



Samkeppnisaðstæður á fjármálamarkaði

Staða smærri fjármálafyrirtækja

Ræða Páls Gunnar Pálssonar, forstjóra Samkeppniseftirlitsins, á málþingi um stöðu og framtíð sparisjóðanna

Ágætu fundargestir,

Í þessu erindi ætla ég að fjalla almennt um samkeppnisaðstæður á fjármálamarkaði og möguleika smærri fjármálafyrirtækja til þess að keppa við hin stærri, án tillits til þess hvort sparisjóðir eiga í hlut eða ekki. Fyrir liggur að aðstæður á íslenskum fjármálamarkaði eru smærri fyrirtækjum að ýmsu leyti mótdrægar. Mig langar að nefna nokkur atriði sem einkenna markaðinn að þessu leyti.

1.

Fyrst skal nefna að samþjöppun á fjármálamarkaði hefur aukist mikið frá hruni, samhliða fækkun fjármálafyrirtækja. Samþjöppun á markaðinum mælist vera rúmlega 3.000 stig eftir samruna Landsbankans og SpKef annars vegar og Íslandsbanka og Byrs hins vegar á hinum svonefnda Herfindahl-Hirschman kvarða, sem notaður eru í samkeppnisrétti til að mæla samþjöppun. Fram að hruni var mældist samþjöppunarstuðullinn hins vegar undir 2.000 stigum en almennt telst markaður mjög samþjappaður ef stuðullinn er hærri en 1.800 stig.

Markaðshlutdeild stóru þriggja bankanna hefur að mestu haldist óbreytt innbyrðis síðustu tíu árin en yfirtökur bankanna þriggja, Arion banka, Íslandsbanka og Landsbanka á sparisjóðum hefur aukið hlutdeild þeirra. Markaðshlutdeild smærri keppinauta er óveruleg í þessum samanburði.

Það þarf því ekki að hafa um það mörg orð að íslenskur fjármálamarkaður er fákeppnismarkaður. Á slíkum markaði er hætta á því að stærstu fyrirtækin myndi sameiginlega markaðsráðandi stöðu. Við þær aðstæður geta viðkomandi fyrirtæki séð sér hag í því að verða samstíga í markaðshegðun og hámarka þannig sameiginlegan hagnað. Slík hegðun fyrirtækja er skaðleg.

Skömmu fyrir hrun komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að bankarnir þrír hafi verið í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu samkvæmt framangreindu. Í máli sem nú er til rannsóknar verður tekin afstaða til þess hvort og þá hverju hrunið hefur breytt með tilliti til þessa, en í fjölmörgum ákvörðunum um yfirtökur banka á atvinnufyrirtækjum eftir hrun eru leiddar að því líkur að sameiginleg markaðsráðandi staða sé enn til staðar.



Aðgangshindranir að fjármálamarkaði hafa lengi verið miklar hér á landi og yfir meðallagi í alþjóðlegum samanburði. Fátt bendir til þess að þær aðstæður séu að breytast. 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. Eru þá ótaldar aðgangshindranir sem stafa af gerð markaðarins að öðru leyti eða háttsemi fyrirtækja sem á honum starfa.

Við þetta bætist að íslenska bankakerfið er án efa of dýrt í rekstri miðað við núverandi umfang og hagræðing því nauðsynleg. Þessi hagræðing er hins vegar ekki hafin nema í litlum mæli.

2.

Sú mynd sé hér er dregin upp er langt í frá hagfelld smærri fjármálafyrirtækjum. Það er með öðrum orðum augljóst að núverandi aðstæður á fjármálamarkaði vekja spurningar um getu nýrra og smærri fjármálafyrirtækja til að hasla sér völl.

Tækifæri nýrra og smærri fjármálafyrirtækja felast fyrst og fremst í því að hér takist að skapa uppbyggilegar samkeppnisaðstæður, þar sem vel rekin fjármálafyrirtæki eiga með útsjónarsemi stjórnenda sinna möguleika á að vaxa og dafna við hlið stóru bankanna. Það er um leið lykillinn að því að skapa stóru bönkunum heilbriggt samkeppnislegt aðhald.

Sparisjóðirnir hafa á liðinni tíð verið í aðstöðu til þess að skapa slíkt aðhald. Þetta var m.a. niðurstaða rannsóknar Samkeppniseftirlitsins á þá fyrirhugaðri yfirtöku Kaupþings banka á SPRON skömmu fyrir bankahrunið. Í ákvörðun eftirlitsins, nr. 50/2008, kemur m.a. fram að SPRON og aðrir sparisjóðir hafi að nokkru leyti skorið sig úr í háttsemi sinni á markaði og þannig stuðlað að meiri samkeppni en verið hefði ef einungis hinir þrír stóru viðskiptabankar hefðu starfað á markaðnum. Brotthvarf SPRON sem sjálfstæðs keppinautar styrki sameiginlega markaðsráðandi stöðu viðskiptabankanna þriggja og sé til þess fallið að valda neytendum og fyrirtækjum samkeppnislegu tjóni. Samkeppniseftirlitið hafði hins vegar ekki forsendur til þess að grípa inn í yfirtökunna, vegna bágrar stöðu SPRON. Hið sama var upp á teningnum við yfirtöku Íslandsbanka á Byr í fyrra.

Af framansögðu er ljóst að heilbriggt samkeppnislegt aðhald skapar hvata til heilbrigðs rekstrar fjármálafyrirtækja, stórra og smárra, og hagræðingar á vettvangi þeirra. Samkeppni er með öðrum orðum farvegurinn til skilvirkari og öruggari fjármálamarkaðar.

3.

En hvað er þá til ráða til að skapa betri samkeppnisaðstæður á fjármálamarkaði, þar sem smærri fjármálafyrirtæki eiga séns? Mig langar að nefna nokkur atriði í þessu sambandi.



Í fyrsta lagi þarf að huga vel að skipulagi fjármálamarkaðar. Þannig þarf fyrirkomulag greiðslumiðlunar, greiðslukerfa og annarra undirstöðukerfa fjármálamarkaðar að vera með þeim hætti að innkoma og vöxtur nýrra og smærri fjármálafyrirtækja verði ekki hindruð af þeim sem fyrir eru á markaðnum.

Því miður höfum við dæmi um slíkar hindranir á liðinni tíð. Þannig má nefna að í kjölfar húsleita hjá greiðslukortafyrirtækjum og Fjölgreiðslumiðlun á árunum 2006 og 2007 voru fyrirtækin sektuð um rúmar 700 m.kr. fyrir það að hindra nýjan keppinaut í því að hasla sér völl á markaðnum. Þetta mál leiddi af sér víðtækar breytingar á fyrirkomulagi greiðslukortastarfsemi á Íslandi. Þá hvarf Fjölgreiðslumiðlun úr eigu fjármálafyrirtækja auk þess sem núverandi eignarhald Seðlabankans á Greiðsluveitunni, eins og fyrirtækið heitir nú, voru sett ítarleg skilyrði, sem miða eiga að því að tryggja nýjum og smærri fjármálafyrirtækjum aðgang að íslenskum fjármálamarkaði.

Þessum breytingum tengist einnig rannsókn sem nú stendur yfir vegna beiðni Reiknistofu bankanna um undanþágu frá því samstarfi sem felst í sameiginlegu eignarhaldi bankanna á reiknistofunni. Kem ég betur að þessari athugun hér rétt á eftir.

Í öðru lagi er grundvallaratriði að fundnar séu skynsamlegar leiðir til þess að hagræða í íslensku bankakerfi, án þess að dregið sé um leið úr samkeppni og möguleikum smærri fyrirtækja til þess að starfa. Nauðsyn hagræðingar er öllum ljós. Samkeppniseftirlitið hefur hins vegar almennt varað við frekari samrunum sem fela í sér að stóru bankarnir verði stærri. Jafnframt hefur Samkeppniseftirlitið bent á að alþjóðlegar kannanir sýna að hagræðing sem oft er stefnt að með samrunum banka er sýnd veiði en ekki gefin.

Hér ber hins vegar að gera þann fyrirvara að Samkeppniseftirlitið getur ekki útilokað fyrirfram að einhvers konar samrunar geti verið nauðsynlegir til þess að leysa úr rekstrarerfiðleikum eða auka hagkvæmni. Slíka samruna þarf að vega og meta í hverju máli. Þannig varð Samkeppniseftirlitið að heimila yfirtöku á SPRON og Byr vegna bágrar stöðu þeirra. Á hinn bóginn ógilti eftirlitið kaup Landsbankans á eignarhlut í Arion verðbréfavörslu, sem nú heitir Verdis.

Enn annað mál af þessum toga er nú til meðferðar í eftirlitinu, þ.e. fyrirhuguð kaup Reiknistofu bankanna á Teris. Hér skal upplýst að Samkeppniseftirlitið hefur nú til athugunar hvort unnt sé að setja þeim samruna skilyrði, sem einnig taki til undanþágubeiðnar Reiknistofu bankanna, sem áður var nefnd. Þau skilyrði sem nú er rætt um miða að því að tryggja nýjum og smærri keppinautum, þ.á m. sparisjóðum, fullan aðgang að öllum kerfum og allri þjónustu sem Reiknistofa bankanna innir af hendi. Jafnframt miða umrædd skilyrði að því að tryggja eðlilegar samkeppnisaðstæður á upplýsingatæknimarkaði.

Í þriðja lagi er mikilvægt að fylgjast vel með samkeppnisháttum stóru bankanna þriggja og setja þeim skorður í samræmi við samkeppnislög þegar við á. Ég nefndi hér áðan að Samkeppniseftirlitið hefði talið að bankarnir þrír væru í



sameiginlegri markaðsráðandi stöðu fyrir hrun. Samkeppniseftirlitið er nú með til rannsóknar mál þar sem m.a. kemur til skoðunar hvort bankarnir teljist í slíkri stöðu eftir hrun. Í málinu er jafnframt til skoðunar hvort bönkum í slíkri stöðu sé heimilt að binda fjármálaþjónustu þeim skilyrðum að önnur fjármálaþjónusta til viðskiptamanns sé á hendi sama banka, þ.e. samvinna mismunandi þjónustu. Niðurstaða í þessu máli er líkleg til þess að varpa nánara ljósi á það hvaða skorður bönkunum kunna að vera settar þegar kemur að samkeppni við minni keppnauta.

Í fjórða lagi er nauðsynlegt fyrir eðlilegar samkeppnisaðstæður á fjármálamarkaði að eignarhaldi bankanna á atvinnufyrirtækjum séu settar skorður og endurskipulagningu og sölu slíkra fyrirtæka sé hraðað eins og nokkur kostur er. Samkeppniseftirlitið hefur látið sig þessi mál mikið varða, sbr. ýmsar skýrslur sem gefnar hafa verið út um málefnið, auk fjölda ákvarðana þar sem eignarhaldi banka á fyrirtækjum hafa verið sett skilyrði. Augljóst er að víðtæk ítök og eignarhald bankanna í atvinnulífinu rýrir möguleika nýrra og smærri fjármálafyrirtækja til þess að afla sér viðskiptavina.

Í fimmta lagi leggur Samkeppniseftirlitið áherslu á að tryggja að ekki sé til staðar ólöglegt samstarf fjármálafyrirtækja, en slíkt samstarf skerðir eðli máls samkvæmt möguleika nýrra og smærri fyrirtækja til þess að keppa. Af þessum sökum hefur Samkeppniseftirlitið m.a. leitast við að setja hvers konar nauðsynlegu samstarfi um greiðsluvanda heimila og fyrirtækja eðlilegar skorður, þannig að samstarf sem ætlað er að koma viðskiptavinum til góða þróist ekki upp í andhverfu sína.

Í sjötta lagi þurfa stjórnvöld og fjármálafyrirtæki að leggjast á eitt í því að skapa umhverfi þar sem viðskiptamanni er gert eins auðvelt og kostur er að skipta um fjármálafyrirtæki. Það er brýnt að slík skipti séu auðveld og gangi hratt fyrir sig, flutningur innlána og annarra viðskiptasamninga séu án erfiðleika og gagnsæi tryggt.

Öll framangreind atriði skipa miklu um samkeppnisaðstæður á fjármálamarkaði og þar með möguleika smærri fjármálafyrirtækja til þess að ná fótfestu og árangri. Mörg þessara atriða eru einnig til umfjöllunar á vettvangi stjórnvalda í nágrannalöndum, s.s. að draga úr skiptikostnaði.

Tíminn mun svo leiða í ljós hvort sparisjóðum auðnast að verða mikilvægt hreyfiafl á fjármálamarkaði, sem veitir öðrum fjármálafyrirtækjum sterkt samkeppnislegt aðhald. Það mun að einhverju leyti ráðast af því hvernig til tekst við mótun samkeppnisumhverfis, sbr. það sem ég rakti hér á undan. En það mun ekki síður ráðast af því hvernig stjórnendum sparisjóða mun takast að tryggja þeim nægilega traustan og hagkvæman rekstrargrundvöll og hvort þeim muni takast að leggja línur sem skapa sparisjóðum brýnt erindi á fjármálamarkaði.