



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Reykjavík, 21. mars 2017
Tilv.: 1703019

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins við drög að eigandastefnu ríkisins fyrir fjármálafyrirtæki

Þann 2. febrúar 2017 birti fjármála- og efnahagsráðuneytið á vefsíðu sinni drög að uppfærðri eigandastefnu fyrir fjármálafyrirtæki. Óskaði ráðuneytið umsagna við drögin. Í bréfi þessu er umsögn Samkeppniseftirlitsins sett fram.

1. Áherslur ríkisins í samkeppnismálum á fjármálamarkaði – Samantekt.

Vert er samhengis vegna að draga saman stefnu ríkisins sem eiganda að fjármálafyrirtækum, að því er samkeppnismál varðar, eins og hún birtist í lögum, skuldbindingum og umræddum drögum að eigendastefnu:

- Lög kveða á um að gætt skuli að samkeppnissjónarmiðum við eignarhald og kaup eða sölu eigna. Samkvæmt 5. gr. laga nr. 88/2009, um Bankasýslu ríkisins, skal stofnunin kappkosta að efla og styrkja samkeppni á fjármálamarkaði, m.a. með því að stuðla að því að öflug og virk samkeppni ríki milli fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins. Samkvæmt 45. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, skal við sölu ríkiseigna gætt að samkeppnissjónarmiðum eftir því sem við getur átt. Þessi stefna er tekin upp í fyrirliggjandi drögum að eigendastefnu, sbr. einkum b-lið kafla 1.1 og kafla 2.3.
- Stjórnvöld hafa gripið til aðgerða og skuldbundið sig til að tryggja að bankar í eigu ríkisins séu reknir sem sjálfstæðir keppinautar og að eignarhald þeirra á keppinautum skaði ekki samkeppni, sbr. ákvörðun nr. 9/2016, *Framsál Glitnir hf. á 95% hlutafjár Íslandsbanka hf. til Ríkissjóðs Íslands*.
- Við meðferð á yfirtöku ríkissjóðs á Íslandsbanka var því lýst af hálfu stjórnvalda að þau hefðu engin áform uppi um að sameina eða samþætta starfsemi keppinautanna tveggja, Íslandsbanka og Landsbankans, hvorki með samstarfi þeirra á milli eða með því að renna þeim saman, sbr. forsendur ákvörðunar nr. 9/2016. Ekki er vikið að þessu í drögum að eigendastefnu.
- Í fyrirliggjandi drögum er tekið fram að valnefnd Bankasýslunnar skuli gæta sérstaklega að samkeppnissjónarmiðum við tilnefningar í stjórnir fyrir hönd ríkisins, sbr. b-lið kafla 1.1.
- Við sölu á eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum skal stuðlað að því að efla og styrkja samkeppni á fjármálamarkaði, sbr. c-lið kafla 1.2. Þess er einnig getið að



erlent eignarhald geti stuðlað að virkari og víðtækari samkeppni, sbr. lokapunktur liðar í kafla 1.2.

- Í meginreglum eigendastefnu, sbr. kafla 3 í drögnum, er kveðið á um að félag (fjármálafyrirtæki) skuli stefna að því að auka samkeppni og draga úr fákeppni með starfsemi sinni. Þetta er áréttað í kafla 4.5.
- Í 4. kafla draganna, um stjórnarhætti, er kveðið á um að félag (fjármálafyrirtæki) skuli stuðla eins og kostur er að nýjungum og nýbreytni og stöðugri framþróun í starfseminni og viðhalda samkeppnisfærni þess, sbr. nánar kafla 4.4.
- Í sama kafla er kveðið á um að gætt skuli að samkeppnissjónarmiðum við sölu á eignum félags (fjármálafyrirtækis), sbr. nánar kafla 4.5.

2. Samkeppni og fjármálamarkaður – Nokkrar áherslur Samkeppniseftirlitsins.

Stjórnvöld standa frammi fyrir því verkefni að auka framleiðni í íslensku atvinnulífi og þar með samkeppnishæfni atvinnulífsins. Fjármálaþjónusta er þar mikilvægur hlekkur. Á fjármálamarkaði gilda þau almennu lögmál að samkeppni í viðskiptum eykur velferð neytenda og stuðlar að hagkvæmni. Nánar tiltekið stuðlar samkeppni að eftirfarandi:

- Að neytendur fái vörur og þjónustu á sem lægstu verði.
- Að auknu vöruframboði og betri þjónustu og vörum.
- Agi hennar knýr fyrirtæki til að hagræða í rekstri og vinnur gegn sóun.
- Að nýsköpun og framförum í atvinnurekstri.
- Að þjóðhagslegri hagkvæmni í efnahagslífinu.

Þegar drög að eigendastefnu eru virt í þessu samhengi er ljóst að í henni er lögð áhersla á mikilvægi samkeppninnar, þótt ekki sé nema að litlu leyti fjallað um hverju hún geti skilað. Þannig hafa drögin ekki að geyma umfjöllun um hagsmuni viðskiptamanna af því að fá vörur og þjónustu á sem lægstu verði eða af gæðum þjónustunnar. Drögin fela því ekki í sér skýra stefnu um það hvernig ríkið sem eigandi ætli að stuðla að lægra verði og bættri þjónustu bankanna. Þó er í drögnum réttilega dregið fram mikilvægi þess að fjármálafyrirtæki stuðli að nýjungum, nýbreytni og framþróun í starfsemi sinni.

Þá er ekki vikið að samhengi samkeppni og hagræðingar í rekstri banka. Þannig er t.d. ekki fjallað um afstöðu ríkisins til frekari samþjöppunar/sameiningar á markaðnum, þótt stjórnvöld hafi lýst því gagnvart eftirlitinu að engin slík áform séu uppi, sbr. ákvörðun nr. 9/2016. Samkeppniseftirlitið hefur talsvert fjallað um málefni tengd þessu.

Í drögnum er ekki heldur vikið sérstaklega að samhengi fjármálastöðugleika og virkrar samkeppni milli banka. Rannsóknir hafa sýnt að virk samkeppni knýr stjórnendur til bættrar frammistöðu í stjórnun fyrirtækja og hagkvæmari rekstrar. Virk samkeppni, sem lýtur lögum og reglum um fjármálastarfsemi, stuðlar því að skilvirkari rekstri fjármálafyrirtækja sem ætti að gera þeim betur kleift að bregðast við breyttum aðstæðum á efnahagslífinu á hverjum tíma. Þá skal á það bent að almennt er við því að búast að samkeppni sé virkari eftir því sem keppinautar eru fleiri og þar af leiðandi smærri hver fyrir sig. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að því stærri sem bankar eru, þeim mun kerfislega mikilvægari verða þeir í hagkerfinu og þar af leiðandi fela þeir í sér veigameiri ógn við fjármálastöðugleika ef illa fer í starfsemi þeirra.



Með hliðsjón af framangreindu verður hér á eftir leitast við að draga saman nokkrar ályktanir samkeppnisyfirlalda, sem settar hafa verið fram í tengslum við athuganir og umfjöllun um fjármálamarkað á liðnum árum. Eru þessar ályktanir settar fram til nánari glöggvunar við mótun eigandastefnu ríkisins. Taka ber fram að ekki er um tæmandi umfjöllun að ræða.

2.1 Samþjöppun á viðskiptabankamarkaði er áhyggjuefni

Við bankahrúnið og í kjölfar þess hefur orðið mikil samþjöppun á viðskiptabankamarkaði. Samanlagt skipta viðskiptabankarnir þrír með sér markaðnum fyrir alhliða viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og lítil og meðalstór fyrirtæki. Á árunum fyrir hrun var markaðshlutdeild sparisjóðanna í innlánnum frá innlendum aðilum allt að 25%. Samkeppniseftirlitið taldi að tilvist sparisjóða og endurskipulagning á þeim grunni gæti falið í sér tækifæri. Ýmis áföll á vettvangi þeirra gerði samkeppnisaðhald á þeim grunni að engu.

Vegna hinnar miklu samþjöppunar á viðskiptabankamarkaði og í ljósi þess að ríkið er nú langstærsti eigandi að viðskiptabönkum á Íslandi, er mikilvægt að ríkið hugi að möguleikum sínum til að örva samkeppni á markaðnum.

2.2 Hár rekstrarkostnaður - Samkeppni leiðir til hagræðingar.

Samkeppniseftirlitið hefur beint sjónum sínum að háum rekstrarkostnaði banka hér á landi, sem m.a. annars endurspeglar í háum vaxtakostnaði heimila og fyrirtækja. Hefur eftirlitið bent á að besta leiðin til að fást við þennan vanda til lengri tíma sé að örva samkeppni á markaðnum, því virk samkeppni knýr fyrirtæki til hagkvæmari rekstrar.

Einn möguleiki sem oft er nefndur sem leið til að lækka kostnað er samruni tveggja af stóru bönkunum. Í því sambandi hefur Samkeppniseftirlitið bent á að skert samkeppni sem myndi að líkindum fylgja slíkum samruna, kynni þvert á móti að skaða neytendur og samkeppnishæfni atvinnulífsins. Þá gefa erlendar rannsóknir til kynna að hagræðing með samrunum banka sé sýnd veiði en ekki gefin.¹

Samvinna banka á ákveðnum innviðum í þeim tilvikum þar sem samnýting felur í sér mikið hagræði getur hins vegar hjálpað til við að draga úr rekstrarkostnaði á grundvelli stærðarhagkvæmni. Slík samvinna kemur til álita, en þó því aðeins að hún skerði ekki hvata banka til að keppa sína á milli, neytendum og viðskiptavinum til góðs. Eftirlitið hefur heimilað slíka samvinnu með skilyrðum, sbr. m.a. ákvörðun nr. 14/2012, *Undanþágubeiðni vegna starfsemi Reiknistofu bankanna hf. og samruni við Teris.*

Til þess að samvinna af þessu tagi komi til álita verður m.a. að búa svo í haginn að ábatinn af stærðarhagkvæmninni skili sér til samfélagsins, en ekki einungis eigenda viðkomandi fyrirtækja. Þá getur samstarf af þessu tagi skaðað samkeppni og skapað hlutaðeigandi keppinautum færi á því að halda mögulegum keppinautum frá markaðnum. Dæmi um þetta eru samkeppnishindranir á íslenskum greiðslukortamarkaði, sem Samkeppniseftirlitið hefur þurft að taka á, sbr. ákvörðun nr. 4/2008, *Brot*

¹ Sjá nánar um þetta skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, kafla 7, og skýrslu nr. 1/2011, *Samkeppni á bankamarkaði*, kafla 3.6.



Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga, og ákvörðun nr. 8/2015, Breytingar á skipulagi og framkvæmd á greiðslukortamarkaði.

2.3 Draga þarf úr skiptikostnaði og auka aðhald viðskiptamanna.

Almennt er hreyfanleiki viðskiptavina banka talinn fremur lítill. Víða leggja stjórnvöld áherslu að draga úr hindrunum af þessu tagi og auðvelda viðskiptavinum þannig að skapa aðhald².

Skortur á hreyfanleika viðskiptavina endurspeglast m.a. í skiptikostnaði (e. switching cost). Þessi kostnaður getur falist í tíma og fyrirhöfn við að færa viðskipti sín milli þjónustuaðila annars vegar og beinum fjárhagslegum útgjöldum hins vegar. Flokka má skiptikostnað í fernt, þ.e. 1)tíma og fyrirhöfn (e. administrative burden), 2) ósamhverfar upplýsingar og skort á verðgagnsæi, 3) vöndlun og samtíðun 4) og uppgreiðslugjöld.

Hár skiptikostnaður getur dregið úr samkeppni á tvo vegu. Í fyrsta lagi getur hann aukið markaðsstyrk einstakra banka. Í öðru lagi getur hár skiptikostnaður og lítil hreyfing viðskiptamanna takmarkað árangur nýrra aðila sem reynt gætu að hasla sér völl á markaðnum.³

Hér á landi hafa stjórnvöld stigið skref til þess að draga úr skiptikostnaði. Þannig má nefna að með lögum nr. 138/2013 voru lögð niður stimpilgjöld á lántakendur vegna lánasamninga, s.s. íbúðalánasamninga. Samkvæmt lögum nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda hefur löggjafinn ennfremur komið í veg fyrir að lántökugjöld við veitingu íbúðalána séu lögð á sem hlutfall af lánsfjárhæð. Mæltist Samkeppniseftirlitið til þess að slíkt ákvæði yrði sett í lögin.

Samkeppniseftirlitið hefur að undanförunu rætt við viðskiptabankana þrjá um leiðir til að draga úr skiptikostnaði af þeirra hálfu. Væntir eftirlitið þess að athuganir á þessu verði leiddar til lykta á næstunni.

Mikilvægt er að ríkið hafi skýra sýn á þetta, bæði frá sjónarhóli stjórnvalda og sem eigandi að viðskiptabönkum.

2.4 Draga þarf úr fákeppniseinkennum.

Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri úrlausnum leitt að því líkum að viðskiptabankarnir þrír væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á sviði almennrar viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki.⁴ Nefna má í því sambandi ákvörðun nr. 50/2008,

² Sjá m.a. breska skýrslu: *Retail Banking Market Investigation – Final Report – 9. August 2016*. Vefslóð að skýrslunni: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57ac9667e5274a0f6c00007a/retail-banking-market-investigation-full-final-report.pdf>.

Sjá einnig skýrslu norrænu samkeppniseftirlitanna: *Competition in Nordic Retail Banking, August 2016*. Sjá einnig frétt vegna skýrslunnar á þessari slóð: <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/1734>

³ Sjá: 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 (Final Report) [COM(2007) 33 final].

⁴ Í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu felst m.a. að fyrirtæki taki gagnkvæmt tillit til hvers annars og búa við gagnsæi sem gerir þeim kleift að fylgjast að án beinna eða óbeinna samskipta.



Samruni SPRON og Kaupþings, ákvörðun nr. 33/2011, Yfirtaka Íslandsbanka hf. á Byr hf., skýrsla nr. 1/2011, Samkeppni á bankamarkaði, skýrslu nr. 1/2013, Fjármálaþjónusta á krossgötum, ákvörðun nr. 17/2015, Samruni MP banka hf. og Straums fjárfestingarbanka hf., ákvörðun nr. 9/2016, Framsal Glitnis hf. á 95% hlutafjár Íslandsbanka hf. til Ríkissjóðs Íslands og ákvörðun nr. 27/2016 Samruni Arion banka hf., Varðar trygginga hf. og Varðar líftrygginga hf.

Aukin samþjöppun á markaði, samstarf keppinuta á samkeppnislega þýðingarmiklum sviðum og aðrar breytingar sem leiða til meiri einsleitni eru líklegar til að ýta undir sameiginlega markaðsráðandi stöðu. Á hinn bóginn geta aðgerðir sem draga úr samkeppnishindrunum og aukin fjölbreytni keppinuta dregið úr þessum einkennum. Aðgerðir til að auka hreyfanleika viðskiptavina skipta máli í þessu efni, sbr. umfjöllun í kafla 2.3 hér að framan.

2.5 Bankarnir hafa mikið vægi í þróun atvinnustarfsemi og samkeppnisumhverfis.

Við alla stefnumótun á fjármálamarkaði þarf að hafa í huga að viðskiptabankarnir eru í lykilstöðu að því er varðar þróun atvinnustarfsemi á öllum sviðum. Þetta var augljóst þegar hinir endurreistu bankar stóðu frammi fyrir því að endurskipuleggja fjárhag fjölmargra fyrirtækja eftir hrun. Við þær aðstæður beindi Samkeppniseftirlitið því til bankanna þriggja að horfa til tíu meginreglna um samkeppni við ákvarðanir þeirra um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum, sbr. álit nr. 3/2008.

Á meðal tilmælanna var að nýta ætti svigrúm til þess að draga úr fákeppni, aðgangshindrunum, óæskilegum stjórnunar- og eignatengslum eða markaðsráðandi stöðu eftir því sem kostur er. Horfa má enn til tilmælanna sem rakin eru í álitinu, við mótun á stefnu bankanna og eigenda þeirra. Í fyrirliggjandi drögum að eigendastefnu er einmitt fjallað um að banki skuli stefna að því að auka samkeppni og draga úr fákeppni.

2.6 Styðja þarf við nýjungar í fjármálaþjónustu.

Virk samkeppni knýr fyrirtæki til að leita nýjunga í starfsemi sinni. Með hraðri þróun tækni-umhverfis opnast nýjar leiðir til að bjóða fjármálaþjónustu og nýjar afurðir geta orðið til. Mikilvægt er að stjórnvöld tryggi að öll umgjörð fjármálamarkaðar styðji við nýsköpun á fjármálamarkaði, innan þeirra öryggismarka sem setja þarf starfseminni. Í þessu ljósi má taka undir tilvísun fyrirliggjandi draga að eigendastefnu í nýjungar, nýbreytni og framþróun, sbr. kafla 4.4 í drögnum.

2.7 Eignarhald á bönkum þarf að styðja við samkeppni.

Það er hlutverk Samkeppniseftirlitsins að leggja mat á hvort breyting á yfirráðum yfir bönkum skaði samkeppni, sbr. t.d. ákvörðun nr. 9/2016, *Framsal Glitnis á 95% hlutafjár Íslandsbanka hf. til Ríkissjóðs Íslands*. Í þeirri ákvörðun voru eignarhaldinu sett skilyrði sem tryggja eiga að Íslandsbanki og Landsbankinn séu sjálfstæðir keppinutar, óháð eignarhaldi ríkisins.

Ekki er síður mikilvægt að stjórnvöld hugi vel að því hvernig staðið verður að sölu á eignarhlut ríkisins í viðskiptabönkunum þremur. Að mati Samkeppniseftirlitsins er



mikilvægt að horft verði til langtímahagsmuna samfélagsins af virkri samkeppni á fjármálamarkaði við undirbúning og framkvæmd slíkrar sölu. Skynsamlegt er í þessu sambandi að stefna að fjölbreyttu eignarhaldi aðila sem eru líklegir til að hafa langtímahagsmuni að leiðarljósi.

Í þessu efni er t.d. mikilvægt að stjórnvöld setji langtímahagsmuni af samkeppnishæfu vel reknu fjármálakerfi fram yfir söluverð eignarhluta.

2.8 Eðlilegt er að hugað sé að skipulagi fjármálamarkaðar.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, var hugað að atriðum er varða skipulag fjármálamarkaðar. Þar er m.a. fjallað um mögulegan aðskilnað viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi. Er bent á að aðskilnaður milli þóknadrifinna sviða bankanna, svo sem fyrirtækjaráðgjafar og miðlunar, frá lánasviðum gæti haft jákvæð áhrif á samkeppni. Á hinn bóginn er á það bent að rannsaka þurfi áhrif hvers konar aðskilnaðar vel, áður en ráðist yrði í breytingar. Huga þarf að fjármögnunargetu og alþjóðlegri samkeppnishæfni bankanna í þessu sambandi.

Eðlilegt er að taka skipulag fjármálamarkaðar til umfjöllunar í tengslum við mótun á stefnu ríkisins sem eiganda að fjármálafyrirtækjum.

2.9 Meta þarf áhrif stjórnvalda á samkeppni.

OECD hefur um árabíl bent á mikilvægi þess fyrir efnahag ríkja að hugað sé að áhrifum laga, reglna og stjórnvaldsákvæðana á samkeppni. Í þessu efni hefur OECD mótað verklag við svokallað samkeppnismat (Competition Assessment Toolkit). Stjórnvöld geta beitt því til að efla samkeppni eða takmarka samkeppnishindranir sem stafað geta af lögum, reglum og stjórnvaldsfyrirmælum. Þetta verklag dregur m.a. úr óþarfa reglubyrði á atvinnulíf, en slík reglubyrði felur alla jafna í sér samkeppnishindranir.

Samkeppniseftirlitið hefur frá árinu 2009 mælt til þess að samkeppnismati verði beitt við mótun og endurskoðun á umgjörð um atvinnustarfsemi, sbr. álit nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*. Í febrúar síðastliðnum tók Samkeppniseftirlitið þessi mál sérstaklega upp við stjórnvöld á fjármálamarkaði, en þá fundaði sérfræðingur OECD með aðilum á vettvangi stjórnvalda, þar sem samkeppnismatið var kynnt nánar.

Að mati Samkeppniseftirlitsins ættu stjórnvöld á fjármálamarkaði að beita aðferðafræði samkeppnismats við undirbúning laga, reglna og annarra ráðstafana á markaðnum. Þannig gæti aðferðafræðin m.a. nýst við undirbúning ákvarðana um sölu á eignarhlut í bönkunum.

3. Niðurlag

Hér að framan eru dregnar saman nokkrar áherslur Samkeppniseftirlitsins úr fyrri úrlausnum og umfjöllun um samkeppni á fjármálamarkaði. Við samanburð á þessum ályktunum og fyrirliggjandi drögum að eigendastefnu má greina sama grunntón. Engu að síður væri æskilegt að skerpa á ýmsum atriðum í drögnum, með hliðsjón af þeim atriðum sem hér eru sett fram.



Lýsir Samkeppniseftirlitið sig reiðubúið til að liðsinna ráðuneytinu við frekari mótun stefnunnar, eftir því sem ástæða þykir til.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson