bankakerfinu í kjölfar samruna. Houston og Ryngaert (1994) notuðust við hlutabréfaverð til að rannsaka sömu samruna og komust að því að hlutabréfaverð hefur almennt ekki hækkað í kjölfar samruna. Rhoades (1998) komst að því að samrunar geti leitt til verulegs kostnaðarniðurskurðar en minna en helmingur banka hafi þrátt fyrir það bætt kostnaðarhlutfall sitt.

Flestar eldri rannsóknir hafa beint sjónum að kostnaðarhagræðingu en nýrri rannsóknir hafa í auknum mæli lotið að skoðun á áhrifum samruna á hagnað. Akhavein o.fl. (1997) og Berger og Mester (2003) hafa komist að því að bankasamrunar í Bandaríkjunum hafi almennt leitt til meiri hagnaðar. Houston o.fl. (2001) komust að öndverðri niðurstöðu, þ.e. að samrunar leiddu ekki til langvarandi tekjuaukningar.

Flestar rannsóknir um bankasamruna hafa verið gerðar í Bandaríkjunum. Rannsóknir í Evrópu sýna að mestu svipaðar niðurstöður. Vander Vennet (1996) rannsakaði bankasamruna innan ESB og komst að tveimur meginniðurstöðum; annars vegar að rekstrarhagkvæmni minnkaði að jafnaði eftir samruna og hins vegar að samrunar tveggja svipaðra banka leiddu oft til verulegs rekstrarbata. Lang og Welzel (1999) sýndu að samrunar hefðu óveruleg áhrif á rekstrarhagkvæmni, jafnvel fimm árum eftir að samruninn átti sér stað. Nýrri rannsókn Koetter (2005) sýnir að um helmingur þýskra bankasamruna hafi skilað einhverri hagræðingu. Rannsóknir Cuesta og Orea (2002) og Focarelli o.fl. (2002) á spænskum og ítölskum bankasamrunum gefa hins vegar til kynna að samrunar hafi leitt til verulegrar tæknilegrar hagkvæmni í bankakerfum þessara landa.³⁰

³⁰ Sjá eftirfarandi heimildir:

- Berger og Humphrey (1992). Megamergers in banking and the use of cost efficiency as an antitrust defense. *The Antitrust Bulletin* 33.
- DeYoung (1997). Bank mergers, X-efficiency and the market for capital control. *Managerial Finance* 23.
- Peristiani (1997). Do mergers improve the X-inefficiency and scale efficiency of US banks? *Journal of Money, Credit and Banking* 29.
- Houston, James and Ryngaert (2001). Where do merger gains come from? *Journal of Financial Economics* 60.
- Rhoades (1998). The efficiency effects of bank mergers. An overview of case studies of nine mergers. *Journal of Banking and Finance* 22(3).
- Akhavein, Berger og Humphrey (1997). The effects of megamergers on efficiency and prices. *Review of Industrial Organization* 12.
- Berger og Mester (2003). Explaining the dramatic changes in performance of US banks: technological change, deregulation and dynamic changes in competition. *Journal of Financial Intermediation* 12.
- Koetter (2005). Evaluating the German bank-merger wave. Deutsche Bundesbank. Discussion Paper 1272005.
- Cuesta og Orea (2002). Mergers and technical efficiency in Spanish savings banks. *Journal of Banking and Finance* 26.
- Focarelli, Panetta og Salleo (2002). Why do banks merge? *Journal of Money, Credit and Banking* 34.

Eins og sjá má af framangreindri upptalningu hafa fjölmargar hagrannsóknir verið gerðar um áhrif samruna banka á hagkvæmni í rekstri þeirra. Niðurstaða meirihluta þeirra er að samrunar skili ekki aukinni hagkvæmni. Þetta er athyglisvert í ljósi þess mikla áhuga sem eigendur og stjórnendur banka hafa gjarnan á samrunum. Ástæðan getur verið sú að eigendur banka ofmeti stærðarhagkvæmni í greininni eða að auðveldara sé að takast á við niðurskurð í rekstri með samruna.

Í ljósi niðurstöðu hagrannsókna um áhrif samruna á hagkvæmni hefur því verið haldið fram að samkeppnisyfirvöldum beri að taka með fyrirvara yfirlýsingum um áætlaða aukna hagkvæmni í kjölfar samruna.³¹ Samkeppniseftirlitið tekur undir þetta þó að sjálfsögðu verði að meta einstök tilvik eftir aðstæðum hverju sinni. Í álitni samkeppnisráðs nr. 8/2000 um fyrirhugaðan samruna Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf. sagði að gera verði þá kröfu að samrunaaðilar sýndu nánast með óyggjandi hætti hver hagræðing verði við samrunann og hvernig hún muni bæta hag neytenda áður en ljáð er máls á því að taka tillit til hagræðingarinnar til mótvægis við minnkaða samkeppni. Jafnframt verður að gera þá kröfu að aðilar sýni fram á að ekki sé unnt að ná fram meiri hugsanlegri hagræðingu með öðrum aðferðum sem ekki raska samkeppni.

³¹ John Bridgeman, Merger efficiency – fact or fiction? Office of Fair Trading 1999.

4. Stærð banka og samþjöppun í OECD-ríkjum

4.1 Samþjöppun og samrunar

Bandarískar bankar stækkuðu mjög á uppgangstímum þriðja áratugar síðustu aldar. Verðbréfamarkaður var í blóma sem og fjárfestingarbankastarfsemi. Hrunið á Wall Street sem hófst 1929 og heimskreppan sem fylgdi í kjölfarið sýndu fram á veikleika í uppbyggingu fjármálamarkaða. Bandarísk stjórnvöld brugðust við með veigamikilli löggjöf um fjármálamarkaði, svo sem um innstæðutryggingar, aðskilnað viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi og öflugra eftirlit.

Að mörgu leyti má segja að sagan hafi endurtekið sig á undanförunum árum. Almenn velmegun á Vesturlöndum, tækninýjungar, alþjóðahyggja og trú á framtíðina leiddi til stærri og öflugri banka, meiri áhættutöku og flóknari fjármálaafurða.³² Fjármálakreppan hefur síðan sýnt fram á veikleika í regluverki sem stjórnvöld freista þess að lagfæra. Þar er m.a. til skoðunar stærð banka og samþjöppun. Í þessum kafla verður sjónum beint að tölulegum upplýsingum um stærð, samruna og samþjöppun í bankakerfum OECD-ríkja jafnframt því sem hugað verður að erlendu eignarhaldi á bankamörkuðum.

Tafla 1 sýnir stærstu banka heims árin 1995, 2005 og 2010. Margt vekur athygli í þessari töflu. Af tíu stærstu bönkum heims árið 2010 eru sjö þeirra ekki á lista yfir stærstu bankana árið 1995. Margir samverkandi þættir hafa áhrif á stöðu banka á þessum lista, svo sem stjórnun viðkomandi banka, samrunar og yfirtökur á öðrum bönkum, þróun efnahagslífs í viðkomandi heimshluta og gengisþróun þeirrar myntar sem bankinn gerir upp í. Árið 1995 eru sjö af tíu stærstu bönkunum japanskir og samtals átta frá Asíu. Árið 2010 eru hins vegar átta af tíu stærstu bönkum heims evrópskir.

Stækkun stærstu banka heims á undanförunum einum og hálfum áratug vekur jafnframt sérstaka athygli. Samanlagðar eignir tíu stærstu banka heims hafa aukist að nafnvirði um tæplega 12% á ári frá miðjum tíunda áratugnum á meðan landsframleiðsla sjö stærstu iðnríkja heims hefur vaxið um rúmlega 5% á ári á sama tímabili.³³ Sem hlutfall af landsframleiðslu G7 ríkjanna hafa eignir tíu stærstu banka heims vaxið úr 34% árið 1995 í 82% árið 2010. Stærstu bankar heims árið 2010 hafa í raun vaxið mun meira því fæstir þeirra voru á listanum yfir stærstu banka heims fyrir 15 árum. Af þessu er ljóst að það hefur átt sér stað mikil samþjöppun meðal stærstu banka heims. Þeir stærstu eru að stækka og þeir taka stærri hluta af kökunni.

³² Fjárfestingarbankastarfsemi varð stöðugt mikilvægari og umfangsmeiri. Sem dæmi má nefna að á árinu 2009 voru tveir þriðju hlutar þóknatekna tíu stærstu banka Bretlands sprottnir úr fjárfestingarbankaþjónustu.

³³ Sjö stærstu iðnríki heims, eða G7, eru Bandaríkin, Japan, Þýskaland, Bretland, Frakkland, Ítalía og Kanada.

Tafla 1³⁴**Stærstu bankar heims**

Eignir í USD milljörðum

Banki	2010	Banki	2005	Banki	1995
1. BNP Paribas	3.210	Barclays	1.587	Deutsche Bank	503
2. RBS	2.990	Mitsubishi	1.585	Sanwa Bank	501
3. Barclays	2.540	UBS	1.563	Sumitomo	500
4. Deutsche Bank	2.430	HSBC	1.499	Dai-Ichi	499
5. HSBC	2.420	Citigroup	1.494	Fuji	487
6. Credit Agricole	2.300	BNP Paribas	1.484	Sakura	478
7. Bank of America	2.250	Credit Agricole	1.380	Mitsubishi	475
8. Mitsubishi	2.070	RBS	1.334	Norinchuckin	430
9. JP Morgan Chase	2.020	Bank of America	1.294	Credit Agricole	386
10. UBS	1.800	Mizuho	1.268	ICBC	374
Samtals	24.030		14.488		4.633
Eignir 10 stærstu/ G7 VLF	82%		61%		34%

Erfitt er að segja til um æskilega stærð banka og hversu stórir þeir megi vera án þess að stjórnvöld missi möguleikann á því að koma nauðstöddum bönkum til hjálpar.³⁵ Mikil fræðileg umræða er í gangi um hámarksstærð banka. Engin einhlít niðurstaða hefur þó komið fram í rannsóknum um þetta efni. Stafar það m.a. af því að bankakerfi eru ólík að uppbyggingu og regluverk um þau breytileg.

Í töflu 2 er sýndur samanburður á fjölda og stærð banka eftir stærstu efnahagssvæðum. Bankakerfið á evrusvæðinu er hið stærsta í heimi og nema samanlagðar eignir 6.500 banka á svæðinu næstum hálfri fjórðu árlegri framleiðslu evru-ríkjanna. Bankar í Evrópu eru hins vegar um níu þúsund talsins ef bankar ESB-ríkja án evru, EFTA-ríkja og ríkja fyrrum Sovétríkjanna eru teknir með. Langflestir bankar í Evrópu eru í Þýskalandi eða um 2.100 en síðan í Rússlandi (1.000), Austurríki (850), Ítalíu (800) og Póllandi (650). Í Þýskalandi er mjög stór hluti kerfisins í höndum opinberra banka sambandsfylkjanna (Landesbank) sem leiðir til þess að samþjöppun er minni í Þýskalandi en víðast annars staðar. Í Bretlandi eru t.d. bankar ríflega fimmfalt færri en í Þýskalandi en almennt stærri.

Bandarískir bankar eru nærri sjö þúsund talsins. Í Bandaríkjunum gilda takmarkanir á innlánasöfnun á milli fylkja sem leiðir til minni samþjöppunar. Bandaríski innstæðutryggingasjóðurinn FDIC hefur m.a. þá reglu að markaðshlutdeild banka í innlánnum megi ekki nema umfram 10%.

³⁴ Stærð bankanna er mæld eftir eignum á efnahagsreikningi á verðlagi hvers árs fyrir sig. Þetta er ekki óumdeildur mælikvarði á stærð eða umfang banka en sú viðmiðun sem mest er notuð. Þessi tafla er unnin upp úr Economist 2010, Euromoney, August 2006 og IMF World Economic Outlook, April 2007.

³⁵ Verða „Too big to bail“ í stað „Too big to fail“. Sjá m.a. umræðu í skýrslu rannsóknarfyrirtækisins Celent, dótturfyrirtækis Oliver Wyman Group, í skýrslu sinni Too big to bail – Bank Concentration in the Developed World - June 2009.

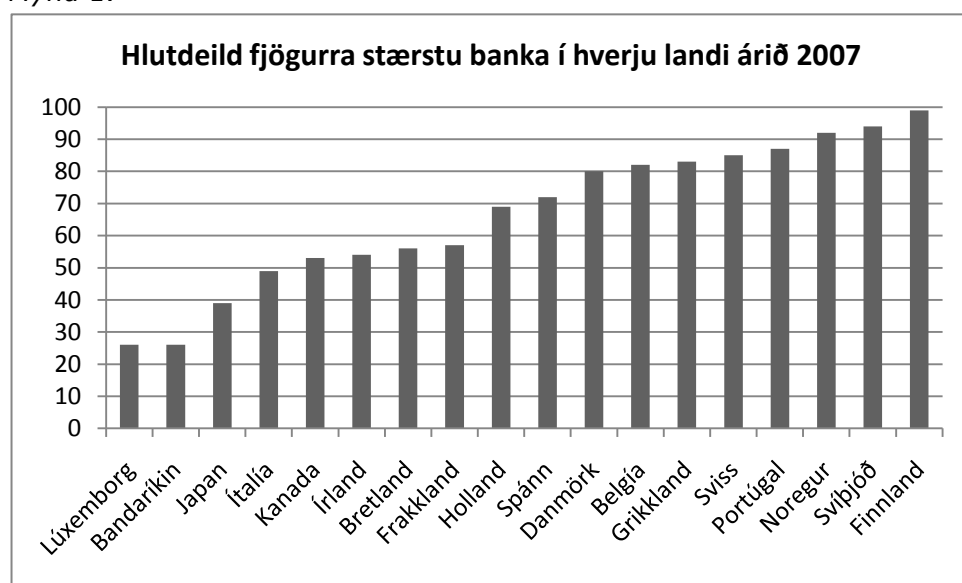
Tafla 2.³⁶

Samanburður á fjölda og stærð banka eftir svæðum 2010			
	Evrusvæði	Bandaríkin	Japan
Fjöldi banka	6458	6839	148
Eignir (Ma. USD)	31100	11800	800
Eignir / VLF (%)	347	121	169
Hluttur banka í lánastarfsemi (%)	74	24	53
Fólksfjöldi (milljónir)	501	311	127

Bankakerfið á evrusvæðinu er næstum þrefalt stærra en í Bandaríkjunum. Að verulegu leyti kemur munurinn til af því að mun stærri hluta lánakerfisins er miðlað um bankana á evrusvæðinu en í Bandaríkjunum, eða um þremur fjórðu hlutum á evrusvæðinu en aðeins um einum fjórða í Bandaríkjunum. Í Bandaríkjunum eru aðrar tegundir lánafyrirtækja og fjárfestingarlánasjóða sem taka stóran hluta af lánastarfseminni. Þá eru í Bandaríkjunum reistar meiri skorður við starfsemi og stækkun banka.

Á mynd 1 er sýnd samþjöppun á bankamarkaði, mæld sem hlutdeild fjögurra stærstu banka í hverju landi í heildareignum bankakerfisins árið 2007. Bankamarkaðir teljast almennt vera markaðir með mikla samþjöppun. Að meðaltali er hlutdeild fjögurra stærstu bankanna um 60% af landsmarkaði í OECD-löndunum. Eins og að framan greinir er þó uppbygging og regluverk með ólíkum hætti. Þannig er hlutdeild fjögurra stærstu aðeins um 25% í Lúxemborg og Bandaríkjunum, sem eru þau þróuðu ríki með minnsta samþjöppun, en hlutdeild fjögurra stærstu í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi er hins vegar yfir 90%.

Mynd 1.³⁷



³⁶ EU Banking Sector: Facts and Figures (2010). European Banking Federation.

³⁷ Roundtable on Competition, Concentration and Stability in the Banking Sector. OECD (2010). DAF/COM(2010)9

Samþjöppun er almennt mikil á bankamarkaði þó að mynd 1 sýni mjög ólíka stöðu landa að þessu leyti. Almennt er einnig þróunin í átt til meiri samþjöppunar. Það er þó ekki algilt og á sumum mörkuðum sjást merki um minni samþjöppun, eins og á Ítalíu og Írlandi.³⁸ Í mörgum löndum er tilhneiging í átt til samþjöppunar en í nokkrum tilfellum hefur samþjöppun aukist marktækt, eins og í Ástralíu og á Norðurlöndunum.³⁹

Fjöldgun bankasamruna hefur átt stóran þátt í að samþjöppun hefur aukist. Gríðarlegur fjöldi bankasamruna hefur átt sér stað á undanförunum áratugum. Samrunabylgjan náði hámarki um aldamótin síðustu en samrunum hefur fækkað talsvert síðan þá. Í töflu 3 kemur fram fjöldi bankasamruna á sex ára tímabilum frá árinu 1990. Samrunar náðu hámarki um aldamótin og voru þá um 6.500 talsins í heiminum á sex ára tímabili, þar af tæplega helmingur í Bandaríkjunum. Síðan hefur samrunum fækkað á þróuðum bankamökuðum beggja vegna Atlantsála en fjölgað verulega annars staðar.

Tafla 3.⁴⁰

	Fjöldi bankasamruna		
	1990-1995	1996-2001	2002-2007
Bandaríkin	1.946	3.091	1.004
Bretland	255	937	77
Ástralía	129	389	31
Frakkland	56	82	36
Ítalía	50	99	72
Kanada	40	248	17
Svíþjóð	27	80	7
Þýskaland	24	69	27
Spánn	24	168	22
Holland	20	66	17
Sviss	17	19	10
Japan	14	117	81
Belgía	10	32	8
Önnur lönd	412	1.075	3.129
Samtals	3.024	6.472	4.538

4.2 Erlend þátttaka á bankamarkaði

Í samanburði við flesta markaði hafa bankamarkaðir að jafnaði verið einsleitir með mikilli samþjöppun og áþekkri kostnaðaruppbyggingu. Almennt hefur starfsemi banka, svo sem innlánasöfnun og lán til heimila og minni og meðalstórra fyrirtækja, að mestu verið bundin við það ríki sem bankinn hefur höfuðstöðvar í eða jafnvel við einstök svæði innan þess ríkis. Öðru máli gegnir í fjárfestingarbankastarfsemi sem er alþjóðlegri.

³⁸ Gögnin eru samanburður á milli markaðshlutdeildar þriggja stærstu banka árin 1995 og 2005. Bank Concentration. OECD.

³⁹ Í Ástralíu eru til gögn um samþjöppun frá 1890. Stærstu fjórir bankar landsins höfðu þá samtals um 34% markaðshlutdeild í samanburði við 74% árið 2009. Vöxturinn í samþjöppun átti sér aðallega stað fyrir 1950 og svo aftur í tengslum við fjármálakreppuna 2008. OCED. DAF/COMP(2010)9.

⁴⁰ Kevin Davies (2007): Banking Concentration, Financial Stability and Public Policy. Reserve Bank of Australia.

Þrátt fyrir að hefðbundin starfsemi viðskiptabanka sé jafnan bundin við heimaríkið þá er erlent eignarhald á bönkum algengt. Í gögnum Alþjóðabankans fyrir 143 ríki voru 321 umsóknir um bankastarfsemi erlendra aðila afgreiddar hjá fjármálayfirvöldum þessara ríkja á árunum 2001-2006. Á sama tíma voru 592 umsóknir um erlend útibú afgreiddar.⁴¹ Í töflu 4 kemur fram erlent eignarhald á bönkum í 98 löndum árið 2007. Í einungis 4 löndum er ekkert erlent eignarhald í bankakerfinu en í 21 landi liggur eignarhluturinn á milli 70% og 100%. Að meðaltali er erlent eignarhald um 40%. Eignarhald ríkisins á þessum sömu mörkuðum er að meðaltali tæplega 15%. Ekkert marktækt samband virðist hins vegar vera á milli erlends eignarhalds, ríkisbanka og samþjöppunar á viðkomandi markaði.

Tafla 4.⁴²

Erlendir bankar og samþjöppun 2007

Hlutir í erlendri eigu	Fjöldi landa	Meðaltal í erlendri eigu	Meðaltal í eigu ríkis	Meðaltal fimm stærstu
0	4	0%	4%	78%
0-10%	18	7%	25%	67%
10-30%	24	20%	20%	75%
30-50%	17	42%	13%	71%
50-70%	14	59%	13%	79%
70-100%	21	92%	2%	73%

Ef litið er sérstaklega á Norðurlöndin þá hafa bankar þar að jafnaði verið í eigu innlendra aðila. Það breyttist með aukinni alþjóðavæðingu upp úr 1990 og aðild að EES-svæðinu. Fleiri bankar fóru að líta á Norðurlöndin, a.m.k. tvö eða fleiri þeirra, sem sitt heimasvæði. Stærsti banki Norðurlanda, Nordea, starfar þannig í Finnlandi, Svíþjóð, Noregi og Danmörku. Markaðshlutdeild hans er langhæst í Finnlandi sem er ástæðan fyrir því að hlutdeild banka frá öðrum Norðurlöndunum er langhæst í Finnlandi í töflu 5.

Tafla 5.⁴³

Hlutfall erlendra banka á Norðurlöndum árið 2004

	Finnland	Danmörk	Noregur	Svíþjóð	Ísland
Innlendir	40,5	83,8	73,7	92,8	100,0
Norðurlönd	59,1	13,8	23,4	5,6	0,0
Önnur lönd	0,4	2,4	2,9	1,6	0,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Ef litið er til ESB-ríkjanna er erlent eignarhald einnig algengt. Engum blöðum er um það að fletta að þar hefur opnun markaða haft áhrif. Mynd 2 sýnir hvernig eignarhald á fimm

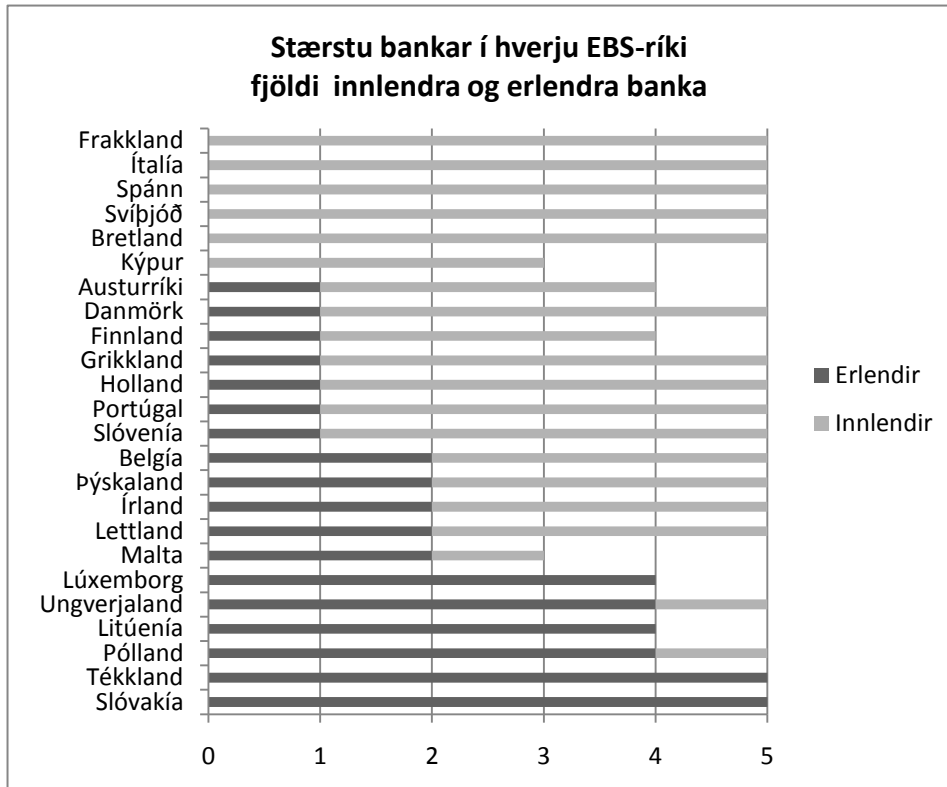
⁴¹ World Bank database

⁴² Kevin Davies (2007): Banking Concentration, Financial Stability and Public Policy. Reserve Bank of Australia.

⁴³ Nordic Banking Structures - Report from the Nordic Central Banks (2006).

stærstu bönkum í hverju ESB-ríki skiptist á milli innlendra og erlendra banka.⁴⁴ Í Frakklandi, Ítalíu, Spáni, Svíþjóð og Bretlandi eru allir fimm stærstu bankarnir innlendir. Á hinn bóginn eru allir fimm stærstu bankarnir í Tékklandi og Slóvakíu erlendir. Erlendir bankar láta sérstaklega að sér kveða í Austur Evrópu.

Mynd 2.



⁴⁴Communication from the Commission. Sector inquiry under Article 17 of Regulation (EC) No. 1/2003 on retail banking. January 2007.

5. Nýjar aðstæður á bankamarkaði

5.1 Bankahrunið og afleiðingar þess

Samkeppnisyfirvöld hafa á undanförunum árum fjallað talsvert um starfsemi viðskiptabanka. Samkeppniseftirlitið greindi íslenskan viðskiptabankamarkað ítarlega í ákvörðun sinni um samruna Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. (SPRON) í september 2008. Stofnunin taldi ljóst að brotthvarf SPRON af markaðnum sem sjálfstæðs keppinauts skapaði umtalsverðar samkeppnishömlur. Þrátt fyrir það var það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að fjárhagsstaða SPRON leiddi til þess að engin önnur niðurstaða væri tæk í málinu en að heimila samrunann.⁴⁵ Í sömu ákvörðun komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að viðskiptabankarnir, Landsbanki Íslands, Kaupþing og Glitnir, væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og fyrirtækjþjónustu við smærri fyrirtæki. Taldi Samkeppniseftirlitið að þar væri um svæðisbundna markaði að ræða þar sem vöruframboð væri einsleitt, markaðurinn gagnsær og aðstæður allar með þeim hætti að þær ýttu undir samhæfða hegðun keppinauta. Hefur hegðun viðskiptabankanna þriggja verið að meginstefnu til samhæfð að minnsta kosti frá aldamótunum síðustu.

Ákvörðun um að heimila samruna Kaupþings og SPRON var tekin 26. september 2008, aðeins nokkrum dögum fyrir róttæka breytingu á íslenska bankakerfinu með falli viðskiptabankanna þriggja. Þann 29. september gaf ríkisstjórn Íslands út yfirlýsingu um að hún hygðist taka Glitni yfir með því að leggja bankanum til nýtt hlutfé gegn 75% eignarhlut í bankanum. Seðlabankinn hafði áður hafnað beiðni Glitnis um lán til þrautavara. Viðbrögð markaðarins við yfirtöku ríkisins voru mjög neikvæð; láns hæfi íslenska ríkisins lækkaði og samningum um lánalínur banka var rift. Auk þess fór verulega að bera á úttektum á Icesave netreikningum Landsbankans í Bretlandi og Hollandi.⁴⁶

Með neyðarlögum nr. 125/2008 var Fjármálaeftirlitinu gert kleift að grípa til nauðsynlegra aðgerða vegna alvarlegrar stöðu íslensku bankanna. Þann 7. október tók Fjármálaeftirlitið yfir stjórn Landsbanka Íslands og setti skilanefnd yfir hann. Sama dag tók Fjármálaeftirlitið yfir Glitni. Útspil breskra stjórnvalda í framhaldi af þessum aðgerðum urðu óvænt því daginn eftir beittu þau ákvæðum sérstakra hryðjuverkalaga og frystu eignir Landsbankans í Bretlandi. Þá komst breska fjármálaeftirlitið að þeirri niðurstöðu að dótturfélag Kaupþings í Bretlandi, Kaupthing Singer and Friedlander, uppfyllti ekki lágmarks lausafjárkröfur. Eftirlitið kom því í veg fyrir að KSF gæti tekið við frekari innstæðum og höfðaði samtímis mál fyrir breskum dómstólum sem setti bankann undir sérstaka stjórn. Með þessum aðgerðum varð móðurfélagið, Kaupþing, einnig óstarfhæft. Fjármálaeftirlitið tók því yfir bankann þann 9. október og skipaði skilanefnd yfir hann. Þar með voru þrír stærstu viðskiptabankarnir komnir í vörslu íslenskra stjórnvalda og hrun bankakerfis landsins blasti við.

⁴⁵ Fyrirtæki á fallandi fæti (e. failing firm defense).

⁴⁶ Nánar er fjallað um þessa atburðarás í Rannsóknarskýrslu Alþingis og ársskýrslum Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins árið 2009. Umfjöllunin hér er tekin upp úr þessum skýrslum.

Helsta markmið íslenskra stjórnvalda var að tryggja að greiðslukerfi innanlands myndi virka og lágmarks fjármálaþjónusta væri fyrir hendi. Einnig var mikilvægt að bankakerfið hefði ekki keðjuverkandi áhrif og yrði þannig til þess að allt íslenska fjármálakerfið hryndi. Vegna hruns bankanna var raunveruleg hættu á því að innlend greiðslumiðlun myndi stöðvast eða að alvarleg vandamál kæmu upp við að halda henni gangandi.

Stofnaðir voru nýir bankar á grunni þeirra gömlu og bönkunum þremur skipt í gamla banka og nýja banka. Í gömlu bönkunum voru í meginatriðum skildar eftir allar erlendar eignir, skuldir og skuldbindingar en í nýju bankana voru flutt öll innlán og útlán hjá innlendum starfsstöðvum og fasteignir þannig að nýju bankarnir væru færir um áframhaldandi innanlandsviðskipti. Skilaneindir bankanna höfðu það að meginmarkmiði að ná sem mestum verðmætum úr eignum gömlu bankanna og gæta þannig hagsmuna lánardrottna þeirra.⁴⁷ Á árinu 2009 eignuðust svo gömlu bankarnir hlut í nýju bönkunum eftir samningaviðræður ríkisins og skilaneinda gömlu bankanna að loknu verðmati óháðra sérfræðinga. Hlutur kröfuhafa gömlu bankanna í þeim nýju er misstór, minnstur um 19% í Landsbankanum en stærstur 95% í Íslandsbanka.

Fall stærstu bankanna hafði mikil áhrif á stöðu þeirra lánastofnana sem eftir voru. Þær liðu fyrir lausafjárskort, dvínandi traust og lækkun eigna. Þá voru hlutabréf í föllnu bönkunum að nokkru leyti tryggingar fyrir lánnum sem þessar lánastofnanir höfðu veitt. Fjármálaeftirlitið tók svo yfir þrjár lánastofnanir á árinu 2009 og fimm á árinu 2010.

Á íslenskum viðskiptabankamarkaði hafa þrír stórir viðskiptabankar um árabil starfrækt útibúanet sem nær yfir landið allt. Viðskiptabankarnir sem um ræðir eru í dag þekktir undir vörumerkjunum Landsbankinn, Íslandsbanki og Arion banki. Til viðbótar þeim eru starfandi tveir smærri viðskiptabankar á Íslandi. Starfsemi annars þeirra, MP banka, er bundin við Reykjavík hvað staðsetningu afgangið varðar. Byr rekur aftur á móti útibú á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri. Á markaðnum starfar jafnframt nokkur fjöldi sparisjóða. Er starfsemi þeirra gjarnan bundin við afmörkuð landfræðileg svæði. Þá hefur fjöldi annarra fyrirtækja starfsleyfi skv. lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 til þess að veita tiltekna þjónustu á fjármálamarkaði.

Rétt er að taka fram að þó viðskiptabankarnir séu nú, að hluta eða öllu leyti, í eigu ríkisins er þeim óheimilt að hafa með sér samkeppnishamlandi samvinnu. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 16/2009, *Undanþága vegna samræmdrar beitingar greiðsluferfiðleikaúrræða er varða fasteignaveðlán einstaklinga*, segir þannig:

„Sú staðreynd að tvö eða fleiri fyrirtæki eru í eigu hins opinbera þýðir ekki, ein og sér, að viðkomandi fyrirtæki teljist ekki vera sjálfstæðir keppinautar í skilningi samkeppnisréttarins. Í álit samkeppnisráðs nr. 8/2000, Fyrirhugaður samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf., var litið svo á að umræddir ríkisbankar væru sjálfstæðir keppinautar sem ætlað var að keppa á fjármálamarkaði. Var m.a. á það bent að ekki væri unnt að jafna stöðu þess ráðherra sem fór með eignarhlut ríkisins í umræddum bönkum við stöðu einkaaðila sem fer með ráðandi eignarhlut í tveimur eða fleiri einkafyrirtækjum. Nýja Kaupþing, NBI og Íslandsbanki eru hlutafélög með

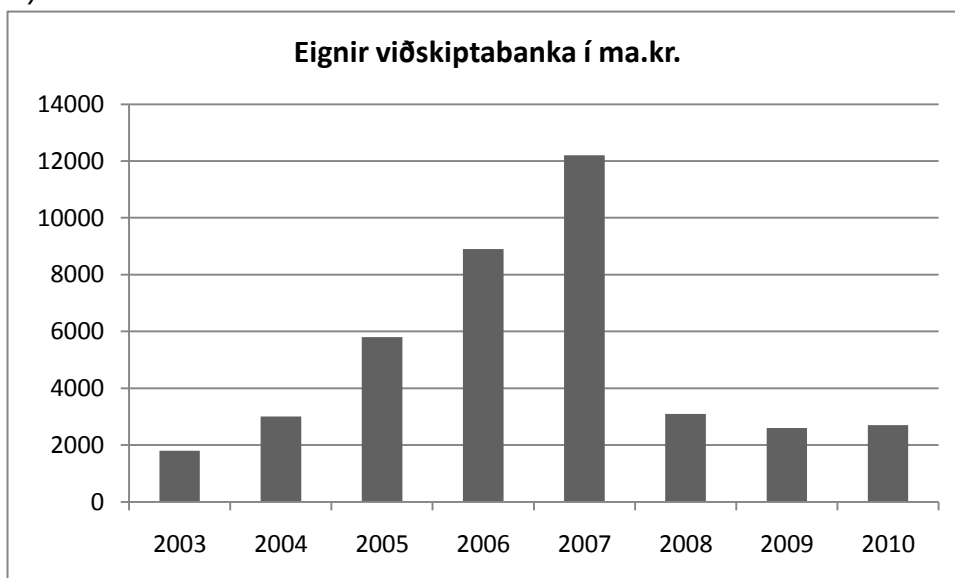
⁴⁷ Þessi umfjöllun er í meginatriðum tekin upp úr Ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins árið 2009, bls. 12.

sjálfstæðri stjórn og eiga þessi fyrirtæki að starfa óháð hvort öðru á markaðnum. Í ljósi þessa er á það fallist með málsaðilum og þeim stjórnvöldum, sem komu að þessum gerningum, að þau fjármálafyrirtæki sem í hlut eiga teljist vera keppinautar í skilningi samkeppnislaga, sbr. einnig t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 58/2008, Samkomulag fjármálafyrirtækja um skilmálabreytingu fasteignaveðlána vegna greiðsluáðlögunar. Þessum fyrirtækjum, þ.m.t. þeim bönkum sem eru í ríkiseigu, ber því að fullu og öllu að virða bann 10. gr. samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samráði. Einnig ber samtökum þessara fjármálafyrirtækja að starfa í samræmi við 12. gr. samkeppnislaga. Í IV. kafla skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2008, Viðskiptasamningar birgja og annað samstarf fyrirtækja á matvörumarkaði, er gerð grein fyrir mikilvægum atriðum sem samtök fyrirtækja verða að hafa hliðsjón af í starfsemi sinni. Er það sérstaklega brýnt þegar aðildarfyrirtæki starfa á fákeppnismarkaði."

Þannig er ætlast til þess að hinir nýju banka keppi sín á milli um að veita almenningi og atvinnulífinu góða þjónustu og sem hagstæðust viðskiptakjör.

Eins og gefur að skilja hefur bankakerfið minnkað við þessar hremmingar. Frá bankahrúni hafa heildareignir viðskiptabanka numið u.þ.b. 3.000 milljörðum króna eða um tvöfaldri landsframleiðslu. Það er svipað hlutfall af landsframleiðslu og í lok ársins 2003 þegar einkavæðingu bankanna var nýlokið. Fjórum árum síðar, eða í lok ársins 2007, hafði bankakerfið hins vegar stækkað í rúmlega 12.000 milljarða króna eða sem svaraði til rúmlega nífaldrar landsframleiðslu þess árs. Þessi mikla stækkun er rakin til ytri vaxtar með yfirtökum og innri vaxtar með útlánavexti og verðbréfafjárfestingum. Mynd 3 sýnir heildareignir viðskiptabanka í ma.kr.

Mynd 3.



Það er ljóst að aðstæður á viðskiptabankamarkaði hafa gerbreyst frá því að ákvörðun um samruna Kaupþings og SPRON var tekin. Fjármálafyrirtækjum hefur fækkað, nýir bankar risið á rústum hinna gömlu, gjaldeyrishöftum hefur verið komið á í landinu og

endurskipulagning efnahags bankanna og skulda heimila og fyrirtækja verið í forgangi í starfi bankanna í stað hefðbundinnar bankastarfsemi.

5.2 Fækkun fjármálafyrirtækja

Flóra íslenskra fjármálafyrirtækja hefur tekið verulegum breytingum síðustu árin, eins og sjá má í töflum 6 og 7.⁴⁸

Tafla 6.

Fjöldi viðskiptabanka og sparisjóða 2007 og 2011

Fjármálafyrirtæki 2007	Ný félög	Fjármálafyrirtæki 2011
Viðskiptabankar		
Kaupþing banki	Arion banki	Arion banki
Glitnir banki	Íslandsbanki	Íslandsbanki
Landsbanki Íslands	NBI	NBI
Straumur		
Icebank	Byr	Byr MP banki
5	4	5
Sparisjóðir		
Sparisjóður Bolungarvíkur		Sparisjóður Bolungarvíkur
Sparisjóður Höfðhverfinga		Sparisjóður Höfðhverfinga
Sparisjóður Norðfjarðar		Sparisjóður Norðfjarðar
Sparisjóður Strandamanna		Sparisjóður Strandamanna
Sparisjóður Suður-Þingeyinga		Sparisjóður Suður-Þingeyinga
Sparisjóður Svarfdæla		Sparisjóður Svarfdæla
Sparisjóður Vestmannaeyja		Sparisjóður Vestmannaeyja
Sparisjóður Þórshafnar		Sparisjóður Þórshafnar
Sparisjóðurinn í Keflavík		
Byr sparisjóður		
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis		
nb.is sparisjóður		
Sparisjóður Húnaþings og Stranda		
Sparisjóður Kaupþings hf.		
Sparisjóður Kópavogs		
Sparisjóður Mýrasýslu		
Sparisjóður Norðlendinga		
Sparisjóður Ólafsfjarðar		
Sparisjóður Siglirðinga		
Sparisjóður Skagafjarðar		
Sparisjóður Vestfirðinga		
21		8

⁴⁸ Töflurnar eru unnar upp úr listum Fjármálaeftirlitsins um eftirlitskylda aðila. Vakin er athygli á því að:

- Í töflunum kemur eingöngu fram hluti fjármálafyrirtækja, þ.e. viðskiptabankar, sparisjóðir, lánaþingir og verðbréfaþingir. Greiðslukortafyrirtæki, sem teljast til lánaþingir, og uppgjörþingir, sem teljast til verðbréfaþingir, eru ekki sýnd í töflunum.
- Sparisjóðir sem árið 2011 eru í eigu viðskiptabanka eru ekki sýndir í töflunni.

Á árinu 2007 voru fimm fjármálafyrirtæki með starfsleyfi sem viðskiptabankar en einungis þrjú þeirra, Glitnir banki, Kaupþing og Landsbanki Íslands, tóku við innlánnum frá almenningi. Tveir þeirra, Straumur og Icebank, höfðu viðskiptabankaleyfi til að eiga möguleika á að taka við heildsöluinnlánnum. Eins og kunnugt er hafa Íslandsbanki, Arion banki og Landsbankinn tekið við hlutverki forvera sinna og bjóða almenningi upp á viðskiptabankþjónustu. Tveir nýir viðskiptabankar hafa bæst í hópinn síðan 2007; annars vegar Byr hf. en það er nýr viðskiptabanki sem tók við innlánnum og eignum Byrs sparisjóðs og hins vegar MP banki sem var lánafyrirtæki á árinu 2007 en fékk leyfi til að taka á móti innlánnum árið 2008.

Sparisjóðum hefur fækkað mikið og eru nú einungis átta sjálfstæðir sparisjóðir starfandi, þ.a. fimm með ríkið sem stærsta eiganda, þ.e. Sparisjóður Bolungarvíkur, Sparisjóður Norðfjarðar, Sparisjóður Svarfdæla, Sparisjóður Vestmannaeyja og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis. Seðlabanki Íslands varð einn stærsti kröfuhafi ýmissa smærri sparisjóða við fall Sparisjóðabankans í mars 2009 en þá fluttust innistæður sparisjóða og kröfur bankans á hendur sparisjóðunum yfir til Seðlabankans. Endurskipulagning sparisjóðanna felur í sér að hluta skulda sparisjóðanna verður breytt í eigið fé og víkjandi lán. Stofnfé sem Seðlabankinn eignast við þessa aðgerð er svo yfirtekið af ríkissjóði og Bankasýslu ríkisins falið að fara með eignarhaldið. Byr hefur verið tekinn yfir af skilanevnd með svipuðum hætti og Arion banki og Íslandsbanki. Er Byr nú hlutafélag og rekinn sem viðskiptabanki. Nýlega var Sparisjóður Keflavíkur sameinaður Landsbankanum samkvæmt ákvörðun Fjármálaeftirlitsins frá 5. mars 2011.

Tafla 7.

Fjöldi lánafyrirtækja og verðbréfafyrirtækja 2007 og 2011

Fjármálafyrirtæki 2007	Ný félög	Fjármálafyrirtæki 2011
Lánafyrirtæki		
Byggðastofnun		Byggðastofnun
Lánasjóður sveitarfélaga		Lánasjóður sveitarfélaga
Lýsing		Lýsing
Saga Fjárfestingarbanki		Saga banki
SP fjármögnun		SP fjármögnun
MP fjárfestingarbanki		
Askar Capital		
Avant		
Frjálsi fjárfestingarbankinn		
VBS fjárfestingarbanki		
10	0	5
Verðbréfafyrirtæki		
Arev verðbréfafyrirtæki		Arev verðbréfafyrirtæki
Íslensk verðbréf		Íslensk verðbréf
H.F. Verðbréf		H.F. Verðbréf
Jöklar Verðbréf		Jöklar Verðbréf
Virðing		Virðing
	Alfa verðbréf	Alfa verðbréf
	ALM Fjármálaráðgjöf	ALM Fjármálaráðgjöf
	Arctica Finance	Arctica Finance
	Auður Capital	Auður Capital
	Capacent Fjárfestingarráðgjöf	Capacent Fjárfestingarráðgjöf
	Tindar verðbréf	Tindar verðbréf
NordVest Verðbréf		
SPRON Verðbréf		
Verðbréfaþjónusta Sparisjóðanna		
8	6	11

Lánafyrirtækjum hefur fækkað um helming frá árinu 2007 vegna slita, nauðasamninga og breytinga á starfsleyfi. Þá hefur meirihluti þeirra sem eftir standa þurft á fjárhagslegri endurskipulagningu að halda til að uppfylla kröfur og þau hafa takmarkaða burði til að bjóða ný lán til uppbyggingar í íslensku atvinnulífi.

Verðbréfafyrirtækjum hefur hins vegar fjölgað frá 2007. Verðbréfafyrirtæki hafa ekki heimildir til að gefa út skuldabréf eða bjóða lán og hafa því minni efnahagsreikning sem hefur leitt til minni skakkafalla fyrir þessi fyrirtæki við hrunið. Meirihluti þeirra verðbréfafyrirtækja sem voru starfandi árið 2007 starfa enn og sex ný hafa bæst í hópinn. Þessi fyrirtæki sinna mörg hver ráðgjöf við endurskipulagningu fyrirtækja en markaður fyrir miðlun og útgáfu fjármálagerninga hefur hins vegar dregist mjög saman.

5.3 Starfsemi bankanna

5.3.1 Eigendur og fjárbinding ríkisins

Fjárbinding ríkisins í Arion banka, Íslandsbanka og Landsbanka nemur um 190 milljörðum króna. Þar af nemur fjárframlag vegna hlutafjár rúmlega 135 milljörðum króna og tæpum 55 milljörðum króna vegna víkjandi lána. Upphaflega var gert ráð fyrir að þessi fjárhæð yrði um 385 milljarðar króna en þá var reiknað með því að ríkið myndi eiga Landsbankann, Arion banka og Íslandsbanka að fullu.⁴⁹

Tafla 8.

Hlutafé ríkisins í bönkunum og víkjandi lán í m.kr.

Banki	Hlutafé	Hlutafé ríkisins	Hluttur ríkis	Víkjandi lán
Landsbankinn	150.000	122.000	81	
Arion banki	75.862	9.862	13	29.500
Íslandsbanki	65.000	3.250	5	25.000
Samtals	290.862	135.112		54.500

Sérstök dótturfélög gömlu bankanna voru stofnuð að kröfu Fjármálaeftirlitsins til að fara með eignarhluti gömlu bankanna í þeim nýju. ISB Holding ehf. fer þannig með 95% hlut í Íslandsbanka, Kaupskil ehf. með 87% hlut í Arion banka og Landsskil með 18,67% hlut í Landsbankanum.

5.3.2 Rekstur

Arion banki, Íslandsbanki og Landsbanki hafa birt ársuppgjör sín fyrir árið 2010. Samanlagður hagnaður þeirra voru tæpir 70 milljarðar króna. Í ljósi þess að endurskipulagning útlánasafna bankanna er ólokið er erfitt að leggja mat á fjárhagslegan styrk þeirra.

Almennt má segja að rekstrarhagræðing sé ekki hafin nema að litlu leyti í bankakerfinu þó flestir séu sammála um að kerfið sé of stórt. Að hluta til má rekja ástæðuna til þess að tími stjórnendanna hefur að mestu farið í innri mál og endurskipulagningu útlánasafnsins. Rekstrarkostnaður stóru bankanna þriggja hefur hækkað á milli árána 2009 og 2010 um 7,5 milljarða króna, eða um 12% að raungildi frá árinu 2009. Launakostnaður, sem nemur um helmingi alls rekstrarkostnaðar, hækkaði svipað að raungildi á milli ára. Upplýsingatæknikostnaður stóru bankanna þriggja nam samtals um 10,5 ma.kr. á árinu 2009. Starfsmönnum hefur fjölgað um tæp 200 á milli árána 2009 og 2010.

Bankasýsla ríkisins hefur farið ítarlega yfir rekstur Arion banka, Íslandsbanka og Landsbanka á árinu 2009 og er byggt á umfjöllun stofnunarinnar hér á eftir.⁵⁰ Ekki liggur fyrir samskonar greining fyrir árið 2010.

⁴⁹ Tekið upp úr Skýrslu um starfsemi Bankasýslu ríkisins á árinu 2010, bls. 33.

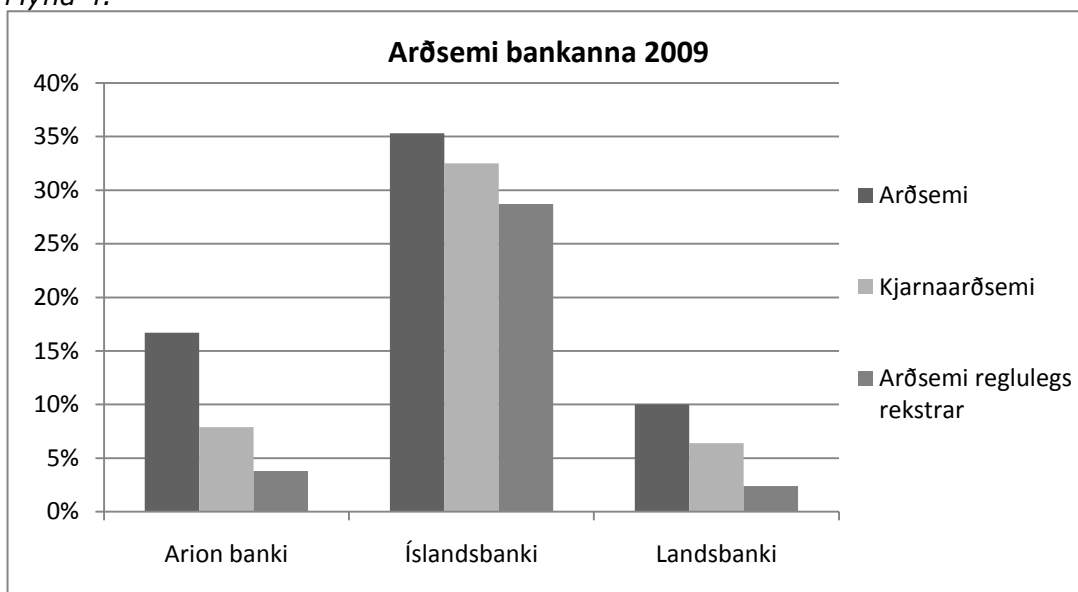
⁵⁰ Sjá Skýrslu um starfsemi Bankasýslu ríkisins á árinu 2010, 4. kafla.

Allir bankarnir þrír skiluðu hagnaði árið 2009 og nam hagnaður þeirra samtals 51 milljarði króna eftir skatt. Rekstrarniðurstöður bankanna samkvæmt ársreikningi segja þó ekki alla söguna. Uppgjör bankanna árið 2009 einkennist af óreglulegum liðum sem stafa af uppgjöri nýju bankanna við þá gömlu. Stór hluti af tekjum bankanna á síðasta ári er vegna endurmats á bókfærðu virði útlána og krafna. Áhrifa þessa endurmats mun að öllum líkindum gæta á uppgjör bankanna enn um sinn en endurmatið hefur ekki áhrif á rekstur þeirra til lengri tíma lítið.

Bankasýsla ríkisins bendir á að miklu máli skiptir að unnt sé að átta sig á arðsemi af reglulegum rekstri til að unnt sé að sjá á hversu styrkum stoðum hann hvílir. Til að fá skýrari mynd af rekstrinum hefur Bankasýslan greint á milli kjarnaarðsemi og reglulegs rekstrar. Kjarnaarðsemi er skilgreindur sem rekstur bankanna að frádregnum áhrifum af endurmati eigna, áhrifum af gjaldeyrissveiflum og eftir atvikum áhrifum af rekstri dótturfélaga í óskyldum rekstri. Reglulegur rekstur er skilgreindur þrengra en kjarnaarðsemi, þ.e. leiðrétt er fyrir hagnaði af fjárfestingum og öðrum tekjum til viðbótar við leiðréttingu vegna endurmats eigna og áhrifa gjaldeyrissveiflna.

Með þeim leiðréttingum sem getið er hér að ofan er það aðeins Íslandsbanki sem skilar viðunandi arðsemi á árinu 2009, sbr. mynd 4.

Mynd 4.



Rekstur bankanna byggir nú að stærstum hluta á þremur stoðum; endurmati eigna og gjaldeyrishagnaði, viðskiptabankastarfsemi og þóknunatekjum af eignastýringu. Stærsti og veigamesti tekjupósturinn, endurmat eigna, er einungis til skamms tíma. Ef hans nyti ekki við væri rekstur Arion banka og Landsbanka í járnnum.

5.3.3 Arðsemiskrafa

Bankasýsla ríkisins hefur gefið út arðsemiskröfur fyrir banka í eigu ríkisins. Lágmarksarðsemiskrafa ríkisins tekur mið af fjármagnskostnaði ríkisins af fjárskuldbindingu í bönkunum þremur að viðbættu álagi auk þess sem tekið er tillit til þeirrar áhættu sem fylgir bankarekstri til að mæta þeirra áhættu sem ríkið tekur á sig með fjárfestingu í bönkunum þremur.

Bankasýslan metur að eðlilegt sé að gera kröfu um 6 til 8% ávöxtun á hlutabréfum umfram áhættulausa ríkisbréfavexti og eðlileg arðsemiskrafa fyrir banka í blönduðum rekstri væri því um 15% miðað við núverandi aðstæður.⁵¹ ⁵² Þess skal getið til samanburðar að norski bankinn DnB Nor setur sér markmið um 13% langtímaarðsemi en sá banki er að þriðjungi í eigu norska ríkisins. Vaxtastig í Noregi er þó að jafnaði talsvert lægra en hér á landi.

5.3.4 Stefnumótun bankanna

Þrír stærstu bankarnir, Arion banki, Íslandsbanki og Landsbankinn, hafa frá stofnun í október 2008 staðið frammi fyrir erfiðum verkefnum. Þegar hefur farið fram mikil endurskipulagning á lánasöfnum bankanna og mun áfram verða drjúgur hluti af starfseminni á næstu misserum. Bankarnir standa andspænis minni tekjumöguleikum á markaði, mannfrekum verkefnum á sviði fjárhagslegrar endurskipulagningar og auknum kröfum Fjármálaeftirlitsins sem meðal annars lúta að hærri eiginfjárhlutföllum. Nú þegar mesti kúfurinn eftir bankahrunið er að baki og nýjar stjórnir og framkvæmdastjórnir hafa tekið við í öllum bönkunum hafa allir bankarnir lokið við stefnumótun.

Í tengslum við gerð þessa umræðuskjals spurði Samkeppniseftirlitið Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankann um starfsemi bankanna til næstu fimm ára, þ.e. á hvaða sviðum bankinn hyggðist bjóða þjónustu, hvar bankinn sæi helst sóknarfæri, hvar helstu tækifæri lægju til hagræðingar og hverjir væru helstu styrk- og veikleikar bankans.

Þjónustuframboð

Í svari sínu segir Landsbankinn að bankinn sé stærsta fjármálafyrirtæki landsins og hyggist í krafti stærðar og víðtækra dreifileiða bjóða alhliða viðskiptabankþjónustu. Í því felist alhliða bankþjónusta við fyrirtæki og einstaklinga, þar með talin eignastýring og sérbankþjónusta. Bankinn mun jafnframt bjóða upp á fjárfestingarbankþjónustu og fyrirtækjaráðgjöf.

Íslandsbanki hefur skilgreint framtíðarsýn sína á þann veg að vera númer eitt í þjónustu. Hlutverk Íslandsbanka sé að bjóða alhliða bankþjónustu fyrir einstaklinga og fyrirtæki með hagsmunum viðskiptavina og samfélagsins að leiðarljósi. Utan Íslands byggir Íslandsbanki fyrst og fremst á viðskiptasamböndum sínum og sérþekkingu í sjávarútvegi og orkumálum. Stefna bankans til 2015 er skilgreind á þann veg að bankinn bjóði heimilum og fyrirtækjum alhliða fjármálaþjónustu. Bankinn sé með sterkan og skilvirkan viðskiptabanka, öflugan fyrirtækja- og fjárfestingarbanka sem séu í forystu á sínum markaði og starfræki auk þess tvær sjálfstæðar einingar sem þjóni viðskiptavinum á sviði eignastýringar og eignafjármögnunar.

Ný stefna Arion banka gerir ráð fyrir að bankinn veiti fyrirtækjum og einstaklingum alhliða bankþjónustu að erlendri fyrirmynd. Sérstök áhersla sé lögð á að bjóða

⁵¹ Álagið á áhættulausa ríkisbréfavexti byggja m.a. á sögulegum alþjóðlegum gögnum á tímabilinu 1928 til 2000.

⁵² Í fyrrnefndri skýrslu Bankasýslunnar segir svo: „Endurskipulagning rekstrar bankanna eftir hrun er umfangsmikið og margþætt verkefni. Ljóst er að enn er mikið verk óunnið. Líklegt er að reglulegur rekstur bankanna batni er endurskipulagningu lánasafna er lokið að því gefnu að efnahagsaðstæður verða hagstæðari. Ljóst er þó að grípa verður til ráðstafana ef tryggja á að rekstur allra bankanna þriggja verði viðunandi.“ Sjá Skýrslu um starfsemi Bankasýslu ríkisins á árinu 2010, bls. 34.

einstaklingum og fyrirtækjum fjölbreytta þjónustu. Í stefnu bankans er lögð áhersla á að takast á við ríkjandi aðstæður og nauðsyn þess að fjölga tekjustoðum bankans.

Sóknarfæri

Svör bankanna við beiðni Samkeppniseftirlitsins um möguleg sóknarfæri til næstu ára gefa til kynna að sóknarfærin séu einkum af þrennum toga. Stærsta sóknarfærið á fjármálamarkaði er fólgið í endurreisn efnahagslífsins og heimila landsins. Með slíkri endurreisn sé lagður grunnur að starfsemi bankanna, svo sem með uppbyggingu verðbréfamarkaða og meiri veltu og umsvifum á mörkuðum. Bankarnir hafa almennt sett sér það markmið að ljúka útistandandi skuldamálum einstaklinga og fyrirtækja að mestu á árinu 2011. Hins vegar hafa bankarnir ekki alla þræði í hendi sér þar sem margir koma að borðinu, svo sem stjórnvöld, önnur fjármálafyrirtæki, lífeyrissjóðir og launþegasamtök.

Þá er sóknarfæri fólgið í hagræðingu, bæði innan bankanna og með samrunum. Einstaka bankar telja að það liggi tækifæri til hagræðingar í útibúaneti, bakvinnslu og upplýsingatæknimálum. Einnig vinnur nokkur fjöldi manna við endurskipulagningu í tengslum við skuldir fyrirtækja og einstaklinga en sú vinna er tímabundin. Almennt telja bankarnir að íslenska bankakerfið sé of stórt og kostnaðarsamt í rekstri og hagræðing því nauðsynleg, t.d. með samruna banka.

Í þriðja lagi telja bankarnir að sóknarfæri og samkeppni til framtíðar muni í vaxandi mæli snúast um þjónustuframboð og þjónustugæði.

Hins vegar benda bankarnir á að stefnumótun til framtíðar sé mikilli óvissu háð. Fjárfestingu og uppbyggingu séu margar skorður settar. Opinberar álögur á heimili og fyrirtæki hafa hækkað umtalsvert og talsverð óvissa ríkir um ýmsar lagabreytingar og stjórnvaldsaðgerðir, svo sem breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfi og fyrirkomulag gengis- og peningamála. Þessu til viðbótar er mikil óvissa um tímasetningu og fyrirkomulag afnáms gjaldeyrishafta.

6. Einkenni bankamarkaða

6.1 Inngangur

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2008 var komist að þeirri niðurstöðu að stóru viðskiptabankarnir þrír væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Réðist matið að verulega leyti af ákveðnum einkennum íslensks fjármálamarkaðar sem ýtt geta undir þegjandi samhæfingu fyrirtækja. Í nýrri ákvörðunum sem varða bankamarkaðinn hefur komið fram að ekkert bendi til þess að hin sameiginlega markaðsráðandi staða sé ekki enn fyrir hendi, sbr. t.d. ákvörðun nr. 36/2010.

Samkeppniseftirlitið hefur verið með til skoðunar hvort þessi staða hafi breyst en niðurstaða liggur ekki fyrir. Hér á eftir er lýst helstu þáttum sem almennt geta ýtt undir þegjandi samhæfingu á markaði og einkenna bankamarkað á Íslandi.

6.2 Einsleitir vörur⁵³

Markaður er einsleitur ef vörurnar sem í boði eru þykja ekki það ólíkar að viðskiptavinir velji að jafnaði á milli þeirra eftir eiginleikum þeirra. Það leiðir af eðli máls að vörur á hverjum markaði fyrir sig eru alltaf að einhverju leyti sambærilegar. Stundum bjóða keppinautar vörur sem hafa frekar ólíka eiginleika (t.a.m. framleiðendur sjónvarpsleikjatölva) en í öðrum tilvikum er eiginleikarnir hinir sömu (t.a.m. bensín). Almennt er talið auðveldara fyrir fyrirtæki að samhæfa markaðshegðun sína þegar varan sem um ræðir er einsleit.⁵⁴ Ástæða þessa er m.a. sú að undir slíkum kringumstæðum er verð mikilvægur samkeppnisþáttur.⁵⁵ Ef vörur innan sama vöruflokks eru ólíkar að verulegu leyti (e. heterogeneous) getur það hins vegar dregið úr líkum á að samhæfð stefna myndist á markaði. Dæmi um slíkt eru vörur sem eru aðlagðar að þörfum einstakra viðskiptavina.⁵⁶

Helstu vöruflokkar banka og sparisjóða á Íslandi eru í grófum dráttum hinir sömu. Einhverju munar í vissum tilvikum í skilmálum eða þjónustu, t.a.m. þeim fríðindum sem tengd eru tilteknum kreditkortum. Vöruframboð viðskiptabanka og sparisjóða er að öðru leyti sambærilegt.

Þá eru fjölmargir reikningar færðir í tölvukerfum þar sem flokkun reiknings ein ræður því hvaða vexti hann ber. Kjör slíkra reikninga eru ekki ákveðin fyrir hvern og einn viðskiptavin heldur eru viðskiptavinir banka og sparisjóða verðþegar (þ.e. þurfa að taka því verði sem er í boði vilji þeir eiga viðskipti) og stuðlar þetta að einsleitni í vöruframboði.

⁵³ Í kaflanum verður hugtakið vörur notað um bæði vörur og þjónustu.

⁵⁴ Sjá hér t.d. Van Bael & Bellis, Competition Law of the European Community, fimmta útgáfa 2010, bls. 710 - 711. Sjá einnig ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 29. september 1999 í máli nr. M. 1386 Exxon/Mobil þar sem segir m.a.: „A high degree of homogeneity simplifies tacit co-ordination of pricing policies. In the absence of other characteristics that are likely to differentiate one supplier from another, competition in a homogeneous product market will therefore tend to focus on prices. ...”

⁵⁵ Sjá hér Alastair Lindsay, The EC Merger Regulation. Substantive Issues. kafli 4. bls. 316 -317.

⁵⁶ Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. M.337 Knorr-Bremse/Allied Signal.

Við rannsókn á samruna SPRON og Kaupþings óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sundurgreiningu á helstu útlánaflokkum banka og sparisjóða á Íslandi. Í grófum dráttum buðu bankarnir upp á sömu útlánaflokka. Þessir flokkar eru yfirdráttarlán, skuldabréfalán, erlend lán, víxlar og kreditkortalán. Framboð staðlaðra lána samkvæmt þeim listum sem Samkeppniseftirlitinu bárust er breytilegt eftir bönkum. Kaupþing bauð til að mynda upp á framkvæmdalán til húsfélaga á meðan aðrir bankar buðu ekki sérstaklega upp á þann valkost. Lítil munur var á þeim yfirdráttarlánnum sem bankarnir buðu. Íbúðalán voru með fjölbreyttara sniði. Meginreglan hjá bönkunum var að íbúðalán væru á fyrsta veðrétti. Skuldabréfalán bankanna eru að meginstefnu til keimlík þrátt fyrir að mögulegt væri að semja um skilmála að nokkru leyti. Að lokum buðu bankarnir flestir upp á sérstök lán fyrir námsmenn sem lokið hafa námi og voru kjörin sem þeim fylgdu sambærileg. Aðrir lánaflokkar voru að mestu leyti sambærilegir.

Frá því að niðursveiflan í efnahagslífinu hófst hafa bankarnir tekið að bjóða upp á ýmsa þjónustubætti. Þar er að verulegu leyti um að ræða greiðsluerfiðleikaúrræði fyrir einstaklinga og fyrirtæki. Er þessi úrræði ekki að fullu sambærileg á milli banka en í sumum tilvikum hafa bankarnir þó komið sér saman um úrræði.

6.3 Samþjöppun og munur á keppinautum

Þegar líkur á sameiginlegri markaðshegðun eru metnar er litið til stöðu fyrirtækja og samþjöppunar á þeim markaði sem um ræðir. Sameiginleg markaðsráðandi staða á sér helst stað á fákeppnismörkuðum en það eru markaðir þar sem helstu fyrirtækin eru tiltölulega fá.⁵⁷ Sameiginleg markaðsráðandi staða er þeim mun líklegri, að öðru óbreyttu, eftir því sem hún tekur til færri fyrirtækja..⁵⁸ Við mat á þessu er horft m.a. til markaðshlutdeildar viðkomandi fyrirtækja og stuðst er við HHI stuðulinn, sbr. nánari umfjöllun í næsta kafla.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2008 kemur fram að markaðshlutdeild stóru viðskiptabankanna þriggja hafi verið áþekkt. Miðað við þær tölur sem Samkeppniseftirlitið hefur undir höndum og gerð verður grein fyrir hér á eftir hefur það lítið breyst. Á einstökum undirmörkuðum er markaðshlutdeild bankanna þó ólík, t.a.m. á sviði bílalána þar sem Arion banki hefur ekki verið virkur. Í ákvörðuninni er einnig gerð grein fyrir umtalsverðri samþjöppun á markaðnum.

Þá skiptir hér máli að stóru bankarnir þrír eru áþekkir að stærð. Til marks um það má meðal annars líta til fjölda stöðugilda í bönkunum:

Starfsmannafjöldi	2009	2010
Arion banki	1091	1177
Íslandsbanki	981	1093
Landsbankinn	1161	1146

⁵⁷ Sjá t.d. Bellamy & Child, European Community Law of Competition, sjötta útgáfa 2008 bls. 758: „An oligopolistic market is one which is dominated by relatively small number of major players, even if none enjoys a position of single dominance.“

⁵⁸ Sjá t.d. Sjá t.d. Cook & Kerse, EC Merger Control, fimmta útgáfa 2009 bls. 208-209.

Fjöldi útibúa og afgreiðslna hefur lítið breyst. Landsbankinn er þó sýnu stærstur að þessu leytinu til og hefur forskot Landsbankans aukist eftir að hann eignaðist SpKef.

Stóru viðskiptabankarnir þrír reka allir fjölmörg útibú sem dreifð eru um höfuðborgarsvæðið og landsbyggðina. Frá hruni hafa miklar breytingar orðið á eignarhaldi, yfirstjórn og rekstri viðskiptabanka og flestra sparisjóða. Frá sjónarhóli neytenda kann breytingin hins vegar að vera lítil. Í grundvallaratriðum má segja að sams konar skipulagsheildir veiti sömu þjónustu á sömu stöðum.

6.4 Kostnaðaruppbygging

Sambærileg eða svipuð kostnaðaruppbygging getur haft áhrif til þess að draga úr samkeppni á mörkuðum. Ástæða þess er meðal annars sú að áþekk kostnaðaruppbygging keppnauta leiðir til þess að fyrirtækin hafa svipaðar forsendur fyrir verðlagningu og ákvörðunum um framleiðslumagn, en hvort tveggja stuðlar að niðurstöðu þegjandi samkomulags um samhæfða hegðun á markaði.⁵⁹ Verður hér að hafa í huga að áþekk kostnaðaruppbygging leiðir til þess að viðkomandi fyrirtæki hafa í raun mikilvægar upplýsingar um keppnauta sína vegna þekkingar þeirra á sínum eigin rekstri. Keppnautar á markaði geta því auðveldlega áttað sig á rekstrarlegum forsendum verðlagningar hvers annars með upplýsingum frá opinberum aðilum og upplýsingum um verðlagningu keppnauta sinna. Af sömu ástæðu hafa fyrirtækin áþekka getu til að lækka verð í samkeppni um viðskiptavini. Þannig stendur hvert fyrirtæki fyrir sig frammi fyrir því að keppnautar þess á markaðnum geta auðveldlega leikið ákvarðanir um verðlækkanir eftir. Þá hefur verið vísað til þess að eftirlit með því að aðilar séu að fylgja þeirri markaðshegðun sem samhæfð er verði auðveldara, vegna þess að fyrirtæki sem stendur frammi fyrir minni arðsemi verður að taka afstöðu til þess hvort sú lækking stafar af einhverju sem það hefur ekki stjórn á, t.d. mistökum af hálfu keppnautar, eða af fráviki frá samhæfingunni. Þetta mat er auðveldara þegar kostnaðaruppbygging er áþekk þar sem öll fyrirtækin ættu að öðru jöfnu að starfa á sama hátt.

Starfsemi viðskiptabanka er að mörgu leyti áþekk vegna þess að lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 og fleiri reglur á fjármálamörkuðum leggja ýmis konar höft og kvaðir á viðskiptabanka. Þessi höft og kvaðir stuðla að því að gera fjármálafyrirtæki einsleitari. Sambærileg kostnaðaruppbygging getur haft áhrif til þess að auka gagnsæi og einsleitni.

Stærstu kostnaðarliðir viðskiptabankanna eru starfsmannakostnaður og upplýsingatæknikostnaður. Þar á eftir kemur kostnaður vegna aðkeyprtar þjónustu, húsnæðiskostnaður og gjöld í tryggingarsjóð innistæðueigenda. Er stærð þessara kostnaðarliða áþekk hjá öllum viðskiptabönkunum á þeim tímabilum sem Samkeppniseftirlitið hefur upplýsingar um.

6.5 Gagnsæi

Verðlagning og stefna fyrirtækja er misgagnsæ. Á sumum mörkuðum er afar erfitt fyrir fyrirtæki að fá upplýsingar um verð keppnauta sinna, t.d. af því að samið er um verð við hver einstök viðskipti, þ.e. fyrir hverja og eina sölu. Á öðrum mörkuðum er öllum

⁵⁹ Sjá hér t.d. Kühn K., Closing Pandora's box? Joint dominance after the Airtours judgement, The Pros and Cons of Merger Control, útgefið af sænska samkeppniseftirlitinu 2002.

kunnugt um verð á öllu t.a.m. af því að það er birt opinberlega. Neytendur þurfa á nægilegu gagnsæi að halda til þess að geta vegið og metið þá kosti sem eru í boði. Séu upplýsingar um t.d. vöruframboð og verð ávallt ljósar keppinautum getur skapast grundvöllur fyrir þegjandi samhæfingar á viðskiptastefnu þeirra.⁶⁰

Segja má að gagnsæið þurfi að vera af því tagi að það ýti undir eða að minnsta kosti komi ekki í veg fyrir samhæfða hegðun keppinauta. Ef heildarstærð markaðarins er ljós og stöðug ásamt því sem verð og skilmálar allra eru öllum kunnir eru minni líkur en ella á að aðilar keppi. Á það ekki hvað síst við á mörkuðum þar sem viðvarandi viðskiptasambönd tíðkast líkt og á markaðnum fyrir viðskiptabankþjónustu og fyrirtækjaþjónustu við smærri fyrirtæki. Helgast það af því að öflug samkeppni yrði fyrst og fremst til þess að fyrirtækin myndu ná viðskiptavinum hvert af öðru. Þegar öll aukning í viðskiptum kemur frá öðrum keppinauti á markaði þar sem fáir eru fyrir er líklegast að viðkomandi svari með því að reyna að ná viðskiptavinunum til baka. Fyrirtækin gera sér grein fyrir því að harðvítug samkeppni skilar þeim litlum ábata til langs tíma litið og markaðsgerðin gerir þeim kleift að taka gagnkvæmt tillit til hvers annars í stað þess að keppa. Á slíkum mörkuðum verður að gæta vel að því að gagnsæi vinni ekki gegn hagsmunum viðskiptavina með skerti samkeppni, með þeim hætti sem að framan er lýst. Mega viðkomandi fyrirtæki ekki gera neitt sem auðveldar þeim þegjandi samhæfingu.

Allir bankar á Íslandi birta verðskrár á heimasíðum sínum. Eru verðskrár þessar svo gott sem altækar að því leyti til að þær virðast eiga að mæla fyrir um alla vexti og öll gjöld sem bankarnir taka af stöðluðum afurðum sínum. Eru þær þar með ekki aðeins aðgengilegar viðskiptavinum heldur einnig keppinautum. Við rannsókn á samruna SPRON og Kaupþings komst Samkeppniseftirlitið að því að verð viðskiptabanka fylgdist almennt frekar vel að. Skáru sparisjóðirnir sig þar aðeins úr. Þá er áskilið í lögum um neytendalán nr. 121/1994 að upplýst sé um svokallaða árlega hlutfallstölu kostnaðar í vissum tilvikum. Þjónar þessi hlutfallstala þeim tilgangi að gera mismunandi afurðir lánveitenda auðveldari í samanburði með því að margar breytur eru dregnar saman í eina tölu.

Miklu magni gagna er safnað saman af Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands. Fjármálaeftirlitið hefur þann tilgang að stuðla að því að starfsemi fjármálafyrirtækja sé í samræmi við lög skv. 1. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998. Er hlutverk eftirlitsins að tryggja heilbrigðan rekstur fjármálafyrirtækja og stöðugleika fjármálakerfisins og þar með koma í veg fyrir fjármálakreppur. Við framkvæmd þessa eftirlits er ýmis konar gögnum safnað, m.a. um útlán og áhættur banka og sparisjóða. Að einhverju leyti eru þessi gögn birt opinberlega á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins. Seðlabanki Íslands hefur á hinn bóginn það hlutverk að stuðla að stöðugu verðlagi skv. 3. gr. laga um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001. Samkvæmt IV. kafla laganna skal stofnunin jafnframt stunda ýmis konar hagskýrslugerð og rannsóknir. Mikið magn gagna er birt á heimasíðu Seðlabanka Íslands um hagkerfið. Meðal annars er þar að finna samtölur innlána sundurgreindar með ýmsum hætti.

Framangreind gögn og fleiri sem birt eru opinberlega eru mikil að vöxtum og geta gefið ágæta hugmynd um ýmsar hliðar fjármálaþjónustu, en það er þeim einmitt ætlað að

⁶⁰ Sjá hér t.d. Alistair Lindsay, The EC Merger Regulation: Substantive Issues, bls. 336 þriðja útgáfa 2009:: „*Tacit coordination is feasible only when there is sufficient transparency for all participants to be able to identify the relevant reference point without the need for express collusion.*“

gera. Með aðstoð þessa talnaefnis ætti það að vera hægðarleikur fyrir íslensk fjármálafyrirtæki að meta markaðshlutdeild sína, stærð markaðar, mögulega þróun hans og ýmis fleiri atriði sem ýtt geta undir þegjandi samhæfingu.

Þá ber að hafa í huga að forbundin tengsl milli viðkomandi fyrirtækja geta stuðlað að gagnsæi og gert fyrirtækjunum betur kleift að fylgjast með hegðun hvers annars á markaðnum.⁶¹ Ýmis tengsl hafa verið á milli fjármálastofnana í gegnum tíðina. Hefur ekki dregið sérstaklega úr þeim á nýliðnum árum. Svo sem fjallað verður um hér síðar hafa þó orðið umtalsverðar eignarhaldsbreytingar á fyrirtækjum sem starfa á sviði greiðslumiðlunar. Jafnframt hefur samstarf fjármálafyrirtækja aukist mjög tímabundið þar sem samræmdar reglur hafa verið settar um skuldaaðlögun einstaklinga og fyrirtækja.

6.6 Hvatar fyrir samhæfða markaðshegðun

Jarðvegur fyrir sameiginlega markaðsráðandi stöðu tveggja eða fleiri fyrirtækja felur í sér að fyrir hendi er nauðsynlegur hvati til þegjandi samhæfingar, þ.e. hvati til að stunda hina samhæfðu hegðun og víkja ekki frá henni.

Almennt má segja að mesti hvatinn til samhæðrar markaðsstefnu sé fyrir hendi á mörkuðum sem eru þroskaðir þannig að lítið er um byltingarkenndar nýjungar, útbreiðsla vörunnar er mikil og markaðurinn er svo gott sem mettaður. Þar sem bankaviðskipti fela í sér viðvarandi viðskiptasamband fælist mettun í því að flestir mögulegra viðskiptavina séu í föstu sambandi við einhverja bankastofnun. Fær Samkeppniseftirlitið ekki betur séð en að svo sé.

Allir viðskiptabankarnir og sparisjóðir birta verðskrár sínar opinberlega. Þekkir því hver um sig verð keppinautana á þeim markaði sem máli skiptir. Gefur það auga leið að lækki einn aðili á markaðnum verð sitt munu hinir veita því eftirtekt. Myndi það neyða keppinautana til þess að lækka einnig verð sitt ætli þeir sér að halda markaðshlutdeild sinni. Slík háttsemi leiðir á endanum til þess að það dregur úr hagnaði fyrirtækjanna. Frá því að efnahagsþrengingarnar hófust hafa bankarnir ekki einungis boðið upp á greiðsluferfiðleikaúrræði í sameiningu heldur einnig hver í sínu lagi. Hefur þar verið vísir að ólíku þjónustuframboði. Samkeppniseftirlitið hefur ekki upplýsingar um umfang þessara þjónustupátta og er því ómögulegt að draga verulegar ályktanir af því að svo stöddu.

Hvati til þess að stunda samhæfða hegðun er til staðar ef fyrirtæki hagnast á hinni samhæfðu hegðun, t.d. vegna þess að hærra verð leiði til aukins hagnaðar, en tapar ef það víkur frá henni. Þegar fyrirtæki, sem ástundar hina samhæfðu hegðun víkur frá henni, getur það búist við að önnur fyrirtæki, sem einnig taka þátt í hinni samhæfðu hegðun muni svara í sömu mynt (e. retaliation).⁶² Frávik frá hinni samhæfðu hegðun

⁶¹ Sjá t.d. Bellamy & Child, European Community Law of Competition, sjötta útgáfa 2008 bls. 761.

⁶² Í niðurstöðu undirréttar EB nr. T-342/99 Airtours gegn framkvæmdastjórninni: „the situation of tacit coordination must be sustainable over time, that is to say, there must be an incentive not to depart from the common policy on the market. ... it is only if all the members of the dominant oligopoly maintain the parallel conduct that all can benefit. The notion of retaliation in respect of conduct deviating from the common policy is thus inherent in this condition. In this instance, the parties concur that, for a situation of collective dominance to be viable, there must be adequate deterrents to ensure that there is a long-term incentive in not departing from

getur falist í lækkun verðs til þess að hagnast á aukinni sölu eða t.d. í því að opna sölustað í nágrenni hins aðilans og lokka til sín viðskiptavini hans. Sú refsing sem við blasir af hálfu keppinauta er að þeir muni einnig lækka verð eða einnig opna sölustað til að keppa um viðskiptavini. Hvati til samhæfðrar hegðunar á markaði liggur í því að aðilar á markaði geti búist við slíkum refsingum ef þeir víkja frá samhæfðri hegðun og að rekstrarleg afkoma þeirra sé betri með því að ástunda hina samhæfðu hegðun. Hafi fyrirtækin hins vegar ekki betri afkomu af því að ástunda hina samhæfðu hegðun, hafa þau ekki hvata til samhæfðrar hegðunar. Þá liggja hagsmunir þeirra fremur í því að víkja frá hinni samhæfðu hegðun, t.d. með lágu vöruverði og viðleitni til að auka við markaðshlutdeild sína.⁶³

Frá hagfræðilegu sjónarhorni eru meiri líkur á samhæfðri hegðun ef heildareftirspurn breytist lítið þó að verð breytist og ef vörur eru einsleitar. Helgast þetta af því að ef markaður stækkar ekki mikið (eða ekkert) við verðbreytingar eða mikla samkeppni bítast keppinautar alltaf um sama viðskiptamannahópinn. Lækkun verðs hjá einum kann tímabundið að færa viðskiptavini keppinautanna til hans en um leið og þeir átta sig á því hvað er að gerast lækka þeir verðið líka. Frá sjónarhóli hvers keppinautar fyrir sig verður því skynsamlegast að halda að sér höndum og forðast að keppa um viðskiptavini. Á þetta sérstaklega við þegar auðvelt er að átta sig á því hvað keppinautarnir eru að gera. Á viðskiptabankamarkaði fyrir einstaklinga á það mjög vel við þar sem öll tilboð til þeirra eru auglýst á heimasíðu hvers banka eða sparisjóðs á netinu. Markaðurinn fyrir fyrirtækjaþjónustu við smærri fyrirtæki er ekki jafn gagnsær en verulega gagnsær eigi að síður. Ef kostnaðaruppygging er sú hin sama er auðvelt fyrir keppinauta að setja sig í spor hvers annars.

Ljóst er í samkeppnisrétti að forbundin tengsl og samvinna milli fyrirtækja á fákeppnismarkaði geta skapað hvata fyrir samhæfða hegðun.⁶⁴ Mikið samstarf og forbundin tengsl eru á milli fjármálafyrirtækja. Auka þau jafnframt hvatan til þegjandi samhæfingar þar sem þau skapa umræðuvettvang og geta samhæft hagsmuni þeirra sem að samstarfinu koma. Íslensk fjármálafyrirtæki hafa öll með sér samtök sem nefnast Samtök fjármálafyrirtækja (SFF). Öll fjármálafyrirtæki eru í þessum samtökum. Þá hafa fjármálafyrirtæki með sér samstarf í Reiknistofu bankanna (RB), en eigendur RB eru Seðlabankinn, Landsbankinn, Arion banki, Íslandsbanki, Samband íslenskra sparisjóða, Valitor og Borgun. Viðskiptabankarnir o.fl. voru eigendur að Fjölgreiðslumiðlun (sem nú heitir Greiðsluveitan) en félagið hefur nú verið selt til Seðlabankans. Íslensk fjármálafyrirtæki hafa jafnframt með sér samstarf í Auðkenni en eigendur þess eru Arion

the common policy, which means that each member of the dominant oligopoly must be aware that highly competitive action on its part designed to increase its market share would provoke identical action by the others, so that it would derive no benefit from its initiative (see, to that effect, "Samskonar sjónarmið komu einnig fram í niðurstöðu undiréttar í máli Gencor gegn framkvæmdastjórninni.

⁶³ Sjá hér t.d. Alastair Lindsay, bls. 311–312.

⁶⁴ Sjá t.d. Ivaldi o.fl., The Economics of Tacit Collusion, Report for DG Competition, mars 2003: „*Structural links can facilitate collusion among firms. For example, crossownership reduces the gains derived from undercutting the other firm. Joint venture agreements can also enlarge the scope for retaliation – a firm can then for example punish a deviating partner by investing less in the venture. For these reasons, collusion is more likely to appear in markets where competitors are tied through structural links. Even in the absence of structural links, simple cooperation agreements can contribute to foster collusion. As in the case of joint ventures, these cooperation agreements can for example enlarge the scope for retaliation, thereby enhancing the ability to punish deviating partners.*”

banki, Íslandsbanki, Landsbankinn, Síminn og Teris. Þá eru greiðslumiðlunarfélögin Valitor og Borgun í eigu banka og sparisjóða. Valitor⁶⁵ er í eigu Arion banka (51,91%), Landsbankans (38%) og Byrs (7,22%) en Íslandsbanki á nær allt hlutfé í Borgun.⁶⁶

Þá bendir margt til þess að eftirspurn eftir bankþjónustu breytist ekki mikið með breytingum á verði. Sú þjónusta sem fellur undir þá markaði sem Samkeppnieftirlitið telur máli skipta hér er að verulegu leyti af þeim toga. Eftirspurn eftir ýmis konar almennri bankþjónustu, svo sem tékkareikningum, greiðsludreifingu og fleiru er líkleg til þess að vera tiltölulega stöðug og óháð verði. Sú staðreynd að stýrivextir Seðlabankans þykja hafa haft takmörkuð áhrif á hegðan íslenskra neytenda styður við þessa kenningu. Þegar eftirspurn er með þessum hætti og vörur einsleitar er hættara við þegjandi samhæfingu en ella.

6.7 Aðgangshindranir

Við mat á aðgangshindrunum er gagnlegt að athuga hverjar séu líkurnar á því að nýir aðilar reyni að ná fótfestu á markaðnum. Til þess að meta samkeppnislegt aðhald er mögulegt að meta líkurnar á því að nýir keppinautar geti haslað sér völl á markaðnum. Álitamálið er hversu líklegt sé að inn á markaðinn komi burðugur keppinautur sem er fær um að veita nægilega virka samkeppni þannig að dregið sé úr samkeppnishömlum sem stafa af viðkomandi samruna.⁶⁷ Gera verður þá kröfu að verulega líklegt sé að nýr og öflugur keppinautur komi inn á markaðinn innan skamms tíma. Í þessu sambandi verður meðal annars að athuga hvort möguleikar nýrra keppinauta á að hasla sér völl á markaðnum takmarkist af lagalegum eða tæknilegum hindrunum eða af stöðu þeirra fyrirtækja sem þegar eru á markaðnum.⁶⁸

Samkeppniseftirlitið komst að þeirri niðurstöðu í ákvörðun nr. 50/2008 að aðgangur að íslenskum viðskiptabankamarkaði væri verulega takmarkaður. Var þar meðal annars litið til þess hve lítil gróska væri almennt í bankaumhverfinu. Í grundvallaratriðum hafa sömu fyrirtækin sinnt þjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki um árabil. Eigi að síður hafa á undanförunum árum sprottið upp ýmis konar sérhæfð fjármálafyrirtæki sem veita t.a.m. fagfjárfestum þjónustu.

Bankarnir sem tóku við af Glitni, Kaupþingi og Landsbanka Íslands eru enn langsamlega umsvifamestu viðskiptabankarnir á Íslandi. Nær útibúanet Íslandsbanka, Arion banka og NBI um allt land og eru umsvif þeirra veruleg hér á landi. Samkeppniseftirlitið telur að útibúanet séu nauðsynleg fyrir aðila sem vilja hasla sér völl í viðskiptabankþjónustu á

⁶⁵ Upplýsingar á heimasíðu Valitor hf. www.valitor.is.

⁶⁶ Byggt er á upplýsingar af heimasíðum félaganna, www.valitor.is og www.borgun.is [sótt 23. mars 2011].

⁶⁷ Sjá hér t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. M.190 Nestle/Perrier: „To address the question of potential competition it needs to be examined whether there exists competitively meaningful and effective entry that could and would be likely to take place so that such entry would be capable of constraining the market power of the two remaining national suppliers. The question is not whether new local water suppliers or foreign firms can merely enter by producing and selling bottled water but whether they are likely to enter and whether they would enter on a volume and price basis which would quickly and effectively constrain a price increase or prevent the maintenance of a supracompetitive price. The entry would have to occur within a time period short enough to deter the company(ies) concerned from exploiting their market power.“

⁶⁸ Sjá Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (2004/C 31/03). Official Journal C 31, 05.02.2004.

Íslandi. Samkeppniseftirlitið telur ólíklegt að ná megi verulegri markaðshlutdeild í alhliða viðskiptabankastarfsemi án þess að koma á fót útibúaneti.

Samkeppniseftirlitið hefur í þessu samhengi litið á bankaþjónustu á netinu, í gegnum síma og í bankaútibúum sem stuðningsvörur sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2008. Með því er átt við að hvert þjónustuform styðji við hin þjónustuförmin þar sem neytendur vilji hafa val um hvernig þeir stundi bankaviðskipti sín. Þar sem þessar þjónustutegundir styðja hver við aðra mynda þær jafnframt aðgangshindrun. Í stað þess að auðvelda inngöngu nýrra aðila, t.a.m. með stofnun banka sem aðeins rekur símaþjónustuver eða banka sem starfar einungis á netinu, heftir hin nýja tækni því aðgang að markaðnum.

Felur það í sér verulegan kostnað að koma á fót neti útibúa ásamt net- og símaþjónustu sem aðeins er að hluta til endurkræfur.⁶⁹ Ætla verður að allnokkur stærðarhagkvæmni sé í viðskiptabankaþjónustu. Ætti það að valda nýjum fyrirtækjum erfiðleikum við að hasla sér völl á markaðnum og þar með draga verulega úr aðgengi að honum.

Fyrir utan stærðarhagkvæmnina er breiddarhagkvæmni fyrir hendi í bankaþjónustu. Með því að starfa á fleiri mörkuðum en einum eða starfa í nokkrum löndum má dreifa áhættu og ná betri nýtingu fjármuna og starfsfólks. Þeir bankar sem fyrir eru á markaðnum njóta þess þannig að hafa haslað sér völl á mörgum sviðum.

Ætla verður að fyrir marga viðskiptavinum banka skipti persónuleg samskipti verulegu máli. Við rannsókn samruna Kaupþings og SPRON komst Samkeppniseftirlitið að því að þjónustufulltrúum hafði fjölgað í útibúum viðskiptabanka á kostnað gjaldkera. Styður það við þá skoðun að persónuleg samskipti við viðskiptavinum skipti máli en þjónustufulltrúar veita almennt persónulegri og víðtækari ráðgjöf en gjaldkerar. Þá er ekki ólíklegt að viðskiptavinir sem vilja mikla bankaþjónustu myndi tengsl við tiltekinn þjónustufulltrúa. Með slíku sambandi getur bankinn fylgst betur með viðskiptavininum og metið greiðsluhæfi hans og stöðu auk þess sem viðskiptavinurinn fær betri þjónustu vegna þekkingar þjónustufulltrúans á höfum hans.

Annar þáttur sem veruleg áhrif hefur til þess að takmarka innkomu á markaðinn er skiptakostnaður (e. switching cost) neytenda. Þessi kostnaður er margvíslegur. Neytandinn þarf t.a.m. að verja tíma í að bera saman kjör viðskiptabanka síns og keppinauta hans. Þá þarf að opna nýja reikninga og eftir atvikum loka þeim gömlu. Allt kostar þetta neytandann tíma og fyrirhöfn. Þá er það í vissum tilvikum gert að skilyrði við stærri lánveitingar að viðkomandi viðskiptavinur hafi öll sín bankaviðskipti á sama stað. Hver viðskiptabanki ætti að öðru jöfnu að hafa betri upplýsingar um greiðsluhæfi sinna viðskiptavina en aðrir. Búa bankarnir því yfir því hagræði sem felst í betri upplýsingum um viðskiptavinum þegar kemur að því að gera viðkomandi verðtilboð. Vera kann að viðskiptavinir sýni litla fylgispekt við einstök vörumerki en rannsóknir benda eigi að síður til þess að neytendur veigri sér við að skipta um viðskiptabanka.

⁶⁹ Hefur norska samkeppniseftirlitið m.a. byggt á sömu sjónarmiðum sbr. ákvörðun V2003-61 *DnB og Gjensidige NOR*.

Í skýrslu norræna samkeppnisyfirvalda frá 2006 var gerð grein litlum hreyfanleika viðskiptavina banka á Norðurlöndum. Af hálfu OECD hefur komið fram að líklega sé frekar kostnaðarsamt fyrir einstaklinga og smærri fyrirtæki að færa bankaviðskipti sín frá einu fjármálafyrirtæki til annars.⁷⁰ Rannsóknir breskra samkeppnisyfirvalda sýna hið sama.⁷¹ Á mörkuðum af þessu tagi er gjarnan stunduð verðmismunun á milli nýrra og gamalla viðskiptavina þannig að hinir nýju greiði lægra verð.⁷² Sjást þessa merki í ýmis konar inngöngutilboðum íslenskra banka, svo sem sérstökum tilboðum til ungabarna, fermingarbarna og nemenda. Fela þessi tilboð gjarnan í sér peningagjafir, bíómiða á lægra verði eða önnur slík fríðindi sem sjaldnast standa öðrum viðskiptavinum til boða en þeim sem eru að hefja viðskipti.

Í kjölfar niðursveiflunnar í íslensku efnahagslífi og mikillar veikingar íslensku krónunnar var ákveðið að koma á gjaldeyrishöftum á grundvelli laga nr. 87/1992 um gjaldeyrismál. Nú gilda um gjaldeyrishöftin reglur um gjaldeyrismál nr. 370/2010. Markmið þeirra er að takmarka eða stöðva tímabundið tiltekna flokka fjármagnshreyfinga og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengjast til og frá landinu sem valda að mati Seðlabanka Íslands alvarlegum og verulegum óstöðugleika í peninga- og gengismálum. Höft á fjármagnsflutningi hafa áhrif til þess að draga úr líkunum á því að nýir aðilar taki til starfa á viðskiptabankamarkaði. Dregur það almennt úr líkunum á fjárfestingum ef fjárfestar geta ekki verið vissir um að geta losnað úr fjárfestingum sínum. Þá geta gjaldeyrishöftin jafnframt haft áhrif til þess að takmarka möguleika stórfyrirtækja á að fjármagna sig erlendis. Fækkar því mögulega valkostum þeirra í fjármálaþjónustu.

Litlar breytingar hafa orðið á íslenskum bankamarkaði á umliðnum árum hvað varðar markaðinn fyrir viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki. Þó má nefna innreið viðskiptabankanna á markað fyrir fasteignaveðlán og samruna smærri sparisjóða. Gefa þær breytingar ekki sérstakt tilefni til þess að ætla að verulegar líkur séu á því að fleiri keppinautar bætist við á þessum markaði. Athyglisvert er í þessu samhengi að í öðrum flokkum leyfisskyldrar starfsemi, skv. lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, en viðskiptabankþjónustu og sparisjóðastarfsemi hafa orðið mun meiri breytingar. Þannig eru til að mynda 11 fyrirtæki tilgreind undir liðnum verðbréfafyrirtæki á lista Fjármálaeftirlitsins yfir eftirlitsskylda aðila. Flest þeirra eru stofnuð á þessari öld eða um aldamótin síðustu.

Þá telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að hafa í huga að upplýsingar um neytendur eru mjög mikilvægar fyrir viðskiptabankastarfsemi. Skapa þær þeim íslensku félögum sem búa yfir miklu safni gagna töluvert samkeppnisforskot. Án vitneskju um hegðan einstakra neytenda eða neytenda í heild sinni gæti reynst erfitt fyrir erlent fjármálafyrirtæki að ná til sín viðskiptum við íslenskan almenning. Þessi vandamál eru sínu minni þegar kemur að vel tryggðum útlánum, t.a.m. fasteignaveðlánum, en jafnvel á þeim markaði hefur enginn erlendir aðili enn freistað inngöngu.

⁷⁰ Sjá t.a.m. skýrslu OECD. DAF/COMP(2006)33 m.a. bls. 8 í samantekt og ítarlegar í skýrslunni. Einnig má vísa til síðu 9 í samantekt DAF/CLP(2000)17 og ítarlegri umfjöllunar sem má finna síðar í skýrslunni.

⁷¹ Sjá t.d. skýrslu Office of Fair Trade frá september 2010: „*Personal current accounts in the UK, Progress update.*“

⁷² Sjá DAF/COMP(2006)33 bls. 175.

Í skýrslu OECD frá árinu 2006 er fjallað um aðgangshindranir að bankamarkaði.⁷³ Lagalegar aðgangshindranir mælast miklar í öllum ríkjum sem könnuð eru en sé litið til aðgangshindrana gagnvart erlendum aðilum er Ísland á meðal þeirra ríkja sem mestar aðgangshindranir hefur.

Á undanförunum árum hefur einn banki náð að hasla sér völl á viðskiptabankamarkaði. MP banki fékk leyfi til að stunda viðskiptabankastarfsemi í október 2008 en áður hafði bankinn starfað sem fjárfestingarbanki. Innkoma MP banka á markaðinn verður þó tæplega talin til marks um litlar aðgangshindranir. Þegar MP banki hóf viðskiptabankastarfsemi voru aðstæður um margt sérstakar þar sem stóru viðskiptabankanir höfðu hætt starfsemi og nýir tekið við. Þá höfðu sparisjóðir lent í verulegum rekstrarvandræðum. Má halda því fram að aðstæður hafi verið heppilegar fyrir innkomu banka þar sem viðskiptavinir banka leituðu að skjóli fyrir sparnað sinn og mikil óvissa ríkti um framtíð viðskiptabankanna. Þá hefur verið tilkynnt opinberlega um möguleika innkomu nýs aðila inn á viðskiptabankamarkað en það er Sparifélagið hf. sem vinnur að undirbúningi umsóknar um viðskiptabankaleyfi.

⁷³ Sjá DAF/COMP(2006)33 bls. 19.

7. Markaðshlutdeild og samþjöppun

7.1 Inngangur

Í þessum kafla verður leitast við að draga fram markaðshlutdeild íslenskra viðskiptabanka og sparisjóða. Í þessu skyni hefur Samkeppniseftirlitið notað gögn frá fyrri rannsóknum auk þess sem óskað var eftir uppgjörum útibúa stóru viðskiptabankanna þriggja. Ekki var óskað eftir gögnum frá minni bönkum og sparisjóðum. Hafa ber í huga að þessi umfjöllun er ekki tæmandi. Rannsókn í stjórnsýslumáli myndi kalla á ítarlegri upplýsingar.

7.2 Skilgreining bankamarkaðar í samkeppnisrétti

Skilgreining markaða er mjög þýðingarmikill þáttur í samkeppnisrétti. Skiptir skilgreining markaðar miklu máli til þess að mögulegt sé að meta réttilega það samkeppnislega aðhald sem fyrirtæki búa við. Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Líta verður á viðkomandi markað frá tveimur sjónarhornum, annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðinn og hins vegar landfræðilega markaðinn.

Gjarnan er horft til framkvæmdar framkvæmdastjórnar ESB þegar íslensku samkeppnislögunum er beitt enda sækir íslenskur samkeppnisréttur þangað um margt fyrirmynd sína. Reynsla framkvæmdastjórnarinnar hefur sýnt að samruni á heimamarkaði hefur jafnan haft í för með sér meiri samkeppnisleg áhrif heldur en samruni yfir landamæri ríkja. Í slíkum tilvikum er oft um að ræða skörun í starfsemi bankanna, ekki síst á smásölustigi og í dreifingarkerfinu. Slík mál geta haft í för með sér samkeppnisleg vandamál. Á hinn bóginn eru risasamrunar (e. mega mergers) oft lausir við samkeppnisleg vandamál. Sem dæmi má nefna samruna milli svissnesku bankanna Schweizer Bank Verein (SBV, á frönsku skammstafað UBS) og Schweizerische Bankgesellschaft (SBG, á frönsku skammstafað SBS), sem runnu saman í bankann UBS á árinu 1998.⁷⁴ Á þeim tíma var UBS stærsti banki Evrópu og var með umsvif á heimsmælikvarða sem fjárfestingarbanki og í eignastýringu/rekstri verðbréfasjóða (e. asset management). Samruninn var þó ekki talinn hafa í för með sér samkeppnisleg vandamál innan Evrópusambandsins, og var hann því samþykktur af framkvæmdastjórn ESB. Á hinn bóginn hafði samruninn í för með sér vandamál á bankamarkaði í Sviss.

Í stefnu ESB varðandi fjármálaþjónustu fyrir árin 2005 til 2010 er lögð áhersla á að styrkja smásölumarkaðinn á sviði fjármálaþjónustu með því að samþætta reglur sem þar gilda. Meðal markmiða er því að takmarka hindranir varðandi notkun bankareikninga þannig að viðskiptavinir geti valið á milli fjármálafyrirtækja um alla Evrópu eftir því hver þeirra býður upp á bestu leiðir til sparnaðar, fasteignalána, trygginga og lífeyris. Er markmið bandalagsins að auka samkeppni á smásölumarkaði.⁷⁵

Þrátt fyrir að fjármálaþjónustumarkaður hafi vaxið að stærð og fjölbreytileika er smásölumarkaðurinn, þ.e. bankaþjónusta við neytendur og minni fyrirtæki, talinn

⁷⁴ Mál nr. M.1108 SBG/SBV.

⁷⁵ Sjá fréttatýlningu framkvæmdastjórnar EB IP/1529, dags. 5. desember 2005. Sjá einnig Hvítbók framkvæmdastjórnar um fjármálaþjónustu fyrir árin 2005 til 2010 (Financial Services Policy 2005-2010).

mikilvægasti undirmarkaður í bankþjónustu innan Evrópusambandsins enda telur hann yfir 50% af heildar bankastarfsemi í Vestur-Evrópu. Þá skapar bankamarkaðurinn innan Evrópusambandsins störf fyrir meira en þrjár milljónir manna.⁷⁶

Framkvæmdastjórn ESB hefur á umliðnum árum og misserum fjallað um mörg mál varðandi samruna banka. Við skilgreiningu á bankamörkuðum flokkar framkvæmdastjórnin þá þjónustu sem alhliða bankar (e. universal banks) bjóða upp á í eftirfarandi megin svið:

- smásölubankþjónustu/viðskiptabankþjónustu (e. retail banking)
- bankþjónustu við fyrirtæki (e. corporate banking)
- fjárfestingarbankþjónustu (e. investment banking)
- viðskipti á fjármálamörkuðum (e. financial markets)

Þessum meginmörkuðum er síðan gjarnan skipt í sjálfstæða undirmarkaði. Með smásölumarkaði er átt við bankþjónustu við heimili og eftir atvikum lítil og meðalstór fyrirtæki, en slík þjónusta samanstendur t.d. af innlánsreikningum (t.d. hlaupa- og sparireikningum), útlánum (til langs og skamms tíma) og greiðslukortum, ásamt rekstri verðbréfasjóða og annarri eignastýringu.⁷⁷

Í nýlegum ákvörðunum framkvæmdastjórnarinnar varðandi samruna á sviði fjármálaþjónustu kemur fram að meðal þeirra þátta sem stuðst sé við til ákvörðunar á landfræðilegum markaði séu þétt net útibúa og almennar neytendavenjur á sviði bankþjónustu svo sem að viðskiptavinir velji banka sem sé nærri heimili þeirra.⁷⁸

Samkeppniseftirlitið taldi í ákvörðun 50/2008 að eðlilegt væri að líta svo á sem markaðurinn fyrir viðskiptabankþjónustu fyrir einstaklinga og smærri fyrirtæki væri landshlutabundinn. Var þar meðal annars höfð hliðsjón af dreifingu viðskiptavina sparisjóða, útbreiðslu netbanka, þéttu og vel mönnum útibúaneti viðskiptabanka, fræðaskrifum og erlendum fordæmum.

Atburðir undanfarinna missera kunna að hafa breytt umhverfi fjármálaþjónustu að þessu leyti. Frá því að ákvörðun 50/2008 var tekin hafa ýmsir þættir í ytra umhverfi fjármálafyrirtækja breyst. Má þar nefna þætti á borð við auknar eigin fjárfvaðir, gjaldeyrishöft og brotthvarf lungans af erlendri starfsemi íslenska banka. Hins vegar hefur athygli Samkeppniseftirlitsins hefur ekki verið vakin á sjónarmiðum sem leiða kynnu til annarrar niðurstöðu en þeirrar sem byggt var á í ákvörðun nr. 50/2008.

⁷⁶Sjá t.d. skýrslu framkvæmdastjórnar EB um bankamarkaðinn (Report on the retail banking sector inquiry), dags. 31. janúar 2007.

⁷⁷ Sjá skýrslu OECD, Policy Roundtables – Mergers in Financial Services, 2000, bls. 22. Sjá einnig Skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins (Report on the retail banking sector inquiry – Commission Staff Working Document) 2007, bls. 54.

⁷⁸ Report on the retail banking sector inquiry.

7.3 Vöru- og þjónustumarkaður

Í kafla 7 í viðauka við reglur Samkeppniseftirlitsins nr. 684/2008 um tilkynningu samruna segir m.a. svo um skilgreiningu á mörkuðum:

„Með viðkomandi vörumarkaði er átt við markað fyrir vörur og/eða þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar. Markaður er sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu, sbr. 4. gr. samkeppnislaga. Staðgönguvara og staðgönguþjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti geta komið í stað annarrar.

Meðal þátta, sem skipta máli við mat á viðkomandi markaði, er greining á því hvers vegna viðkomandi vara eða þjónusta tilheyrir þessum markaði og hvers vegna önnur vara eða þjónusta tilheyrir honum ekki samkvæmt framangreindri skilgreiningu og með hliðsjón af, meðal annars, hvort varan eða þjónustan nýtist sem staðgönguvara eða staðgönguþjónusta, samkeppnisstöðu, verði, verðsveiflum vegna eftirspurnar eða öðrum þáttum sem máli skipta við skilgreiningu á markaðinum.“

Meðal þeirra þátta, sem máli skipta við mat á viðkomandi markaði er greining á því hvers vegna viðkomandi vara eða þjónusta tilheyrir markaðnum og hvers vegna önnur vara eða þjónusta tilheyrir honum ekki samkvæmt framangreindri skilgreiningu. Höfð er m.a. hliðsjón af því hvort varan eða þjónustan nýtist sem staðgönguvara eða staðgönguþjónusta, samkeppnisstöðu, verði, verðsveiflum vegna eftirspurnar eða öðrum þáttum sem máli skipta við skilgreiningu á markaðnum.

Um skilgreiningu á mörkuðum í fjármálaþjónustu má líta til álits samkeppnisráðs nr. 8/2000 *Fyrirhugaður samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf., ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 22/2000 Samruni Íslandsbanka hf. og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 16/2003 Samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Kaupþings banka hf. og ákvörðunar nr. 50/2008 Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.*

Ekki er óalgengt að vörumörkuðum á sviði fjármálaþjónustu sé skipt niður í nokkur svið: viðskiptabanka-, smásölubanka- eða einstaklingsþjónustusvið (e. retail banking), fyrirtækjaþjónustu (e. corporate banking), fjárfestingarbankaþjónustu (e. investment banking), verðbréfavíðskipti og aðra fjármálaþjónustu (e. money markets and other financial market services). Þessum mörkuðum má svo skipta í fleiri undirmarkaði eftir atvikum. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2008 voru færð fyrir því rök að fasteignaveðlán kynnu að tilheyra sérstökum markaði vegna sérstaks eðlis þeirra auk þess sem skilgreina mætti þjónustu við stór fyrirtæki sem sérstakan markað. Með tilkomu gjaldeyrishafta er minni ástæða en áður til þess að telja stór fyrirtæki hafa aðra möguleika í bankaviðskiptum. Allt að einu þá hefur Samkeppniseftirlitið ekki aflað upplýsinga sem eru sundurgreinanlegar með þessum hætti. Verður því látið nægja að tæpa á þeim möguleika að markaðir séu skilgreindir með þessum hætti.

7.4 Landfræðilegur markaður

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.

Þrátt fyrir tækniframfarir er almennt litið svo á í samkeppnisrétti að bankþjónusta fyrir a.m.k. einstaklinga og smærri fyrirtæki fari fram á staðbundnum mörkuðum.⁷⁹ Í framangreindri skýrslu OECD frá 2006 er m.a. fjallað um áhrif fjarlægðar útibúanets frá viðskiptavinum. Kemur þar m.a. fram að neytendur og lítil fyrirtæki vilja fremur eiga viðskipti við nærliggjandi bankastofnanir jafnvel þótt bankar sem staðsettir eru lengra í burtu bjóði betri kjör.⁸⁰

Í ákvörðun 50/2008 voru færð fyrir því rök að viðskiptabankþjónusta við einstaklinga og smærri fyrirtæki færi fram á svæðisbundnum mörkuðum. Því til stuðnings var meðal annars bent á að bankþjónusta á netinu næði ekki yfir svo margvíslega þjónustupætti að hún gæti komið í stað útibúa.

Samkeppniseftirlitið hefur ekki rannsakað sérstaklega hvort ástæða sé til þess að ætla að verulega hafi dregið úr landfræðilegum aðgangshindrunum á undanförunum árum. Þó má benda á að þrátt fyrir tekjusamdrátt og þörf fyrir kostnaðaraðhald hafa stóru viðskiptabankarnir almennt ekki lokað útibúum í smáum byggðarlögum sem ætla má að hafi fáa viðskiptavinum. Má hafa þetta til marks um að útibú séu enn mjög mikilvæg í augum stjórnenda banka.

⁷⁹ Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 15. október 2010 í máli nr. COMP/M.5948 Banco Santander/Rainbow: „Regarding the geographic definition of retail banking markets, the Commission has generally considered national markets, but has also looked at, where relevant, the regional distribution of branches in making its assessment. Í Bandaríkjunum er enn stuðst við dóm Hæstaréttar frá 1963 *United States v. Philadelphia National Bank* (374 U.S. 321) en í honum sagði m.a. svo um landfræðilega markaði málsins: *“Individuals and corporations typically confer the bulk of their patronage on banks in their local community; they find it impractical to conduct their banking business at a distance.”* Sjá einnig Mierzewski, DeSimone, Hyde og Quadir, “FTC and DOJ Release Proposed Revisions to Horizontal Merger Guidelines: Implications for Bank Mergers”, *The Banking Law Journal*, September 2010, bls. 870: *“The basic legal framework for antitrust review of bank mergers is set forth in the seminal 1963 case of United States v. Philadelphia National Bank in which the United States sought to enjoin a bank merger under the Sherman Act and the Clayton Act.3 Philadelphia National Bank sets forth an analysis that first requires a determination by the acquirer of the relevant product market and the relevant geographic market for financial institutions in the area affected by a proposed merger. In the case of the bank merger at issue, the court concluded that the product market was the cluster of banking products and services known as “commercial banking.” The court also established that the geographic market was essentially local in nature, limited to the area to which banking customers can practically turn for alternatives. The case also established the precedent of using deposit market shares as a proxy to determine each market participant’s share of a market. Although significant financial and technological innovations over the past several decades have expanded the variety of products offered by banks and the geographic areas within their reach, Philadelphia National Bank remains the law in bank mergers and acquisitions.”*

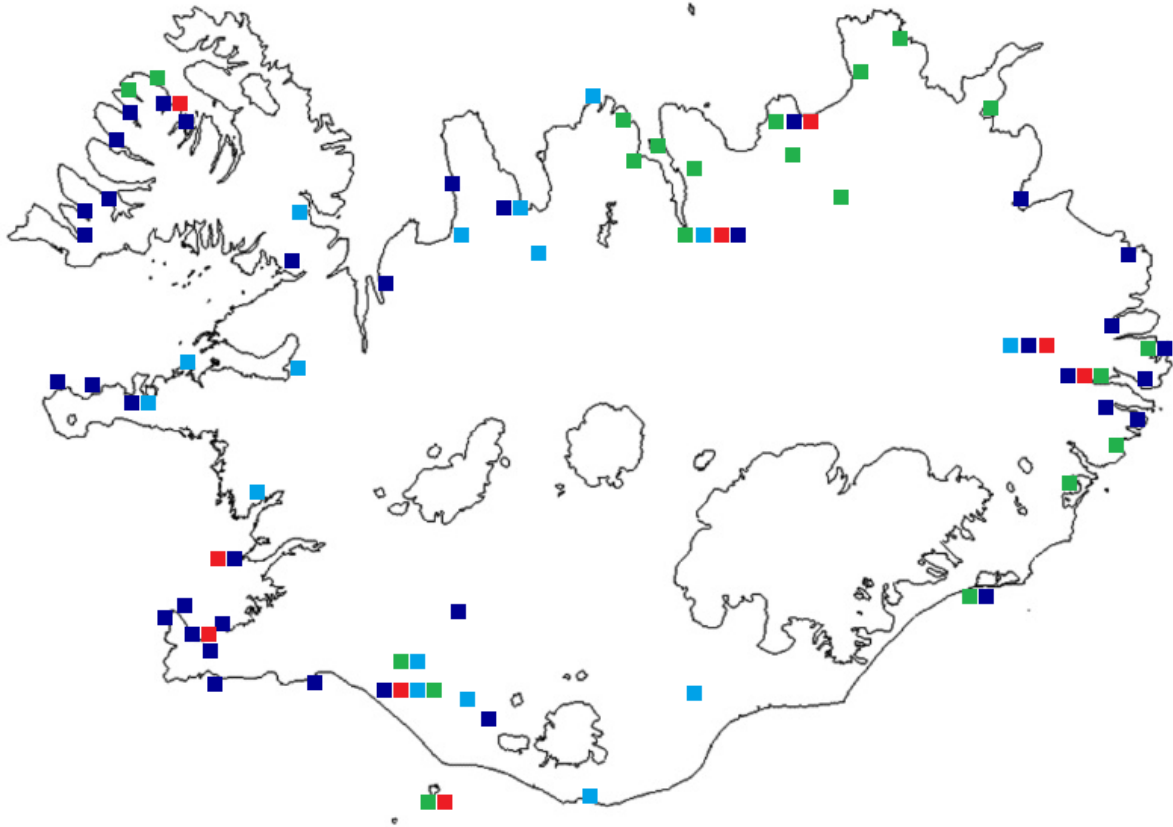
⁸⁰ „Customer preferences and choice may imply that retail customers prefer certain banks above others. One such a factor may be that customers are willing to pay more for local branches above more distant banks. Recent papers have indeed found that banks can charge higher loan rates to SMEs when their branches are located closer to the borrowers and when alternative providers of finance are further away.“

7.5 Markaðshlutdeild

Útibúanet

Samkeppniseftirlitið hefur tekið saman yfirlit yfir útibú fjármálafyrirtækja á Íslandi byggt á upplýsingum af heimasíðum þeirra.⁸¹

Mynd 5.



Svo sem sjá má á kortinu eru fleiri bankaafgreiðslur en frá einu fjármálafyrirtæki á Ísafirði, Sauðárkróki, Akureyri, Húsavík, Egilsstöðum, Eskifirði, Reyðarfirði, Höfn, Selfossi, Vestmannaeyjum, Hveragerði, Akranesi og á Grundarfirði fyrir utan höfuðborgarsvæðið. Flest eru fjármálafyrirtækin utan höfuðborgarsvæðisins fjögur með starfsemi á Akureyri og fjögur í Árborg. Í sumum tilvikum þarf einungis að keyra í nálægt byggðalag til þess að geta notið þjónustu annars fjármálafyrirtækis. Einstaka byggðalög eru mjög háð einu fjármálafyrirtæki.

Samkeppniseftirlitið hefur aflað upplýsinga um uppgjör útibúa frá viðskiptabönkum. Út frá þeim og tölum úr ársreikningum staðbundinna fjármálafyrirtækja má áætla markaðshlutdeild á tilteknum landsvæðum. Rétt er að taka fram að Samkeppniseftirlitið hefur ekki rannsakað ítarlega einkenni framboðs og eftirspurnar eftir bankaþjónustu. Þarf þessi skipting því ekki að endurspeglar niðurstöðu rannsóknar Samkeppniseftirlitsins í

⁸¹ Þar sem sami bankinn hefur fleiri en eitt útibú í byggðalagi er aðeins annað merkt á kortið. Afgreiðslur sparisjóða sem eru að í eigu viðskiptabanka eru merktar með lit viðkomandi banka. Reykjavík og aðlæg sveitarfélög eru ekki talin með á kortinu. Ekki er greint á milli einstakra útibúa.

stjórnsýslumáli. Þá þarf jafnframt að hafa í huga að erfitt er að fá fyllilega sambærilegar tölur frá öllum fjármálafyrirtækjum m.a. vegna mismunandi reikningsskilaaðferða. Hér á eftir er að jafnaði stuðst við uppgjör útibúa viðkomandi viðskiptabanka en ársreikninga sparisjóða. Miðað er við hreinar rekstrartekjur að frádregnum gangvirðisbreytingum eigna.⁸² Tölurnar eiga við árið 2010. Að þessu gefnu er markaðshlutdeild banka á Akureyri eftirfarandi:⁸³

Akureyri	
Byr	10-15%
Arion banki	25-30%
Íslandsbanki	30-35%
Landsbankinn	30-35%

Með áþekkingum hætti má áætla að markaðshlutdeild í Ísafjarðarbæ og nágrenni sé eftirfarandi:⁸⁴

Ísafjarðarbær og nágrenni	
Sparisjóður Bolungarvíkur	30-35%
Landsbankinn	55-60%
Íslandsbanki	10-15%

Landsbankinn er einn um reka afgreiðslu í öllum þremur byggðakjörnum Fjarðabyggðar, þ.e. á Norðfirði, Reyðarfirði og Eskifirði. Í Fjarðabyggð er þá staðan þessi:

Fjarðabyggð	
Sparisjóður Norðfjarðar	35-40%
Íslandsbanki	15-20%
Landsbankinn	45-50%

Ef lítið er til Hveragerðis og Selfoss er markaðshlutdeild fjármálafyrirtækja þessi:

Hveragerði og Selfoss	
Sparisjóður Vestmannaeyja	5-10%
Íslandsbanki	15-20%
Landsbankinn	15-20%
Arion banki	60-65%

Samkeppniseftirlitið hefur í ýmsum ákvörðunum birt markaðshlutdeild banka miðað við heildarinnlán á Íslandi. Sé fjármagnsuppbygging banka að meginstefnu til áþekking má áætla að það gefi ágæta hugmynd um stöðu þeirra. Hafa ber þó í huga að við hrúnið breyttist

⁸² Í tilviki Landsbankans er miðað við tölur sem ekki ná yfir heilt ár. Eru þær því hlutfallaðar.

⁸³ Sá fyrirvari er gerður að Samkeppniseftirlitið hefur ekki aflað sér upplýsinga um einstök útibú Byrs fyrir árið 2010.

⁸⁴ Nýlega tók Landsbankinn yfir rekstur SpKef sem aftur sameinaðist Sparisjóði Vestfjarða á árinu 2007. Samkeppniseftirlitið hefur ekki upplýsingar um rekstur einstakra útibúa SpKef sem nú hefur runnið inni í Landsbankann.

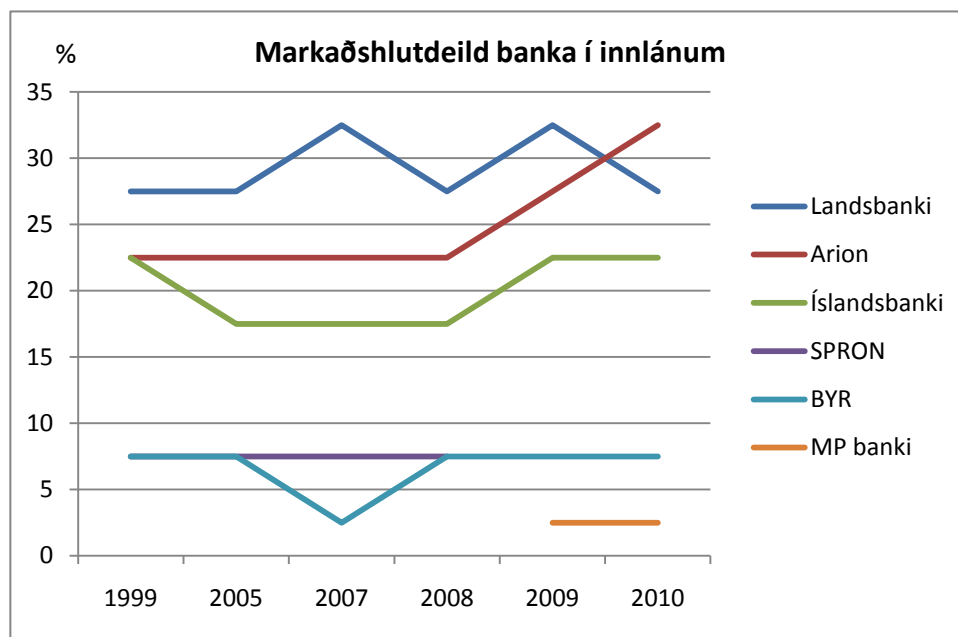
fjármögnun bankanna verulega þannig að ætla má að þessi mælikvarði sé lakari en áður. Sé byggt á þeirri töflu sem birtist í ákvörðun nr. 50/2008 og bætt við árunum 2009 og 2010 fæst eftirfarandi þróun:

Tafla 9.

Félag ⁸⁵	1999	2005	2007	2008	2009	2010
Landsbankinn	25-30%	25-30%	30-35%	25-30%	30-35%	25-30%
Arion banki	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%	25-30%	30-35%
Íslandsbanki	20-25%	15-20%	15-20%	15-20%	20-25%	20-25%
SPRON	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%		
BYR	5-10%	5-10%	0-5%	5-10%	5-10%	5-10%
MP banki					0-5%	0-5%
Samtals	85-90%	85-90%	85-90%	85-90%	90-95%	90-95%

Sé miðað við miðgildi framangreindra bila má teikna þetta myndrænt sem svo:

Mynd 6.



⁸⁵ Í töflunni er:

- Notast er við núverandi heiti viðkomandi fjármálafyrirtækja
- Fyrir árið 1999 er miðað við ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2000
- Fyrir árin 2005 og 2006 er miðað við ákvörðun 50/2008
- Fyrir árin 2008-2010 er miðað við gögn frá Seðlabanka Íslands um heildarinnlán innlendra aðila og ársreikninga bankanna eftir atvikum

Tafla 10 sýnir markaðshlutdeild útlána bankanna til heimila og fyrirtækja í lok júní 2011.⁸⁶ Hlutdeild Landsbankans og Íslandsbanka í útlánum til heimila liggur á bilinu 30-35% hvors um sig og Arion banka 20-25%. Hlutdeild Landsbankans í útlánum til fyrirtækja er hins vegar sýnu mest, eða á bilinu 35-40%. Hlutdeild Byrs í útlánum til heimila er á bilinu 10-15% en 5-10% í útlánum til fyrirtækja. Hlutdeild annarra er lægri.⁸⁷

Tafla 10.

Markaðshlutdeild útlána til heimila og fyrirtækja í júní 2011

Banki	Heimil	Fyrirtæki
Landsbankinn	30-35%	35-40%
Íslandsbanki	30-35%	25-30%
Arion banki	20-25%	25-30%
Byr	10-15%	5-10%
MP banki	0-5%	0-5%
Aðrir	0-5%	0-5%
Samtals	100%	100%

7.6 Samþjöppun

Í samrunamálum er gagnlegt að leggja mat á samþjöppun á markaði. Auk markaðshlutdeildar samrunafyrirtækja og keppinauta þeirra líta samkeppnisyfirvöld til samþjöppunar á markaðnum í heild sinni. Eins og áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur bent á má almennt „ganga út frá því að neikvæð áhrif samruna komi því frekar fram því meiri sem samþjöppunin er á tilteknum markaði“, sbr. úrskurð í máli nr. 6/2006 DAC ehf. og Lyfjaver ehf. og Lyf og heilsa hf. gegn Samkeppniseftirlitinu. Til þess að meta samþjöppun á einstökum mörkuðum og hættu á samkeppnishömlum vegna m.a. samruna er hér landi aðallega stuðst við mælikvarða sem nefnist Herfindahl-Hirschman Index (HHI), sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 6/2006. Samkeppnisyfirvöld í Bandaríkjunum⁸⁸ og Evrópu⁸⁹ beita einnig HHI stuðlinum. HHI stuðullinn er talinn ein áreiðanlegasta vísbendingin um það hve samþjöppun á markaði er mikil og hvort eða

⁸⁶ Töflu 10 var bætt við umræðuskjalið í september 2011. Í frumútgáfu skjalsins í apríl 2011 kom fram að Samkeppniseftirlitið hefði óskað eftir upplýsingum frá Seðlabanka Íslands um útlán einstakra banka og sparisjóða. Seðlabankinn hafnaði þeirri beiðni. Í framhaldi af úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 4/2011 fékk Samkeppniseftirlitið umbeðin gögn afhent.

⁸⁷ Við mat á markaðshlutdeild ber að hafa í huga að virði útlána hjá nýjum bönkunum, sem keyptu útlánasöfn af forverum sínum, miðast við vænta innheimtu útlána en ekki skuldastöðu viðskiptavina. Töluverð óvissa ríkir um mat á eignum í kjölfar hrunsins. Bankarnir meta útlánasöfn sín með reglulegu millibili. Aðferðir við það verðmat skipta verulegu máli. Þær geta verið mismunandi á milli banka og skekkt samanburð.

⁸⁸ Dómstólar og samkeppnisyfirvöld í Bandaríkjunum sem mjög langa reynslu hafa af beitingu samkeppnisreglna telja HHI stuðullinn mjög áreiðanlegt tæki. Sjá Areeda, Hovenkamp, Antitrust Law, IV önnur útgáfa 2006, bls. 149: „...the HHI has become the dominant mechanism in the federal enforcement agencies for estimating market concentration. ... The HHI has also received a very large degree of acceptance by the courts.“

⁸⁹ Sjá t.d. kafla III í túlkunarreglum framkvæmdastjórnar EB um láréttan samruna (Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings), OJ C 31, 5.2.2004. Sjá einnig skýrslu færeyskra samkeppnisyfirvalda *Oljumarknaðurinn í Føroyum* frá nóvember 2002.

hvenær ástæða er til að fylgjast náið með mörkuðum og frekari samþjöppun í kjölfar samruna.

HHI stuðullinn er reiknaður með því að leggja saman ferningstölur markaðshlutdeildar (þ.e. markaðshlutdeild í öðru veldi) þeirra fyrirtækja sem eru á þeim markaði sem við á. Auk þess að líta til gildis HHI stuðulsins í kjölfar samruna er einnig horft til þeirrar breytingar sem á honum verða við samruna.

Í viðmiðunarreglum framkvæmdastjórnar ESB um lárétta samruna eru áhrif slíkra samruna meðal annars metin með HHI stuðlinum.⁹⁰ Liggur gildi stuðulsins á milli 0 og 10.000,⁹¹ en því hærra sem það er þeim mun meiri er markaðssamþjöppunin (e. market concentration). Þannig er gildið 10.000 sé aðeins eitt fyrirtæki á markaðnum, en því sem næst 0 þegar ótal fyrirtæki starfa á markaði og hvert um sig hefur örlitla markaðshlutdeild. Í viðmiðunarreglunum er það talið ólíklegt að samruni hafi í för með sér samkeppnishömlur þegar gildið er undir 1.000. Sama á við sé gildið á milli 1.000 og 2.000 og áhrif samrunans undir 250 stigum eða gildið yfir 2.000 og áhrif samrunans undir 150 stigum. Þetta á þó ekki við þegar um er að ræða:

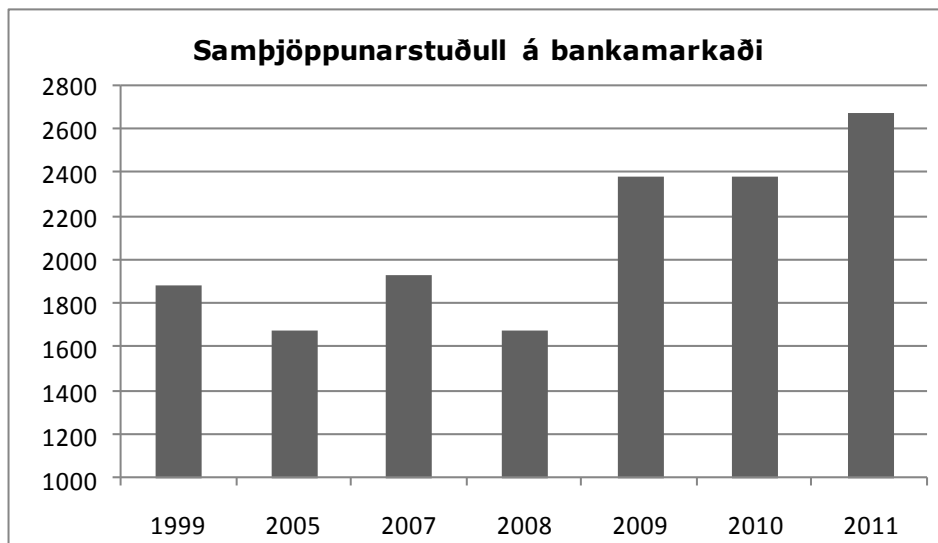
- Samruna við fyrirtæki sem er mögulegur eða nýr keppinautur á markaði.
- Samruna við fyrirtæki sem hefur verið í fararbroddi með nýjungar á markaði enda þótt það hafi ekki haft í för með sér aukna markaðshlutdeild.
- Verulegt kross-eignarhald markaðsaðila.
- Samruna við fyrirtæki sem er mjög líklegt til að raska samræmdum aðgerðum á markaði (e. *maverick firm with a high likelihood of disrupting coordinated conduct*).
- Vísbendingar um að samræmdar aðgerðir hafi átt eða eigi sér stað.
- Samruna við fyrirtæki sem hefur a.m.k. 50% markaðshlutdeild.

Miðað við töflu 11 hér að framan fyrir markaðshlutdeild í innlánnum hefur HHI stuðullinn verið eftirfarandi sé miðað við miðgildi bilanna í töflunni hér á undan:

⁹⁰ Sjá Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (2004/C 31/03). Official Journal C 31, 05.02.2004.

⁹¹ Sem dæmi um þetta má nefna markað með 10 fyrirtækjum sem hvert um sig er með 10% markaðshlutdeild. HHI væri þar $10^2 \cdot 10 = 1.000$.

Mynd 7.



Svo sem sjá má á myndinni hefur samþjöppunarstuðillinn lengst af verið undir 2.000 stigum en framkvæmdastjórn ESB hefur talið að við það mark sé samþjöppun orðin það mikil að mikilvægt sé að hafa meiri vara á en ella samanber það sem að framan er rakið. Í þessari töflu eru innlán SpKef færð undir Landsbankans á árinu 2011 en engar aðrar breytingar eru gerðar frá árinu 2010.

7.7 Hagræðing og samruni

Láréttur samruni (þ.e. samruni tveggja keppinauta á sama sölustigi) hefur almennt þau áhrif að samkeppni verður minni þar sem færri eru um hituna. Af því leiðir að verð kann að hækka. Í undantekningartilvikum er talið tækt að heimila samkeppnishamlandi samruna sé sýnt að samruninn leiði þrátt fyrir minni samkeppni til betri niðurstöðu fyrir neytendur en felst í ríkjandi ástandi. Í því fælist þá að hin aukna hagkvæmni samrunaaðila leiddi til lægra vöruverðs eða annars ábata fyrir neytendur.

Væntingar um aukna hagkvæmni eða hagræðingu eru oftast en ekki ástæða þess að fyrirtæki velja að sameinast. Það er ekki sú mögulega hagkvæmni (oft nefnd samlegðaráhrif) sem hér er vísað til. Aðeins er hægt að tala um að aukin hagkvæmni sé ástæða til að heimila samruna ef neytendur njóta ábata af samrunanum með ótvíræðum hætti. Frá hagfræðilegu sjónarhorni verður að ætla að fyrirtæki muni velja að njóta aukinnar hagkvæmni í sínum rekstri sjálf sé þess nokkurs kostur. Fákeppnisaðstæður gera þeim þetta oft kleift. Þá er ábati við samruna gjarna sýnd veiði en ekki gefin, sbr. umfjöllun hér að framan. Þrátt fyrir að greina megi mögulega hagræðingu við samruna þá er oft óljóst hvort hún gangi eftir og þá að hvaða marki. Meðal annars af þeim sökum er eðlilegt að gera strangar kröfur til sönnunar um ábata neytenda á grundvelli aukinnar hagkvæmni við samkeppnishamlandi samruna.

Í 17. gr. c samkeppnislaga segir að við mat á samruna skuli taka tillit til tækni- og efnahagsframfara að því tilskildu að þær séu neytendum til hagsbóta og hindri ekki samkeppni. Í nefndaráliti viðskiptanefndar um frumvarp sem varð að lögum nr. 94/2008 er þetta nýmæli skýrt með eftirfarandi hætti:

„...lagt [er] til að við c-lið bætist nýr málsliður þess efnis að við mat á lögmæti samruna skuli tekið tillit til tækni- og efnahagsframfara að því tilskildu að þær séu neytendum til hagsbóta og hindri ekki samkeppni. Í þessu sambandi má vísa til 2. gr. samrunareglugerðar EB nr. 139/2004. Ákvæðið heimilar framkvæmdastjórninni að hafa hliðsjón af hagræðinu sem kann að stafa af samruna. Þótt íslensk samkeppnisyfirköld hafi að gildandi rétti talið sig hafa heimild til að beita framangreindum sjónarmiðum þykir rétt í samræmi við meginstefnu þessa frumvarps að ákvæðið verði fært til skýrara samræmis við Evrópurétt. Í því felst m.a. að tillit til skilvirknis- eða hagræðingarsjónarmiða koma aðeins til álita þar sem tryggt er að hreinn ávinningur af samruna skili sér til neytenda. Sönnunarbyrði fyrir þessu hvílir á samrunaaðilum. Samkvæmt þessu eru skilyrðin fyrir því að tekið verði tillit til hagræðingar við mat á áhrifum samruna í samkeppnismálum hér á landi í megindráttum þau í fyrsta lagi að verulegar líkur séu á að samruninn skili skjótt umtalsvert aukinni hagkvæmni í rekstri hins sameinaða fyrirtækis, í öðru lagi að hagræðingaráhrifin séu beintengd samrunanum og ekki hægt að framkalla þau með öðrum hætti og í þriðja lagi að aukin hagræðing skili sér til neytenda í formi verðlækkunar sem vegi þyngra en hugsanleg verðhækkun vegna skertrar samkeppni. Samrunaaðilar verða að geta fært sönnur á þau þrjú atriði sem að framan eru rakin.“

Eins og leiðir af framansögðu ber að túlka þetta nýmæli í samræmi við EES/EB-samkeppnisrétt. Til þess að hagræðing geti skilað sér til neytenda verður að vera fyrir hendi samkeppnislegt aðhald á markaðnum.⁹² Jafnframt er talið afar ósennilegt að unnt sé að hafa hliðsjón af hagræðingu ef samruni skapar markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis (e. merger to monopoly).⁹³ Um þetta álitaefni var fjallað í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2009 *Samruni Árvakurs fh., Fréttablaðsins ehf. og Pósthússins ehf.* þar sem sagði svo:

„Í máli þessu er um það að ræða að samruninn skapar einokun á markaði fyrir prentun dagblaða og mjög ósennilegt er að nýr keppinautur komi inn á markaðinn. Þegar af þessum ástæðum hafa samrunaaðilar ekki sýnt fram á í þessu máli að hugsanleg hagræðing í skilningi 17. gr. c samkeppnislaga geti haft áhrif á samkeppnislegt mat á samrunanum.“

Líkt og fram kemur í greinargerð með lögum nr. 94/2008 eru grunnsjónarmiðin þrenn við mat á því hvort heimila beri samruna á grundvelli hagkvæmni. Meta þarf hvort hvert og eitt þeirra eigi við og þarf öllum skilyrðunum að vera fullnægt.

⁹² Sjá hér leiðbeiningarreglur framkvæmdastjórnar EB um mat á láréttum samruna (2004/C 31/03): „The incentive on the part of the merged entity to pass efficiency gains on to consumers is often related to the existence of competitive pressure from the remaining firms in the market and from potential entry.“ Sjá einnig Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community*, fimmta útgáfa 2010, bls. 702: “If the merged entity faces little competition it is more likely to absorb the efficiency gains, rather than passing them on to customers”.

⁹³ Sjá hér leiðbeiningarreglur framkvæmdastjórnar EB um mat á láréttum samruna (2004/C 31/03): „It is highly unlikely that a merger leading to a market position approaching that of a monopoly, or leading to a similar level of market power, can be declared compatible with the common market on the ground that efficiency gains would be sufficient to counteract its potential anti-competitive effects.“ Sjá einnig Cook & Kerse, *EC Merger Control*, fimmta útgáfa 2009 bls. 270: „... even in the US, the defence is not available in a so-called „merger to monopoly“ case, the equivalent of a case of single firm dominance under the Regulation.“

Nauðsynlegt er að meta hvort staða neytenda muni batna. Til þess að hagur neytenda batni er rétt að líta til þess hvort hagkvæmnin skili sér hratt og örugglega í lægra verði eða öðrum ábata fyrir neytendur. Umtalsverður kostnaðarábati getur leitt til þess að svigrúm skapist til þess að lækka verð. Það er þó ekki gefið að lægri kostnaður leiði til lægra verðs. Sýna þarf fram á að kostnaðarlækkun muni leiða til lægra verðs fyrir neytendur. Framkvæmdastjórn ESB lítur svo á að lægri breytilegur kostnaður eða jaðarkostnaður sé líklegri til þess að leiða til hagsbóta fyrir neytendur en lægri fastur kostnaður. Ábati neytenda getur orðið í öðru formi en lægra verði, t.a.m. í gegnum gæðabreytingar sem verða vegna aukinnar nýsköpunar. Tengsl þurfa að vera á milli þessara hagsbóta og samrunans sem um ræðir. Ábatinn þarf með öðrum orðum að vera afleiðing af samrunanum.

Gerir framkvæmdastjórn ESB þá kröfu að upplýsingar sem færa sönnur á það að skilyrðum þeim sem hér hefur verið fjallað um sé fullnægt berist tímanlega frá samrunaaðilum til þess að unnt sé að leggja fullnægjandi mat á þær.⁹⁴ Matið sjálft hlýtur að byggja fyrst og fremst á gögnum sem berast frá samrunaaðilum enda hafa þeir sjálfir bestar upplýsingar um framboð, eftirspurn og kostnað við framleiðslu afurða sinna. Samkeppniseftirlitið telur að sama skapi eðlilegt að samrunaaðilar haldi fram sjónarmiðinu um að samruni auki hagkvæmni og þar með ábata neytenda frá upphafi ætli þeir sér að byggja á því við meðferð samrunamáls. Allar tiltækar upplýsingar sem þörf er á til þess að meta mögulegan ávinning neytenda ættu jafnframt að berast með samrunatilkynningu sbr. 5. mgr. 17. gr. samkeppnislaga og reglur um tilkynningu samruna. Sé byggt á því að samruna fylgi aukin hagkvæmni sem leiðir til ábata fyrir neytendur þurfa því að fylgja samrunaskrá ítarlegri upplýsingar en þær sem tilgreindar eru í viðauka I við reglur um tilkynningu samruna.

⁹⁴ Sjá t.d. Lindsay & Berridge, *The EC Merger Regulation: Substantive Issues*, þriðja útgáfa 2009, bls. 571-572.

8. Íhlutun Samkeppniseftirlitsins við yfirtökur banka á fyrirtækjum

8.1 Sjónarmið um endurskipulagningu atvinnulífsins

Eins og málum er háttað hér á landi gegna viðskiptabankarnir, einkum þeir stærstu, lykilhlutverki við framvindu atvinnulífsins. Strax við bankahrunið var ljóst að þeir myndu ráða miklu um líf og dauða fyrirtækja og þar með þróun samkeppnismarkaða á fjölbreyttum sviðum atvinnulífsins.

Með þetta í huga beindi Samkeppniseftirlitið sérstöku álitni til bankanna þann 12. nóvember 2008, nr. 3/2008. sem fjallar um ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum. Álitnið hefur að geyma 10 meginreglur um samkeppnismál sem Samkeppniseftirlitið taldi að bankarnir þyrftu að hafa að leiðarljósi í störfum sínum.

Á árinu 2009, einkum á seinni hluta þess, varð mikil umræða um yfirtökur banka og samkeppnisstöðu fyrirtækja. Ýmsar kvartanir og ábendingar bárust Samkeppniseftirlitinu auk þess sem eftirlitið tók afstöðu til og hafði til rannsóknar allmargar yfirtökur banka á atvinnufyrirtækjum. Af þessu tilefni gaf Samkeppniseftirlitið út sérstakt umræðuskjal í desember 2009, nr. 2/2009, um banka og endurskipulagningu fyrirtækja. Í umræðuskjalinu er fjallað um skuldavanda íslenskra fyrirtækja og samkeppnisleg álitnaefni tengd honum, og sett fram kjarnasjónarmið sem Samkeppniseftirlitið telur að hafa eigi að leiðarljósi við endurskipulagningu atvinnufyrirtækja. Umræðuskjalið var sent fjölmörgum aðilum til umsagnar og bárust eftirlitinu ýmsar gagnlegar umsagnir sem m.a. hafa nýst við rannsóknir á yfirtökum banka á atvinnufyrirtækjum.

Á meðal þeirra sjónarmiða sem fram koma í skjalinu má nefna eftirfarandi:

1. Í fyrsta lagi telur Samkeppniseftirlitið að einungis eigi að koma þeim fyrirtækjum til aðstoðar, sem eiga sér eðlilegar rekstrarlegar forsendur en forðast beri að endurreisa eða halda gangandi óhagkvæmum fyrirtækjum.
2. Í öðru lagi sé það neytendum og atvinnulífinu til hagsbóta að bankar afskrifi skuldir eða dragi á annan hátt úr skuldabyrði rekstrarhæfra fyrirtækja. Beiting samkeppnislaga eigi ekki að vinna gegn þessu.
3. Á hinn bóginn sé mikilvægt að bankar eða eignarhaldsfélög á þeirra vegum geri skýra arðsemiskröfu til endurskipulagðra fyrirtækja og gæta verði fyllsta aðhalds um arðsemi. Sé slíkum sjónarmiðum ekki fylgt sé m.a. hætta á að aflétting skulda sé notuð til sóknar á markaði án þess að eðlilegar forsendur búi að baki.
4. Ennfremur þurfi að draga úr hættunni á því að of mikil skuldabyrði fyrirtækja sé sótt í vasa neytenda í formi herra verðs.
5. Þá eigi bankar að selja endurskipulögð fyrirtæki svo fljótt sem auðið er í gagnsæju ferli, eftir því sem kostur er. Skráning í kauphöll sé vænlegur kostur.

8.2 Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins

Samkeppniseftirlitið setti ýmis þessara sjónarmiða fram án tillits til þess hvort samkeppnislögin gerðu Samkeppniseftirlitinu kleift að fylgja þeim eftir. Í janúar 2010 felldi áfrýjunarnefnd samkeppnismála hins vegar úrskurð í máli nr. 18/2009, *Síminn gegn*

Samkeppniseftirlitinu, sem veitti Samkeppniseftirlitinu aukið svigrúm til að setja endurskipulagningu fyrirtækja bindandi umgjörð. Í úrskurðinum voru heimildir Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar vegna yfirtöku Vestía (eignarhaldsfélags á vegum Landsbankans) á Teymi túlkaðar rýmra en eftirlitið hafði talið sér heimilt. Þannig horfði áfrýjunarnefndin til hinna óvenjulegu aðstæðna á samkeppnismörkuðum og stöðu bankanna í því samhengi. Komst hún að þeirri niðurstöðu að eftirlitinu væri heimilt í málinu að setja skilyrði sem tryggðu sjálfstæði fyrirtækisins gagnvart bankanum og að sala færi fram innan eðlilegs tíma.

Samkeppniseftirlitið hefur eftir þetta lagt fyrrgreint umræðuskjal og úrskurð áfrýjunarnefndar til grundvallar við umfjöllun um yfirtökur banka á atvinnufyrirtækjum og sett ítarleg skilyrði fyrir hverri slíkri yfirtöku. Þessi skilyrði koma fram í ákvörðunum sem birtar eru í hverju og einu samrunamáli.

Samkeppniseftirlitið hefur sett 22 yfirtökum banka skilyrði samanber framangreint. Eru þá meðtaldar ákvarðanir vegna yfirtöku skilaneftnda á bönkum og yfirtaka Framtakssjóðs Íslands á Vestía. Af framangreindum ákvörðunum er 16 enn virkar. Þær eru þessar:

1. Samruni Íslandsbanka og Icelandair Group (ákv. nr. 33/2009)
2. Yfirtaka Glitnis banka á Íslandsbanka (ákv. nr. 48/2009)
3. Samruni Kaupþings banka og Arion banka (ákv. nr. 49/2009)
4. Yfirtaka Arion banka á Högum (1998 ehf.) (ákv. nr. 6/2010)
5. Yfirtaka Íslandsbanka á B&L og Ingvari Helgasyni (ákv. nr. 8/2010)
6. Yfirtaka Arion, NBI, ÍSB, Haf funding og Glitnis á Reitum fasteignafélagi (áður Landic Properties) (ákv. nr. 15/2010)
7. Yfirtaka Regins á Fasteignafélagi Íslands (ákv. nr. 19/2010)
8. Yfirtaka Arion banka á Þyrpingu (ákv. nr. 21/2010)
9. Yfirtaka Íslandsbanka á Eik Properties (ákv. nr. 22/2010)
10. Yfirtaka Arion banka á B.M. Vallá (ákv. nr. 31/2010)
11. Yfirtaka Byrs sparissjóðs á Byr hf. (ákv. nr. 36/2010)
12. Kaup Framtakssjóðs Íslands á Eignarhaldsfélaginu Vestía (ákv. nr. 1/2011)
13. Yfirtaka NBI á Björgun (5/2011)
14. Yfirtaka Arion banka á eignum þrotabús Sigurplasts (ákv. nr. 7/2011)
15. Yfirtaka Íslandsbanka og Glitnis á Bláfugli (ákv. nr. 8/2011)
16. Samruni Arion banka hf. á G-7 ehf. (ákv. nr. 12/2011)

Ákvarðanir sem ekki eru lengur virkar vegna breytinga á yferráðum eru eftirfarandi:

1. Samruni Íslandsbanka og Icelandair Group (ákv. nr. 33/2009)
2. Samruni Vestía og Teymis (ákv. nr. 7/2010)
3. Samruni Vestía og Húsasmiðjunnar (ákv. nr. 10/2010)
4. Yfirtaka Íslandsbanka á Beví (ákv. nr. 16/2010)
5. Yfirtaka Vestía og Plastprents (ákv. nr. 20/2010)
6. Yfirtaka Landsbankans á Límtré Vírnet (ákv. nr. 32/2010)

Hvert framangreindra mála hefur sín sérkenni og í hverri rannsókn eru samkeppnisleg áhrif af eignarhaldi banka á atvinnufyrirtæki vegin og metin. Engu að síður eru skilyrðin

sem sett hafa verið áþekk frá einu fyrirtæki til annars og sambærileg meginsjónarmið lögð til grundvallar.

Þessu til viðbótar hefur Samkeppniseftirlitið veitt fjármálafyrirtækjum afmarkaðar undanþágur frá banni við samráði til að auðvelda úrlausn á ýmsum vandamálum sem tengjast bankahruninu og efnahagslegum afleiðingum þess. Stofnunin hefur sett samstarfi fjármálafyrirtækja skorður þegar slíkar undanþágur hafa verið veittar. Skilyrðin miða að því að takmarka hættuna á því að samstarf skaði hagsmuni almennings og fyrirtækja með því að draga úr samkeppni til lengri tíma litið. Samstarfið er í öllum tilvikum tímabundið. Það má einungis ná til nánar tilgreindra atriða og það lýtur eftirliti.

Ákvarðanir um undanþágur frá banni við samráði:

1. Samkomulag fjármálafyrirtækja og lífeyrissjóða um skilmálabreytingar fasteignaveðlána vegna greiðsluaðlögunar (ákv. 58 og 59/2008)
2. Samræmd beiting greiðsluferfiðleikaúrræða er varða fasteignaveðlán einstaklinga (16/2009)
3. Samkomulag um tímabundna innheimtu fastrar og samræmdrar fjárhæðar af erlendum fasteignaveðlánnum (bréf 7. júlí 2010)
4. Úrlausn á greiðsluvanda fyrirtækja (ákv. 23/2010)
5. Samstarf aðildarfélaga Samtaka fjármálafyrirtækja um dómsmál vegna lána í erlendri mynt (ákv. 24/2010)
6. Samkomulag um beitingu greiðslujöfnunar fyrir verðtryggð bílalán og bílasamninga einstaklinga og bílalán og bílasamninga í erlendri mynt (bréf 29. september 2010)
7. Samkomulag um beitingu greiðslujöfnunar með þaki á lengingu greiðsluferfiðleikaúrræða skv. ákv. 16/2009 (bréf 12. október 2010)
8. Samkomulag um sértæka skuldaaðlögun (ákv. 10/2011).

8.3 Skilyrði til að takmarka samkeppnisleg vandamál við yfirtökur

Við ákvörðunartöku um yfirtökur banka á fyrirtækjum hefur Samkeppniseftirlitið haft að leiðarljósi að fyrirtæki sem tekin eru yfir af bönkum eigi ekki að hætta að keppa eða fara sér hægur í samkeppni. Slíkt myndi valda almenningi og öðrum viðskiptavinum tjóni. Hins vegar verður að tryggja að eignarhald banka leiði ekki til skaðlegrar röskunar á samkeppni sökum þeirra sérstöku kringumstæðna sem nú ríkja í atvinnulífi hér á landi. Með öðrum orðum fer hlutverk banka sem eigendur atvinnufyrirtækja illa saman við hefðbundið hlutverk þeirra á sviði fjármálaþjónustu við fyrirtæki.

Til einföldunar má draga hin samkeppnislegu vandamál saman með eftirfarandi hætti:

- Ákveðin hættu er á að eignarhald banka á atvinnufyrirtæki verði viðvarandi, til skaða fyrir samkeppnina.
- Hætta er á að viðkvæmar rekstrarupplýsingar um fyrirtæki í viðskiptum við tiltekinn banka berist til keppinautar í eigu bankans.
- Banki kann að hafa hagsmuni af því að yfirtekið fyrirtæki beini viðskiptum sínum til annarra fyrirtækja sem hann á hagsmuna að gæta í og útiloki keppinauta þar með frá mikilvægum viðskiptum.

- Banki kann að mismuna viðskiptavinum sínum þannig að félög undir yfirráðum bankans njóti betri viðskiptakjara án þess að málefnaleg sjónarmið búi þar að baki.
- Banki getur freistast til þess að fjármagna viðvarandi taprekstur yfirtekis fyrirtækis, t.d. í því skyni að auka eða viðhalda markaðshlutdeild fyrirtækisins.
- Að síðustu er rétt að nefna freistnivanda stjórnenda og starfsmanna hins yfirtekna atvinnufyrirtækis sem getur stafað af eignarhaldi bankans á fyrirtækinu. Vandinn felst í því að hvati starfsmanna og stjórnenda til að reka fyrirtæki skynsamlega getur minnkað ef viðkomandi telja að fjársterkur aðili eins og banki muni koma til bjargar ef áhættusamar áætlanir ganga ekki eftir.

Með þeim reglum sem Samkeppniseftirlitið hefur sett er leitast við að takmarka eða ryðja úr vegi þessum samkeppnislegu vandamálum. Það er gert með ýmsum hætti:

1. Í mörgum tilvikum mælt fyrir um að hið yfirtekna atvinnufyrirtæki sé selt frá bankanum innan tiltekins tíma. Við mat á þessu vegast á sjónarmið um að fyrirtæki sé selt sem fyrst í því skyni að takmarka samkeppnisröskun og sjónarmið um að bankinn hafi eðlilegt svigrúm til þess að auka eða viðhalda verðmæti eigna sinna. Sölufristir eru mismunandi eftir aðstæðum í hverju máli. Um þá ríkir trúnaður, enda geta slíkir tímafristir, ef opinberir væru, haft óeðlileg áhrif á söluferli og söluverð.
2. Banki skal tryggja að yfirtekna fyrirtækið starfi sem sjálfstæður keppinautur á markaði. Þetta skal m.a. gert með því að fela sjálfstæðu eignarhaldsfélagi hvers banka rekstur viðkomandi fyrirtækja. Skal eignarhaldsfélagið staðsett utan bankans. Ennfremur eru sett skilyrði um stjórnarsetu í viðkomandi eignarhaldsfélögum og atvinnufyrirtækjunum sjálfum. M.a. skal meirihluti stjórnarmanna í eignarhaldsfélögum eða atvinnufyrirtækjum vera óháður bönkunum.
3. Banka berað setja viðkomandi atvinnufyrirtækjum eðlilegar arðsemiskröfur. Þetta er mikilvægt til þess að vinna gegn því að bankar sjái sér hag í því að auka virði yfirtekinna fyrirtækja með því að fjármagna undirboð eða auka markaðssókn og stækka þar með markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækja. Þessum skilyrðum er einnig ætlað að takmarka hættu á að stjórnendur og starfsmenn hinna yfirteknu fyrirtækja líti á eignarhald banka sem vernd gegn hvers konar áföllum, eins og vikið var að hér að framan.
4. Bönkunum er óheimilt að hlutast til um viðskipti milli hinna yfirteknu fyrirtækja og annarra fyrirtækja sem bankarnir eiga hluti í. Þannig er spornað gegn því að yfirtekið fyrirtæki og önnur fyrirtæki tengd viðkomandi banka beini viðskiptum sínum hvert til annars, án þess að eðlilegar forsendur um viðskiptakjör liggja til grundvallar.
5. Bönkunum er óheimilt að hlutast til um viðskipti milli hinna yfirteknu fyrirtækja og viðskiptavina bankanna. Jafnframt skal tryggja að sömu aðilar innan hvers banka séu ekki viðskiptastjórar annars vegar yfirtekinna fyrirtækja og hins vegar viðskiptavina eða keppinauta hinna yfirteknu fyrirtækja. Þá skal tryggja að viðkvæmar upplýsingar berist ekki á milli þessara fyrirtækja.
6. Tryggja skal gegnsæi í rekstri yfirtekinna fyrirtækja. Þannig skal birta ársuppgjör og hálfársuppgjör yfirtekinna fyrirtækja opinberlega. Jafnframt skal birta

margvíslegar upplýsingar um starfsemi eignarhaldsfélaga og hinna yfirteknu fyrirtækja, auk upplýsinga um framkvæmd skilyrðanna.

7. Mælt er fyrir um ítarlegt og viðvarandi eftirlit innan bankanna með framkvæmd skilyrðanna, ásamt reglulegri skýrslugjöf til Samkeppniseftirlitsins. Þetta eftirlit er til viðbótar við almennt eftirlit sem Samkeppniseftirlitið hefur með því að fyrirtæki fari eftir samkeppnislögum og settum skilyrðum.

Það er á ábyrgð viðkomandi banka og fyrirtækja að tryggja að farið sé að þeim fyrirmælum sem felast í umræddum skilyrðum. Samkeppniseftirlitið hefur jafnframt lagt áherslu á öfluga eftirfylgni með þessum ákvörðunum enda er markmið þeirra að koma í veg fyrir þau samkeppnislegu vandamál sem stafa af yfirtökum banka, og nú einnig FSÍ, á fyrirtækjum. Þannig eiga skilyrðin að stuðla að því að eignarhald á yfirteknum félögum leiði ekki til röskunar á samkeppni. Brot á settum skilyrðum samkvæmt ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins gætu því augljóslega raskað samkeppni með alvarlegum afleiðingum fyrir atvinnulíf í landinu og neytendum.

8.4 Eftirfylgni við ákvarðanir um bankayfirtökur

Eftirfylgni Samkeppniseftirlitsins við ákvarðanir um yfirtökur banka á atvinnufyrirtækjum felst einkum í eftirfarandi:

- Yfirferð yfir skýrslur sem óháður eftirlitsaðili skal skila inn til Samkeppniseftirlitsins tvisvar sinnum á ári um eftirfylgni bankanna með skilyrðunum.
- Fundum með óháðum eftirlitsaðilum sem fylgjast með eftirfylgni bankanna og eftir atvikum einnig með bankastjórum viðskiptabankanna og eignarhaldsfélögum bankanna sem halda utan um yfirtekin félög.
- Sjálfstæðri upplýsingaöflun Samkeppniseftirlitsins til að ganga úr skugga um að skilyrðum ákvarðananna sé fylgt. Sérstaklega er fylgst með söluáætlunum og hvort þeim sé fylgt eftir.
- Móttöku og meðhöndlun ábendinga og kvartana sem tengjast yfirtökum banka á fyrirtækjum.

Í ýmsum tilvikum hefur Samkeppniseftirlitið kallað eftir frekari upplýsingum um framkvæmd skilyrðanna og gert athugasemdir þegar við á. Áréttu ber að það er á ábyrgð viðkomandi fyrirtækja að fylgja ákvörðunum.

Brot á skilyrðum geta varðað stjórnvaldssektum, sbr. f- og h-lið 1. mgr. 37. gr. samkeppnislaga. Ekki er komin reynsla á beitingu viðurlaga vegna brota á framangreindum skilyrðum. Ýmis dæmi eru þó um að brot á ákvörðunum af þessu tagi hafi sætt viðurlögum. Eitt skýrasta dæmið er ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 27/2009, *Brot á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, Samruni Teymis og IP-fjarskipta (Tal)*, en sá samruni var bundinn skilyrðum sem tryggja áttu samkeppnislegt sjálfstæði Tals. Grunsemdir vöknudu um að skilyrði ákvörðunarinnar hefðu verið brotin. Hóf Samkeppniseftirlitið rannsókn með húsleit hjá Teymi og dótturfélögum og tók bráðabirgðaákvörðun til að tryggja sjálfstæði Tals. Málinu lyktaði með því að Teymi viðurkenndi brotin, greiddu 70 m.kr. sektir, auk þess sem mælt var fyrir um að Tal yrði selt frá Teymi innan tiltekinna tímamarka. Sú sala gekk eftir á síðasta ári.

