

Reykjavík, 3. október 2023

Mikilvægi samkeppni á bankamarkaði

Morgunverðarfundur ASÍ, BSRB, BHM og Neytendasamtakanna um íslenska bankakerfið

Ræða Páls Gunnars Pálssonar

Ágætu fundargestir,

- (1)** Ég vil byrja á því að þakka þetta tækifæri til þess að segja nokkur orð um samkeppni á bankamarkaði, í tilefni af nýútkominni skýrslu um bankakerfið. Hún er mikilvægt og þarft innlegg í umræðu um þessi mál.
- Mig langar nota þessar mínútur sem ég hef til að líta aðeins yfir farinn veg í beitingu samkeppnisreglna á banka- og fjármálamarkaði, skoða hvaða ályktanir megi draga af þeirri vinnu og hvert stefna beri.
- (2)** Fyrst má nefna að samkeppnishindranir á greiðslukortamarkaði endurspegluðu um langa hríð aðstæður á bankamarkaði. Til langs tíma voru starfandi á greiðslukortamarkaði tvö fyrirtæki sem voru bæði að verulegu leyti í sameiginlegri eigu stóru bankanna þriggja og önnuðust færsluhirðingu fyrir sitt hvort vörumerkið, VISA og Mastercard. Þegar nýr keppinautur, Kortþjónustan, kom inn á markaðinn mætti hún verulegum samkeppnishindrunum.
- Var það var ljósi á þessar hindranir með ákvörðun nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*. Í málinu var upplýst um fjölþætt samráðsbrot fyrirtækjanna, misnotkun Greiðslumiðlunar á markaðsráðandi stöðu og samkeppnishamlandi háttsemi innan vébanda Fjölgreiðslumiðlunar, en það fyrirtæki var í sameiginlegri eigu m.a. bankanna. Þessi brot hindruðu m.a. innkomu smærri keppinautar og sköðuðu almenning. Fyrirtækin gerðu sátt við Samkeppniseftirlitið og greiddu stjórnvaldssektir að fjárhæð samanlagt 735 milljónir króna, sem samsvarar um 1,5 milljörðum króna, á verðlagi dagsins í dag.
- Jafnframt skuldbundu félögin sig til þess að fylgja skilyrðum sem miðuðu að því að skapa betri samkeppnisaðstæður til framtíðar. Sáttin leiddi til þess að félögin hófu samkeppni sín á milli um færsluhirðingu beggja vörumerkja (Visa og MasterCard) og Korta náði fótfestu. Einnig var starfsemi Fjölgreiðslumiðlunar færð til Seðlabanka Íslands undir merkjum Greiðsluveitunnar.
- (3)** Í framhaldinu urðu breytingar á eignarhaldi og umgjörð Reiknistofu bankanna og eigendur hennar, sem að meginstofni til voru þá bankarnir þrír, óskuðu eftir undanþágu til samstarfsins sem í starfsemi hennar felst. Með ákvörðun nr. 14/2012, *Undanþágubeiðni vegna starfsemi Reiknistofu bankanna hf.*, voru sett ítarleg skilyrði fyrir starfsemi Reiknistofunnar. Miðuðu þau meðal annars að því að tryggja að nýir og smærri keppinautar bankanna ættu fullan aðgang að þjónustu Reiknistofunnar á sömu forsendum og eigendur hennar. Einnig var girt fyrir að samkeppnishamlandi samstarf ætti sér stað á vettvangi Reiknistofunnar og samkeppni á upplýsingatæknimarkaði vernduð.



7. Eftir breytingar á samkeppnislögum, sem tóku gildi í upphafi árs 2021, hefur Samkeppniseftirlitið ekki lengur það hlutverk að veita formlega undanþágu frá samráðsbanni eða setja slíku samstarfi skilyrði. Skilyrðin eru því ekki lengur í gildi, en áfram hvílir sú skylda á Reiknistofunni og eigendum hennar að tryggja að samstarf á vettvangi hennar sé í samræmi við undantekningarákvæði samkeppnislaga.
8. **(4)** Háttsemi Valitor kom að nýju til kasta Samkeppniseftirlitsins, því með ákvörðun nr. 8/2013 komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að fyrirtækið hefði aftur misnotað markaðsráðandi stöðu sína og jafnframt brotið þau skilyrði sem sett voru með áður nefndri ákvörðun nr. 4/2008. Þannig varð félagið uppvíst að undirverðlagningu í færsluhirðingu og misnotkun á trúnaðarupplýsingum um keppinauta sína sem félagið hafði aðgang að vegna framkvæmdar kortaútgáfu fyrir banka og sparisjóði. Félagið sætti stjórnvaldssektum að fjárhæð 500 milljónum króna, sem samsvarar tæpum 700 milljónum króna, á verðlagi dagsins í dag. Ákvörðunin, þar á meðal sektirnar, var síðan staðfest með dómi Hæstaréttar.
9. **(5)** Tveimur árum síðar, eða með ákvörðun nr. 8/2015, var upplýst um brot Arion banka, Íslandsbanka, Landsbankans, Borgunar og Valitors á banni við ólögmætu samráði og banni við samkeppnishamlandi háttsemi samtaka fyrirtækja. Brotin sem voru viðurkennd sneru að samráði í tengslum við ákvörðun milligjalda og veitingu vildarpunkta, en öll fyrirtækin gerðu sátt við Samkeppniseftirlitið um lyktir málsins. Jafnframt skuldbundu fyrirtækin sig til að ráðast í umfangsmiklar aðgerðir til þess að efla samkeppni, sem m.a. fólu í sér innleiðingu hámarks milligjalda. Jafnframt var með sáttunum kveðið á um breytingar á eignarhaldi á greiðslukortafyrirtækjunum tveimur, sem lutu þá ekki lengur samhverfu og sameiginlegu eignarhaldi. Fyrirtækin greiddu stjórnvaldssektir, samanlagt að fjárhæð rúmlega 1,6 milljarði króna, sem samsvarar tæpum 2,3 milljörðum króna, á verðlagi dagsins í dag.
10. **(6)** Með ákvörðunum nr. 22, 24 og 25/2017 lauk Samkeppniseftirlitið rannsóknum sem hófust með kvörtunum minni keppinauta vegna m.a. skilmála bankanna við veitingu íbúðalána. Viðskiptabankarnir þrír gerðu sátt við Samkeppniseftirlitið. Á þessum grundvelli skuldbundu bankarnir sig, hver um sig, til þess að ráðast í aðgerðir sem miðuðu að því
 - í fyrsta lagi að draga úr kostnaði sem viðskiptavinir verða fyrir þegar skipt er um viðskiptabanka,
 - í öðru lagi að því að stuðla að virkara samkeppnisaðhaldi með bönkunum, af hálfu einstaklinga og lítilla fyrirtækja og
 - í þriðja lagi að vinna gegn aðstæðum sem rennt gætu stoðum undir þögla samhæfingu á viðskiptabankamarkaði.
11. **(7)** Meðal annars skuldbundu bankarnir sig til að leggja ekki uppgreiðslugjöld á lán til lítilla fyrirtækja og einstaklinga sem bera breytilega vexti. Með ákvörðun fyrr á þessu ári, nr. 4/2023, var komist að þeirri niðurstöðu að Arion banki hefði brotið bannið við uppgreiðslugjöldum á lánum til lítilla fyrirtækja og gerði bankinn sátt við eftirlitið um greiðslu sektar að fjárhæð 80 milljónir króna.
12. Fyrrgreindar sáttir frá árinu 2017 hafa einnig nýlega komið til umfjöllunar í tengslum við innkomu Indó inn á bankamarkað. Indó hefur bent opinberlega á að skilmálar Íslandsbanka og e.a. annarra banka í gjaldeyrisviðskiptum kunni a.m.k. að fara gegn markmiðum sáttanna. Samkeppniseftirlitið er nú með þá skilmála til skoðunar og er að leita upplýsinga hjá bönkunum.



13. **(8)** Samkeppniseftirlitið hefur einnig hugað að háttsemi Samtaka fjármálafyrirtækja, en með ákvörðun nr. 7/2022 er gerð grein fyrir brotum samtakanna gegn samkeppnislögum og fyrirmælum sem hvíla á samtökunum á grundvelli eldri ákvörðunar. Brotin lutu að þátttöku SFF í opinberri umfjöllun um verðlagningu tryggingafélaga. Samtökin gerðu sátt við Samkeppniseftirlitið um lyktir málsins, greiddi stjórnvaldssekt að fjárhæð 20 milljónir króna og greip til aðgerða sem vinna gegn því að brotin endurtaki sig.
14. **(9)** Í þessari reifun á málum eru ótalin samrunamál á fjármáلامarkaði. Annars vegar hefur Samkeppniseftirlitið frá hruni tekið um og yfir 60 ákvarðanir þar sem bönkunum hafa verið sett skilyrði vegna yfirtöku þeirra eða fjárfestingarfélaga á þeirra vegum, á atvinnufyrirtækjum á fjölbreyttum sviðum atvinnulífsins. Markmið skilyrðanna eru einkum að tryggja jafnræði og samkeppni á viðkomandi mörkuðum.
15. Hins vegar hefur eftirlitið fjallað um nokkra samruna fjármálafyrirtækja, en þar má m.a. nefna ákvörðun nr. 13/2022, *Samruni Rapyd og Valitors*. Við rannsókn málsins gerðu samrunaaðilar sátt við eftirlitið sem fól m.a. í sér sölu á fjölbreyttu safni færsluhirðingarsamninga og vinna með því gegn markaðsráðandi stöðu sameinaðs fyrirtækis á færsluhirðingarmarkaði. Í framhaldinu keypti Kvika banki umrætt safn færsluhirðingarsamninga, sbr. ákvörðun nr. 14/2022.
16. Á fyrri hluta þessa árs áttu Íslandsbanki og Kvika í svokölluðum forviðræðum við Samkeppniseftirlitið, í tengslum við viðræður þessara banka um mögulegan samruna. Þeim viðræðum var síðan slitið.
17. **(10)** Að síðustu vil ég í þessari yfirferð nefna að Samkeppniseftirlitið hefur skrifað nokkrar skýrslur og umsagnir sem varða samkeppni á fjármálamörkuðum. Þar má nefna umræðuskjal nr. 1/2011, *Samkeppni á bankamarkaði*, skýrslu nr. 1/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, og skýrslu nr. 1/2018, *Framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið*. Í þessum skýrslum er bent á ýmsar leiðir til að efla samkeppni á fjármálamörkuðum. Í því sambandi má nefna eftirfarandi:
- Tilmæli um að hafa tiltekin samkeppnissjónarmið að leiðarljósi við sölu á eignarhlut ríkisins í viðskiptabönkum.
 - Umfjöllun um þýðingu samkeppni fyrir fjármálastöðugleika.
 - Umfjöllun um tengsl samkeppni og hagræðingar, en í því felst m.a. að viðskiptavinir og neytendur eru líklegri til að njóta hagræðingar þegar hagræðingin verður til í umhverfi virkrar samkeppni.

Ágætu fundargestir,

18. Þegar horft er á þessa reifun í samhengi við skýrslu starfshóps menningar- og viðskiptaráðherra, um gjaldtöku og arðsemi viðskiptabankanna, má finna talsverðan samhljóm. Hann er m.a. sá að margt hefur áunnist, en samkeppnislegu aðhaldi er samt enn ábótavant.
19. Athyglisverð er t.d. sú niðurstaða að hagræðing í bankakerfinu hafi skilað sér í lægri kostnaðarhlutföllum, en að aukin hagkvæmni í rekstri bankanna og lækkun sérstaka bankaskattsins hafi ekki skilað sér í minni vaxtamun heldur bættri arðsemi. Augljóst er að viðskiptavinir bankanna hefðu notið hagræðingarinnar í ríkari mæli ef samkeppni hefði verið virkari.



20. Þegar reynsla Samkeppniseftirlitsins af fyrri athugunum og niðurstöður skýrslunnar eru virtar saman má að mati eftirlitsins draga saman eftirfarandi áhersluatriði sem hafa þarf í huga við framtíðarstefnumótun á fjármálamarkaði:

- a) **(11)** Í fyrsta lagi er til mikils að vinna að bankar og önnur fjármálafyrirtæki fari í einu og öllu að samkeppnislögum. Þær samkeppnishindranir sem voru raktar hér að framan hafa verið til þess fallnar að valda viðskiptavinum, almenningi og efnahagslífinu öllu miklu tjóni. Hagsmunir almennings af því að uppræta samkeppnislagaþrot á fjármálamarkaði eru óumdeildir.
- b) **(12)** Í öðru lagi er mikilvægt að leitað sé allra leiða til að opna fjármálamarkaði fyrir nýrri samkeppni og með því skapa aðstæður fyrir betri kjör, bætta þjónustu og nýjungar. Mikilvægt er að hafa í huga í þessu sambandi að nýsköpun þrífst best í virku samkeppnisumhverfi.

Stjórnvöld á vettvangi fjármálamarkaðar hafa miklu hlutverki að gegna í þessu sambandi. Regluverk á fjármálamarkaði hefur það að meginmarkmiði að stuðla að traustri og öruggri fjármálastarfsemi. Það er hins vegar áriðandi að þær reglur skapi ekki óþarfa hindranir fyrir nýja og smærri aðila. Þannig er mikilvægt að við reglusetningu og eftirlit á fjármálamarkaði sé markvisst horft til þess hvernig unnt sé að auðvelda innkomu nýrra aðila inn á markaði án þess að fórnar eðlilegum öryggishagsmunum. Þetta á t.d. við um þær kröfur sem eru gerðar þegar nýir bankar hefja starfsemi eða grundvöllur er lagður að öruggri og hagkvæmri greiðslumiðlun.

Í þessu sambandi verður að hafa í huga að með réttri blöndu öryggiskrafna og virkrar samkeppni skapast jarðvegur fyrir trausta og örugga fjármálaþjónustu til lengri tíma.

Starfandi fyrirtæki á fjármálamarkaði verða einnig að huga að þessu í tengslum við samstarf og samrekstur sem færir þeim umtalsverðan ábata. Nefna má sem dæmi að það skiptir miklu að þjónusta Reiknistofu bankanna sé ekki bara opin öllum, heldur einnig verðlögð þannig að smáir, nýir aðilar geti komið undir sig fótum.

- c) **(13)** Í þriðja lagi er mikilvægt að fylgjast vel með allri samþjöppun á fjármálamarkaði. Það er eðlilegt að starfandi fyrirtæki leiti tækifæra til aukinnar hagræðingar. Hins vegar er ekki hægt að una því að slíkar aðgerðir dragi úr samkeppni, því þá er hætt við því að eigendur hlutaðeigandi fyrirtækja njóti einir ábatans, í stað þess að honum sé deilt með viðskiptavinum á forsendum samkeppninnar.

Reynslan sýnir okkur líka að á fjármálamarkaði skipta smærri brautryðjendur miklu máli. Hér hafa verið nefnd fyrirtæki eins og Kortþjónustan, Kvika og Indó. Í sumum tilvikum geta slík fyrirtæki haft meira vægi í samkeppninni heldur en markaðshlutdeild þeirra segir til um. Í samkeppnisrétti er enska hugtakið „Maverick“ oft notað um slík fyrirbæri. Samkeppniseftirlitið hugar sérstaklega að þessu í eftirliti með samrunum á fjármálamarkaði.

- d) **(14)** Í fjórða lagi er mikilvægt að huga að leiðum til þess að styrkja aðhald viðskiptavina með bönkunum. Það er einmitt vikið að þessu í skýrslu starfshópsins. Sáttirnar sem eftirlitið gerði við bankana árið 2017, og hér voru nefndar, miða meðal annars að því að auka möguleika viðskiptavina til að skipta um þjónustuaðila og skapa með því aðhald. Huga þarf betur að þessu, á vettvangi Samkeppniseftirlitsins, annarra stjórnvalda, og bankanna sjálfra. Með þessu er m.a. hægt að vinna gegn þögulli samhæfingu á bankamarkaði.



21. Að síðustu vil ég taka undir það með skýrsluhöfundum að svigrúm er til þess að efla samkeppniseftirlit hér á landi. Í samhengi við þróun efnahagslífsins og mikilvægi samkeppni á markaði hefur Samkeppniseftirlitinu verið þröngur stakkur skorinn á liðnum árum. Samkeppniseftirlitið hefur bent stjórnvöldum á þetta og mun halda því áfram.

Takk fyrir