



NOTAT

Finansrådets bemærkninger til kapitel 2, KR08

2351/01

Kapitel 2: Konkurrenceintensiteten i Danmark

Overordnede betragtninger

Redegørelsen konstaterer, at den største forbedring af konkurrencen er sket i den finansielle sektor. Det stemmer overens med Finansrådets vurdering af, at konkurrencepresset i banksektoren er blevet intensiveret i de senere år, herunder også fra udenlandske banker.

Finansrådet er enige med Konkurrencestyrelsen, når den konkluderer, at konkurrenceproblemer i Danmark i væsentligt omfang skyldes offentlig regulering. Finansrådet har noteret sig, at det ifølge Konkurrencestyrelsens konkrete vurdering også er tilfældet i banksektoren. Banksektoren er en meget reguleret sektor, og manglende EU-harmonisering af forbrugerlovgivningen (trods intentionerne i det nye forbrugerkreditdirektiv), kapitalkravsdirektiver mv. er stadig barrierer for konkurrencen på tværs af landegrænser.

Konkurrence er vigtigt, og for bankernes vedkommende en drivkraft bag den finansielle innovation. Kampen om bankkunderne giver flere varer på hylderne, og fokus på prisen og kvaliteten af produkterne. Men det fører ligeledes til mere effektiv indretning af organisationen i bankerne og hurtigere indførsel af avanceret teknologi. Samtidigt kan en højere konkurrence føre til et mere efficient udbud af kapital til både husholdninger og erhvervsliv, og dermed være med til at understøtte væksten i samfundet.

Finansrådet finder, som vi tidligere har givet udtryk for, at det ikke giver meget mening at sammenligne banksektoren i Danmark med andre danske brancher, når der er meget store strukturelle forskelle. Der savnes stadig en benchmarking i forhold til banksektorerne i andre lande.

Sammenlignes der i stedet med udlandet, vil man opdage, at konkurrencen blandt bankerne i Danmark er relativt mere intens. Det bemærkede IMF fx i deres seneste landerapport. Udenlandske banker er for længst blevet en del af hverdagen i Danmark. Så sent som i Standard & Poor's vurdering af det danske bankmarked fra 31. marts 2008, lyder det:

"....but earnings prospects in the Danish lending market are, nevertheless, limited...In addition, competition is intense, and the large banks face pres-

sure from a few midsize banks and a large number of small banks with strong local and regional franchises."

Side 2
2351/01

Finansrådet finder det rigtigt, at Konkurrencestyrelsen igen i år beskriver konkurrenceudsættelsen i den offentlige sektor. En mere effektiv konkurrence i den offentlige sektor er vigtig. Finansrådet finder det bekymrende, at stigningen i udliciteringsandelen har været begrænset i de senere år. Det er centralt, at så mange opgaver som muligt bliver udbudt. Samt at udbudsmaterialet er udformet, så alle har mulighed for at byde ind og realistisk mulighed for at kunne tildeles opgaven. Et aktuelt emne er liberaliseringen af posten, hvor Finansrådet håber, at implementeringen af det nye postdirektiv vil ske allerede med virkning fra 2009.

Indikatorer og banksektoren

At måle konkurrencepres er en vanskelig øvelse, og man skal være yderst påpasselig med at drage konklusioner på baggrund af et indikatorsystem, hvor de enkelte faktorer kan påvirkes af mange andre forhold end konkurrenceintensitet. Særligt når det anvendes til at sammenligne strukturelt forskellige brancher.

Selvom Finansrådet anerkender problematikken om at finde tidssvarende statistik (særligt på mikroniveau), er det kritisabelt, at konkurrencepreset for 2008 på enkelte indikatorer vurderes på baggrund af tal fra 2004/2005.

Indledningsvist finder Finansrådet det problematisk at opgøre størrelsen af konkurrenceproblemer på baggrund af værditilvæksten i en branche. Skal man tage tabel 2.2 for pålydende, er konkurrencepreset lavt i hele den finansielle sektor. Men fx er bankmarkedet meget segmenteret på erhvervs-kunder, husholdninger, forskellige produkttyper osv. En samlet vurdering af bankerne kan dermed blive forstyrret, hvis man udelader at betragte de enkelte delmarkeder.

Finansrådet deler ikke delkonklusionen i figur 2.4 om, at konkurrencepreset i den finansielle sektor er blandt de laveste sammenlignet med andre hovedsektorer. Vi finder det yderst problematisk at konkludere på en uvægtet sammenvejning af nogle indikatorer, der enkeltvis rummer problemer i henhold til relationen til konkurrence, måleproblemer i data osv. Særligt da banksektoren ikke udpeges på baggrund af en konkret vurdering, men på baggrund af værdier, der lægger forholdsvis tæt på de kritiske værdier.

Ved at sammenveje gøres konkurrencebilledet endnu mere uklart end ved fortolkning på de enkelte indikatorer. Det vil blive vanskeligt at identificere virkningen af en styrket indsats på et konkret område (fx den offentlige regulering) på bekostning af de andre områder (fx mobiliteten). En særskilt problematik består i at sammenveje kvalitative og kvantitative indikatorer. Er det fx rimeligt, at den offentlige regulering (en såkaldt 0-1 indikator) tæller på lige fod med andre indikatorer, da ingen brancher reelt har mulighed for at påvirke processen. Særligt blandt bankerne, hvor der også skal tages hensyn til den finansielle stabilitet. Hvis man tænker sig det eksempel, at

den offentlige regulering ikke var et problem for konkurrencen blandt banker, ville det reelt betyde, at den sammenvejede indikator ville falde til et niveau, hvor konkurrencepresset i sektoren vurderes at være højt.

I samme relation kan man diskutere, om der bør indgå to mål for koncentrationen af omsætningen. Et alternativ til et uvægtet gennemsnit af de 8 indikatorer kunne være en form for faktoranalyse, hvor der tages højde for observeret systematik i sammenvejningen.

Eftersom der ikke forekommer en bredt accepteret metode til sammenvejning af forskellige indikatorer, bør det undgås. Resultatet vil være meget følsomt over for retningen og vægten af de enkelte indikatorer.

Finansrådet vil i øvrigt gerne kvittere for at inddrage indikatorer, der i højere grad inddrager mikroøkonometri, så som målingen af indtjeningens følsomhed eller lignende. Dette bidrager med et bedre fagligt grundlag end deskriptive statistikker, hvor endogenitetsproblemer (hvorfor er det fx, at mobiliteten i en branche er lav? Regulering, trofaste kunder eller lignende?) kan forstyrre det samlede billede.

Vi finder det dog problematisk, at udviklingen i konkurrenceindekset og målet for indtjeningens følsomhed peger i hver sin retning. Ligeledes kunne en sammenligning helt nede på brancheniveau (korrelationen) fortælle noget om robustheden af indikatorsystemet og målet for indtjeningens følsomhed, hvilket savnes.

Af mere teknisk karakter deler Finansrådet ikke Konkurrencestyrelsens opfattelse af, at mark-up estimerer og H-statistikken er mindre egnede end redegørelsens indikatorer. Fx kan en beregning på baggrund af regnskabsdata for hver enkelt virksomhed tage højde for aflønning af human kapital og finansielle aktiver. Finansrådets egne beregninger peger på, at et mark-up niveau i den finansielle sektor i så fald er ikke-signifikant eksisterende.

H-statistikken kan efter Finansrådets mening – modsat redegørelsens konklusion – også beregnes og sammenlignes over tid, så længe datasættet for den enkelte branche er konsistent over årene. Statistikken er ikke afgrænset til at bestemme regimer, men pr. definition en elasticitet, helt i overensstemmelse med redegørelsens mål for indtjeningens følsomhed. Regimetilgangen er alene baggrunden for at opstille modellen, i øvrigt helt i overensstemmelse med Konkurrencestyrelsens mål for indtjeningens følsomhed. Beregninger og usikkerheder på faktorpriser er ligeledes ikke et unikt problem for H-statistikken. Ideelt set burde Konkurrencestyrelsens mål for indtjeningens følsomhed også baseres på en omkostningsfunktion, opdelt på de enkelte faktorinput, i stedet for blot at regne på gennemsnitlige omkostninger. Finansrådets egne beregninger på H-statistikken peger på, at konkurrencen blandt bankerne er intens relativt til andre brancher, og er blevet intensiveret i de senere år. Finansrådets beregninger af mark-up og H-statistik kan findes på

Konkurrencestyrelsen skal roses for at have pillet bankerne ud af prissammenligningen. Indekset, der lå til grund for en vurdering af bankerne, var et gennemsnit for diverse varer og tjenester, herunder fx personlig hygiejne, ure, smykker mv. og sociale ydelser, og således ikke hensigtsmæssig i den forstand.

Bankerne udpeges på baggrund af den importkorrigerede koncentration. I brancher med store skalafordele er en høj koncentration naturlig og ikke nødvendigvis udtryk for ringe konkurrence. Desuden kan fx krav om kapitaldækning føre til konsolidering/virksomhedsovertagelser, der øger koncentrationsgraden.

I det importkorrigerede indeks overser man desuden, at udenlandske banker kan drive virksomhed i Danmark fra hjemlandet. Medregner man dette, kan man på baggrund af data fra Bank of International Settlements opgøre udenlandske bankers markedsandel til ca. halvdelen af den samlede aktivitet i Danmark.

Desuden kan det anføres, at en lav koncentration ikke nødvendigvis er ensbetydende med høj effektivitet. Tyske banker er fx blandt de mindst produktive i Europa med en lav koncentration i sektoren.

Konkurrencestyrelsen finder også tilgangsraten blandt bankerne for lav. Tilgangsraten kan dog være lav, samtidig med at konkurrencen er velfungerende. Hvis konkurrencen (fx truslen om "entry" fra udenlandske banker) presser de eksisterende virksomheder til at være effektive og at holde priserne i bund, vil kun få nye virksomheder fx finde det attraktivt at gå ind på markedet. Tilsvarende kan forskelle i konjunkturer, adgangsbarrierer i form af offentlig regulering, høje kapitalkrav mv. påvirke tilgangen.

Finansrådet savner nuancer, når Konkurrencestyrelsen beregner mobiliteten i markedsandele på baggrund af nettotal for omsætningen. Nettomobiliteten er under visse antagelser lig nul, hvis en bank erhverver flere privatkunder, men modsat taber på erhvervskundesegmentet.

Finansrådet vil desuden foreslå Konkurrencestyrelsen at tilføje følgende tekst på side 47 under bilagstabel 2.7:

"Bemærk, at mobiliteten af markedsandele er baseret på omsætningstal, og skal således ikke forveksles med mobiliteten af kunder mellem virksomhederne i en branche."

Baggrunden for denne tilføjelse skal findes i, at mange ofte forveksler de to (meget forskellige) begreber.

Afsluttende har Finansrådet store betænkeligheder ved Konkurrencestyrelsens beregninger af lønpræmien. Her har måleproblemer en del at sige. Blandt andet tages der ikke højde for uobserverede evner, ligesom der udelades en række observerbare faktorer, der kan forklare lønniveauet på tværs af brancher. Finansrådets egne beregninger peger på, at en meget høj andel af lønforskellene på tværs af brancherne kan forklares med andre forhold end konkurrenceproblemer. En nylig færdiggjort analyse viser således, at der ikke er nogen statistisk signifikant lønforskel mellem bankerne og møbelindustrien, jf.

http://www.finansraadet.dk/danish/menu/Nyheder_og_presse/Analyser/Analyseafloennen+bankerne/

Ad Finansielle institutioner i.a.n. i bilag 2.4

På investeringsforeningsområdet vurderes det i redegørelsen, at der er konkurrenceproblemer i investeringsforeningsbranchen, og at disse primært skyldes distributionsleddet, dvs. bankerne. Redegørelsen tager således ikke højde for, at der den 26. februar 2008 blev lanceret en ny markedsplads for investeringsbeviser (Nasdaq OMX Den Nordiske Børs København). På markedspladsen kan danske investeringsforeningsbeviser handles billigt og effektivt efter de kendte og gennemsigtige handelsvilkår, som kendes fra handlen med aktier.

I redegørelsen vurderes det endvidere, at der er adgangsbarrierer for udenlandske investeringsforeninger. Hertil skal kort bemærkes at adgangen til udenlandske markeder er et generelt internationalt problem. Derudover er de danske investeringsforeninger i henhold til Investeringsforeningsrådets undersøgelser blandt de billigste i Europa.

Regulering, konkurrencelov og håndhævelse

Konkurrenceredegørelsens afsnit 2.5. giver anledning til følgende bemærkninger.

Generelt

Finansrådet vil gerne indledningsvist understrege, at overtrædelser af konkurrencelovgivningen naturligvis bør resultere i en straf. Samtidig skal det bemærkes, at højere bøder og fængselsstraffe ikke nødvendigvis i sig selv medfører en øget respekt for lovgivningen og dermed også resulterer i en øget konkurrence.

I Konkurrenceredegørelsens sammenligning savner Finansrådet derfor informationer om, hvorvidt konkurrencen i de lande, der har højere bøder og eventuelt også fængselsstraffe, fungerer væsentligt bedre, end det er tilfældet i Danmark.

Bødeniveau

Der blev i Danmark indført nye bøderegeler i 2002. De regler giver mulighed for at pålægge virksomheder bøder på over 15 millioner kroner i sager, hvor der er tale om meget alvorlige overtrædelser. Der har dog endnu ikke været ført nogle sager, hvor denne mulighed har kunnet benyttes.

Det forekommer således uhensigtsmæssigt at foretage yderligere justeringer i bødereglene, når det endnu ikke vides, hvorledes de senest vedtagne ændringer vil påvirke bødeniveauet.

Kompetence til udstedelse af bøder

I Danmark ligger kompetencen til at udstede bøder for overtrædelser af konkurrencereglerne i dag alene hos domstolene.

Der er dog flere områder, hvor danske myndigheder har hjemmel til at udstede administrative bøder til private eller virksomheder. Fælles for de områder er, at der alene kan udstedes administrative bøder, hvor overtrædelserne er klar og ukompliceret. Derudover har modtageren af bøden ret til at nægte at betale bøden, hvorefter den udstedende myndighed må indbringe sagen for domstolene.

Finansrådet er betænkelig ved at indføre administrative bøder på det konkurrenceretlige område, hvor sagerne oftest vil være mere komplicerede end på de områder, hvor der i dag kan udstedes administrative bøder.

Derudover finder Finansrådet det interessant at få oplyst, hvor mange af de sager, konkurrencemyndighederne videregiver til politiet, der rent faktisk ender med et bødeforlæg til en virksomhed.

Fængselsstraf

Der er med de nuværende regler i den danske konkurrencelov ikke hjemmel til at pålægge fængselsstraf for overtrædelse af konkurrenceloven.

I redegørelsen sammenlignes sanktionsmulighederne i forbindelse med overtrædelse af konkurrenceloven med de generelle strafferammer for økonomisk kriminalitet som bedrageri, skattesvig, underslæb og skyldnersvig, hvor særligt grove tilfælde har en strafferamme på 8 års fængsel.

Det er Finansrådets umiddelbare opfattelse, at en overtrædelse af de konkurrenceretlige regler ikke direkte kan sammenlignes med de oven for nævnte lovovertrædelser, og at det derfor heller ikke giver mening at sammenligne strafferammen.

Finansrådet er på den baggrund meget skeptisk over for at indføre fængselsstraffe for overtrædelser af konkurrencelovgivningen.

Kontrolundersøgelser i private hjem

Denne problemstilling har tidligere været diskuteret i forbindelse med en ændring af konkurrenceloven i 2004. På det tidspunkt havde EU-Kommissionen netop fået en adgang til at foretage kontrolundersøgelser i private hjem, men der var ingen erfaringer med ordningen. På den baggrund konkluderedes det i Økonomi- og Erhvervsministeriets høringsnotat, at der ikke var grundlag for at indføre noget tilsvarende i dansk ret, når Kommissionen endnu ikke havde gjort sig nogen erfaringer med hensyn til ordningen.

En genoptagen af spørgsmålet om kontrolundersøgelser i private hjem må som minimum kræve, at Kommissionen har gjort sig positive erfaringer.

Endelig skal det bemærkes, at det i Danmark synes at være let for konkurrencemyndighederne at få udstedt dommerkendelser i forbindelse med kontrolundersøgelser. Det er Finansrådets opfattelse, at de danske domstole er meget lempelige i deres krav til dokumentation for, at der foreligger en overtrædelse af konkurrencelovgivningen, når de udsteder dommerkendelser.

Venlig hilsen

Susanne Schøtt

Kontaktpersoner vedr. dette høringssvar:

Side 8
2351/01

Kapitel 2:

Underdirektør Susanne Schøtt – tlf. 33 70 10 95

Kapitel 2.5:

Underdirektør Susanne Dolberg – tlf. 33 70 10 61