



Anförande av Konkurrensverkets generaldirektör Claes Norgren torsdagen den 15 september 2005

Seminarium "Uppstickarna – vilken roll spelar de för konkurrensen på bank- och pensionsmarknaden", Spårvägshallarna, Stockholm.

Det talade ordet gäller

Tack för möjligheten att komma hit idag och tala. Jag ska tala om ett antal viktiga problemområden på bank- och pensionsmarknaden och ge min syn på möjliga förbättringar som kan stärka konkurrensen.

Låt mig dock direkt svara på frågan som utgör temat för dagens seminarium: Uppstickarna spelar en avgörande roll för innovationer, förnyelser och konkurrens vilket är till nytta för konsumenterna.

Konkurrens är ett av de viktigaste verktygen för företag att bli effektivare, och som bidrar till att vi kan få fram nya produkter och tjänster på marknaden. Dessutom fungerar konkurrensen som prispressare. Det gör att det i slutändan är konsumenterna som är de stora vinnarna på en fungerande konkurrens.

Sparandemarknaden

Under de senaste decennierna har mycket hänt när det gäller hushållens sparande. Det viktigaste är att svenska folket faktiskt har börjat spara vilket återspeglas i den s.k. sparkvoten. Detta har inneburit att en sparandemarknad för den breda allmänheten har tagit form där traditionella bankinlåningstjänster har utmanats av andra sparformer som aktie- och fondsparande. Storbankerna har

framgångsrikt svarat upp mot den nya efterfrågan och därmed skaffat sig en mycket stark ställning genom sina fond- och livförsäkringsbolag.

Resultatet är att sparandet på bankkonton har minskat markant i betydelse. Som en jämförelse kan nämnas att från att år 1980 ha utgjort nära 60 procent av hushållens finansiella förmögenhet, så har bankinlåningens andel minskat till drygt 20 procent. Den största andelen av hushållens sparande har förts över till aktiemarknaden, framför allt via sparande i livförsäkringar och fonder, men även till viss del i form av direkt ägande av aktier.

Kapitalförvaltning utgör sedan 1990-talet en stor del av storbankernas intjäning. Andelen av storbankernas resultat som genereras i affärsområdena kapitalförvaltning, pension och försäkring, exklusive de koncerninterna avgifter kapitalförvaltningen betalar till kontorsrörelsen, uppskattas till mellan sex och 20 procent.

De höga marginalerna i sparandemarknaden och en ständig ström av nya kunder som vill spara pengar har varit incitament för ett antal nya aktörer att etablera sig. Så har också skett genom att en mängd fonder och fondbolag har etablerats.

För kunderna, spararna, har utvecklingen samtidigt inneburit att man kommit in i en mycket mer komplex situation där man fått många fler alternativ att välja mellan och att risktagandet har ökat. Detta gör spararna mer exponerade – men också mer krävande.

Mer krävande och alerta sparare är något som ska välkomnas! Genom att överge ”dåligt presterande” produkter pressar spararna företagen att konkurrera med effektiva lösningar och attraktiva priser. Den samlade bilden är att sparandemarknaden framgångsrikt kunnat anpassats till nya förhållanden och kunnat erbjuda konsumenterna nya och mer avkastande sparprodukter. Sätillvida har marknaden fungerat väl, men den är naturligtvis inte utan problem. Detta sammanhänger med den fortsatt höga koncentrationsgraden, men också med ett antal andra problem.

Problemområden

För en väl fungerande konkurrens krävs att det på marknaden erbjuds ett brett utbud av produkter. Här spelar uppstickarna en viktig roll. Uppstickarna liksom kunderna möter dock en rad problem.

Marknaden för sparande kännetecknas av betydande trögheter och inläsningar. En ökad konkurrens gynnar konsumenterna men kräver också att dessa hinder

bryts. Det handlar bl.a. om kontraktsmässiga inlösningar, skatteeffekter och om det personliga beteendet.

Kontraktsmässiga inlösningar är mest tydliga på livförsäkringsområdet där spararen till följd av kontraktets utformning endast kan avbryta relationen till höga kostnader. På fondområdet består den största inlösningen i reavinstbeskattningen som gör att det framstår som dyrt att byta från en fond till en annan. Dessa inlösningar och trögheter gör att det blir svårt för spararen att avbryta ett kontrakt eller uppdrag med en leverantör som underpresterar. Dessutom är kostnaderna för att inhämta och processa information stora. En konsekvens blir att förvaltarna kan räkna med stabila volymer och nyinflöden av sparpengar, även vid relativt svaga förvaltningsresultat.

Bristande kundrörlighet är inte något unikt problem för den svenska marknaden. I våras presenterade en arbetsgrupp bildad av de Europeiska konkurrensmyndigheterna (ECA) en jämförande studie rörande konkurrensen på området "retail banking". En slutsats blev att kundrörligheten i samtliga studerade länder (Holland, England, Irland och Sverige) var låg. En annan slutsats var att fysisk närvaro i form av kontorsnät och tillgång till betalningssystemen synes vara nödvändigt för att som ny aktör framgångsrikt kunna etablera sig på "retail-banking" marknaden.

Låt mig utveckla min syn på ett antal mer specifika problemområden.

Flyttmöjligheter

En utökad flytträtt av pensionssparande och en slopad reavinstbeskattning vid byte av fond skulle öka spararnas incitament till att löpande söka bästa möjliga sparprodukter, något som i sin tur skulle ge ökad konsumentnytta.

Ett rörligare sparkapital ökar intresset för att jämföra olika sparinstitut och olika sparformer med varandra. Förvaltare som uppvisar en dålig resultatutveckling får svårare att behålla sina kunder.

Båda dessa förslag stöter på ett antal problem som måste lösas om de ska kunna genomföras. En flytträtt för historiskt livförsäkringssparande kräver att orättvisor inte skapas mellan olika typer av sparare. En ändring av reavinstreglerna stöter på bland annat skattemässiga problem. Problemen bör dock kunna lösas. Det är knappast acceptabelt med en ordning där missnöjda kunder inte kan byta leverantör. I den mån dessa problem inte löses uppstår risker och kostnader för konsumenterna på annat håll.



Intressekonflikter och förvaltningskostnader

Förvaltningsavgifternas storlek har stor betydelse för utfallet av sparandet på sikt.

Ett förhållande som kan öka spararnas kostnader är när fondbolag gör överdrivet många och/eller dyra transaktioner med närstående bolag. I en marknad med höga informationskostnader och dålig genomlysning blir det svårt för konsumenten att övervaka effektiviteten i förvaltningen. Risker finns för att förvaltningen blir för transaktionsintensiv och för dyr.

Att problemet inte endast är teoretiskt utan i högsta grad verkligt framkom vid en undersökning gjord förra året av Finansinspektionen. Inspektionen fann att merparten av fondbolagen utför en oproportionerligt hög andel värdepappersaffärer hos ett närstående bolag. Med anledning av resultatet föreslog Finansinspektionen att fondbolagen ska ha en dokumenterad process för val av mäklare i handel med värdepapper. Den processen ska löpande följas upp av fondernas styrelser.

Det finns starka skäl för att ställa sådana krav. Om företag inom koncernen får monopol på att vara underleverantör är nämligen risken stor att de inte känner sig tvingade att konkurrera med effektivare lösningar och fördelaktiga priser. Andelsägarna, konsumenterna, får i så fall hålla till godo med att fondens affärer genomförs med tjänster som inte konkurrensutsatts.

Det finns, som läget ser ut, all anledning för spararna att noga studera hur mycket affärer som läggs internt inom koncernen.

Paketering av tjänster

Det förekommer att försäkringsbolag och banker ”sampaketerar” tjänster eller erbjuder individuellt anpassade trohetsrabatter. Detta är ett logiskt agerande bland aktörer som har en stark position på marknaden. Agerandet gynnar de stora och etablerade aktörerna på så vis att det motverkar konsumenternas förståelse för produkterna och prissättningen på marknaden. Detta försvårar och komplicerar prisjämförelser för kunderna och det minskar naturligtvis risken för banken att förlora kunder till konkurrenter.

I ett konkurrensperspektiv kan till och med sådana erbjudanden i vissa fall komma att stå i strid med konkurrensreglerna.

Ett belysande exempel på en förbjuden trohetsskapande rabatt enligt konkurrenslagen är SAS tillhandahållande av Eurobonus på inrikesflyget. Marknadsdomstolen, som prövade Konkurrensverkets förbud mot detta, kom till slutsatsen att bonusprogrammet hade en betydande trohetsskapande effekt och



innebar en begränsning för andra flygföretags möjligheter att attrahera kunder till sina flyglinjer samt försvärade för nya aktörer att etablera sig. SAS ålades av domstolen att inte tillämpa programmet.

Det är dock inte självklart att paketerbjudanden försämrar konkurrensen. Under gynnsamma betingelser kan det tvärt om leda till ökad konkurrens och pressade priser. Sparandemarknaden kännetecknas dock i hög grad av stora informationsasymmetrier vilket ökar risken för att paketerbjudanden ska hämma konkurrensen. Paketerbjudanden kan bidra till att det blir svårare för kunder att byta bank, inte minst för kunder som överväger att byta till nischaktörer som bara kan erbjuda en eller två tjänster, t.ex. enbart bolån eller bara ett betalkort. Vidare sätts priset på hela paketet vilket gör att kunden inte vet vad de olika delarna i paketet kostar. Ett viktigt botemedel är genomlysning. Företagen måste spela med "öppna kort" så att kunderna har möjlighet att värdera hur attraktivt ett paketerbjudande är och vilka eventuella begränsningar kunderna får vidkännas om de accepterar erbjudandet.

Administrativa hinder

Det är inte bara vid byte av fond- och försäkringssparande som en kund möter problem. Ett tydligt exempel på praktiska olägenheter som en bankkund möter vid byte av bank är nya PIN-koder för bankomat- och betalkort och nya bankkontonummer. Dessa problem har Konsumenternas Finans- och Bankbyrå noterat vid sina kontakter med bankkunder.

Vi har erfarenheter från andra marknader av hur hinder skapas av tekniska specifikationer och andra lösningar. På telefonimarknaden tog konkurrensen riktig fart när kunderna kunde byta leverantör, men med oförändrat telefonnummer. Liknande förenklingar för kunderna diskuteras för närvarande på elmarknaden.

Det finns all anledning att även på de finansiella tjänstemarknaderna undersöka om det finns onödiga administrativa hinder som motverkar rörligheten för konsumenterna på ett oproportionerligt sätt.

Insättningsgarantin kostar

Utformningen av finansiella regler är en samhällsekonomiskt viktig fråga. För lågt ställda krav på finansiell stabilitet kan leda till höga kostnader i form av höga räntekostnader, värdeförluster för kunderna och påfrestningar på det allmänna. För högt ställda krav kan leda till kostnader i form av inträdeshinder och transaktionskostnader.

Sambanden mellan kravet på finansiell stabilitet och konsumenternas behov av skydd kräver särskild uppmärksamhet. Att hitta rätt avvägning och effektiva metoder för reglering och tillsyn är komplicerat i en värld präglad av snabb omvandling.

Ett exempel på detta problem är insättningsgarantin. Syftet med lagstiftningen är att skydda kunders insättningar genom att säkerställa rätten till ersättning om en bank, ett kreditmarknadsföretag eller ett värdepappersbolag skulle försättas i konkurs. Samtidigt som den lagstadgade garantin erbjuder en trygghet för kunderna riskerar den att få vissa andra följdverkningar som inte är lika önskvärda.

Insättningsgarantin utjämnar risker (eller försäkringskostnader) mellan banker. Ur konkurrenshänseende gynnar detta små, nytillkomna banker. Tillgångarna i dessa banker blir nämligen lika säkra som i en annan bank, trots att den underliggande risken kanske är större. Emellertid finns också kostnader för systemet för konsumenterna. Exempelvis är en förklaring till den blygsamma inläningsränta som i dag erbjuds spararna att den avgift som bankerna behöver betala för garantin övervältras på kunderna i form av lägre ränta. Till bilden hör också att den trygghet som garantin innebär tenderar att hålla nere inläningsräntan utan att kunderna tar ut sina medel.

Europeiska Kommissionen har nyligen sjösatt en konsultation i syfte att analysera huruvida det direktiv som ligger till grund för insättningsgarantin uppnått sina syften samt vilken påverkan direktivet haft för den ”gränsöverskridande konkurrensen mellan banker”. Direktivet innehåller nämligen endast minimibestämmelser exempelvis när det gäller storleken på den garanti som kunderna erbjuds. Bristen på harmonisering mellan medlemsländerna leder till olika konkurrensvillkor. Dess nuvarande utformning i Sverige och andra länder bidrar till att banker hindras från att anpassa sin juridiska struktur, även om det skulle vara optimalt att göra det.

Det är enligt min uppfattning tydligt att en långt gående harmonisering av insättningskyddet i Europa är den enda lösningen på dessa konkurrensproblem.

Komplexa regelverk

Vilken effekt regler får på marknader har nog aldrig varit mer aktuell än nu på det finansiella tjänsteområdet. Vi befinner oss i en fas där en mycket omfattande reglering arbetats fram inom EU som en del av Lissabonstrategin och inom ramen för ”the Financial Services Action Plan”. Reglerna implementeras nu i Medlemsstaterna.

Jag har med tillfredsställelse konstaterat att Europeiska kommissionen i sin grönbok om politiken för finansiella tjänster (2005-2010) identifierat problemen med komplexa regler. Samtidigt har man sagt att förenkling och konsolidering av alla relevanta bestämmelser för finansiella tjänster ska prioriteras.

Det finns enligt min mening en uppenbar risk att man överreglerar finansmarknaden och att denna ymniga flora av detaljregler inte alltid är till konsumenternas bästa utan istället kan skapa hinder för etablering och innovation. Ett område där jag tror att det är viktigt att ta sig en rejäl tankeställare gäller det s.k. MIFID-direktivet.

När man studerar den enorma regelbördan borde man fråga sig om man inte kunde lösa behovet av en effektiv reglering på annat sätt.

Jag har i min tidigare roll som chef för Finansinspektionen på nära håll kunnat studera hur detaljreglering fungerar. Min erfarenhet och uppfattning är att fungerande marknader inte skapas genom att utfärda detaljerade regler för hur företag ska agera i varje enskild situation. Det finns stora risker och kostnader förenade med regelverk som innehåller många och detaljerade regler, som föreskriver vad företagen ska göra och hur de ska bete sig. Dessa regler måste ständigt anpassas och ändras när verkligheten förändras. Annars sätter reglerna stopp för nya idéer och innovationer på marknaden. Till detta kommer att samhällets övervakningskostnader kan drivas upp av de komplexa regelverken.

Som kontrast till denna form av reglering kan konkurrensreglerna framhållas. Dessa föreskriver inte vad företagen ska göra. Istället reglerar de vad som är förbjudet. En sådan regleringsansats är inte bara enklare, den minskar också behovet av detaljregler.

Det är enligt min mening angeläget att vi nu allvarligt överväger ett sådant alternativ. En diskussion måste föras också på europeisk nivå och bör också omfatta andra viktiga tjänstesektorer än finansmarknaden. Jag tänker bland annat på telekom-sektorn. Och det är mycket som ligger i potten. Dynamiken och konkurrens klimatet inom tjänstesektorerna är strategiska inte bara för konsumenterna utan också för den ekonomiska tillväxten.

Om vi försummar dessa frågor och misslyckas med regelverken kan morgondagens uppstickare komma att lysa med sin frånvaro och innovationer och produktutveckling bromsas. Nya företag och konkurrenter får inte möta en för stor kostnad i form av komplexa regler, och nya idéer får inte exkluderas av brist på fantasi i paragraferna.

Låt mig avslutningsvis säga något om det pågående arbetet hos Konkurrensverket som rör bank- och finansmarknaderna.

Konkurrensverket har av regeringen fått i uppdrag att kartlägga förutsättningarna för de generella betalsystemen i Sverige. Vi ska också belysa om tillträdesvillkoren till infrastrukturen i betalsystemen kan vara ett hinder för små och nya aktörer på marknaden. Regeringsuppdraget ska vara klart i januari 2006.

Under det kommande året kommer vi tillsammans med konkurrensmyndigheterna i våra nordiska grannländer att lägga fram en rapport vilken bland annat kommer att behandla marknadsstrukturer, tillträde till infrastruktur och konsumentrörlighet.

Konkurrensverket kommer även att undersöka avgifterna mellan bankerna i VISA's kortsystem. Syftet är att utreda om det förekommer överenskommelser rörande avgifters storlek som strider mot konkurrenslagstiftningen.

Frågor om hur konkurrensen fungerar på finansmarknaderna är viktiga. Konsumenternas intresse att kunna välja och rösta med fötterna bör stärkas. Samtidigt finns ett antal viktiga frågor kring hur regelverken ska anpassas och utvecklas. Konkurrensverket kommer att aktivt jobba med dessa frågor framöver med den utgångspunkten att konkurrens på finansmarknaden är konsumentens bästa vän!

Tack för uppmärksamheten!