

■ Effekter av ökat utländskt ägande i banksektorn

Det europeiska banklandskapet är under omvandling. Flera europeiska storbanker har expanderat genom att förvärva utländska banker och förr eller senare kan en större svensk bank bli föremål för ett utländskt uppköpsbud. Frågan är vad konsekvenserna skulle bli för det svenska banksystemet och hur svenska myndigheter bör förhålla sig till en sådan utveckling. Slutsatsen i den här artikeln är att det inte finns anledning att befara några dramatiska konsekvenser av en större utländsk närvaro. Om något borde effekterna bli positiva både för effektiviteten och stabiliteten i banksektorn. Däremot kan tillsyn och krishantering bli komplicerad i en gränsöverskridande bank. Det bästa sättet att bemöta den sortens utmaningar är genom ökat samarbete mellan myndigheter i olika länder. Ökade restriktioner och minskad öppenhet mot utländskt ägande är däremot fel väg att gå.

Svenska bankers utlandssatsningar

De fyra största svenska bankerna Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank inledde tidigt sin expansion utomlands. Dessa bankers utlandsförvärv sedan mitten av 1990-talet har lett till att mer än hälften av deras sammanlagda tillgångar idag finns i utlandet, framför allt i övriga Norden, men även i Tyskland, Polen och de baltiska länderna. Nästan lika stor andel av deras sammanlagda rörelseresultat härstammar från utlandet. För Nordeakoncernen, som förutom i Sverige har stora delar av sin verksamhet i Danmark, Finland och Norge, är denna andel inte mindre än tre fjärdedelar. Samtliga svenska storbanker definierar nu sin hemmamarknad som norra Europa.

I bankernas tidigare faser av utländsk expansion var tyngdpunkten ofta lagd på finanscentra som New York, London, Luxemburg och Singapore och utbudet av tjänster var ofta inriktat på utländska investerare och svenska storföretag. Den senaste vågen av utlandssatsningar har ett mer näralliggande geografiskt fokus. Och kunderna är i högre grad än tidigare lokala företag och hushåll. Med andra ord har tyngdpunkten lagts på detaljistledet snarare än på grossistledet.

Jämfört med i övriga Europa kom den här typen av gränsöverskridande förvärv igång relativt tidigt i Norden och Beneluxländerna. En bidragande orsak till de svenska bankernas utlandssatsningar var säkert att bankbranschen i efterverkningarna av bankkrisen tvingats till en tämligen hårdhänt omstrukturering. När konsolideringen på hemmaplan väl var genomförd, återstod det för de kvarvarande bankerna endast att söka fortsatt expansion utanför Sveriges gränser. Genom konsolideringen uppnådde bankerna också den storlek som krävs för att våga ta den risk som en internationell satsning normalt sett innebär.

På senare år tycks liknande utlandssatsningar ha satt fart även bland banker i övriga delar av Europa. Inget talar för att denna utveckling kommer att avstanna. Regeringen har uttalat avsikter att avveckla statens innehav i bland annat Nordea och SBAB. En sådan

försäljning skulle sannolikt locka såväl svenska som utländska intressenter. Det förefaller därför inte alltför orimligt att det utländska inflytandet på den svenska bankmarknaden på sikt kommer att öka. Det ger upphov till frågor om konsekvenserna för det svenska banksystemet och hur svenska myndigheter bör förhålla sig till en sådan tänkbar framtida utveckling.

I avsnittet som följer beskrivs några av de förändringar som skett i det europeiska banklandskapet och drivkrafterna bakom dessa. I avsnittet därpå redovisas några av de utländska inesteg som hittills gjorts på den svenska marknaden. Därefter diskuteras effekterna av utländskt ägande – dels generella erfarenheter, dels tänkbara konsekvenser för den svenska bankmarknaden. Efter det diskuteras några komplikationer ifråga om tillsyn och krishantering som kan följa av ökat gränsöverskridande. Avslutningsvis redovisas Riksbankens slutsatser.

Ett förändrat europeiskt banklandskap

Antalet banker i EU har minskat i ett stadigt tempo på senare år.⁹¹ Särskilt i Italien och Tyskland har det skett betydande konsolideringar inom nationsgränserna. Mellan 1993 och 2003 skedde omkring 80 procent av alla förvärv och fusioner på inhemska marknader. Sedan ett par år tillbaka har de gränsöverskridande sammanslagningarna tagit mer fart. Och dessa har i större utsträckning kommit att omfatta banker som erbjuder tjänster till vanliga bankkunder, och inte som tidigare främst till professionella aktörer och storföretag. Förvärven har också kommit att omfatta allt större värden genom sammanslagningar av några verkligt stora banker. Exempel på detta är spanska Banco Santanders förvärv av brittiska Abbey National 2004, italienska Unicredits förvärv av tyska HypoVereinsbank – och inte minst dess dotterbanker i Österrike och Polen – 2005. Samma år köpte nederländska ABN Amro den italienska banken Banca Antonveneta. 2006 övertog franska BNP Paribas italienska BNL. I mars 2007 inledde brittiska Barclays diskussioner om ett övertagande av ABN Amro.

Raden av förvärv och fusioner har i många avseenden redan börjat sätta sin prägel på det europeiska banklandskapet. Det märks inte minst på att bankerna har en ökande andel av tillgångarna utomlands. Men det är stor skillnad mellan olika länder på hur denna utveckling påverkar strukturen på bankmarknaden. För att få en tydligare bild av banklandskapets förändring kan det vara lämpligt att skilja på sådan internationalisering som går i riktning ut från ett land och sådan som går in mot landet.

BANKERS NÄRVARO UTOMLANDS

Den internationalisering som är riktad ut från ett land avser här i vilken utsträckning ett visst lands banker har etablerat filialer och dotterbolag utomlands.

91 Från slutet av 2001 har antalet kreditinstitut i EU25-området minskat med 11,5 procent till 8 622 i slutet av 2005 ("EU banking structure", Europeiska centralbanken, september 2006)

Som nämndes inledningsvis är graden av utåtgående internationalisering relativt hög i svenska bankgrupper. Det finns dock banker som är betydligt större och minst lika internationaliserade som de svenska. Några stora bankgrupper i EU som har minst hälften av sina konsoliderade tillgångar utomlands är de franska bankgrupperna Crédit Agricole och Société Générale, brittiska HSBC, nederländska ING Bank, italienska Unicredit, spanska Banco Santander och belgiska Dexia.

Sammanlagt på nationell nivå är graden av utåtgående internationalisering påtagligt hög för länder som Sverige, Belgien, Nederländerna, Italien och Spanien. För var och en av bankgrupperna Dexia och Fortis (Belgien), ING Bank och ABN Amro (Nederländerna) samt Nordea (Sverige) motsvarar värdet av de tillgångar som finns utomlands mellan 50 och 75 procent av bruttonationalprodukten (BNP) i respektive hemland.

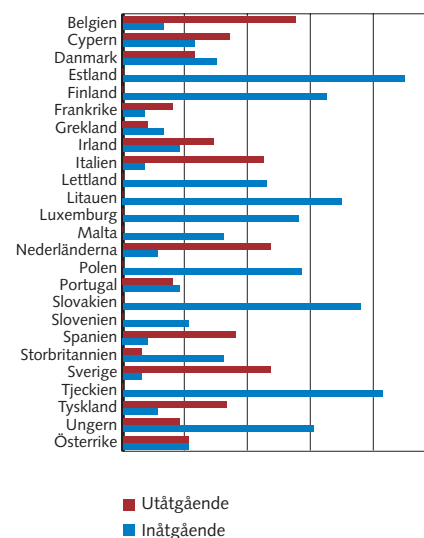
UTLÄNDSK NÄRVARO PÅ INHEMSKA BANKMARKNADER

Internationalisering kan även vara riktad in mot ett land. Mätt som utländska dotterbolags och filialers marknadsandel på den inhemska bankmarknaden är den inåtgående integrationen störst i EU:s nya medlemsstater. I dessa är i genomsnitt närmare 70 procent av bankmarknaden utlandskontrollerad, med ett stort inslag av närvaro av banker från övriga EU-länder. I Estland, där svenskägda banker dominerar, är andelen så hög som 90 procent. Det kan jämföras med länderna i euroområdet. Där är i genomsnitt omkring 16 procent av banktillgångarna utlandskontrollerade.

I absoluta termer står Storbritannien i särklass bland EU-länderna när det gäller att attrahera utländska banker. Londons ställning som finanscentrum gör att många banker valt att etablera "grossistverksamhet" där. Värdet på utländska dotterbolags och filialers tillgångar i Storbritannien uppgår till drygt 6 000 miljarder euro – två gånger landets BNP. I Luxemburg, som är ett av EU:s mindre länder och som valt att satsa på att locka finansiella företag, uppgår de utländska banktillgångarna till runt 750 miljarder euro, dvs. nästan tjugo gånger landets BNP (i Sverige är motsvarande andel ca 10 procent av BNP).

Diagram 1 visar graden av utåtgående respektive inåtgående integration i den europeiska banksektorn. I diagrammet anges utåtgående integration som andelen av de i respektive land baserade bankgruppernas tillgångar som finns i andra EU25-länder, och omfattar således inte tillgångar utanför EU25. Den inåtgående integrationen inkluderar här även närvaron av banker från icke EU-länder, varför de två måtten inte är helt jämförbara. Av diagrammet framgår att integrationen som helhet har kommit längst i de nya och i de små gamla medlemsstaterna. Att den utåtgående integrationen är stor i små länder är naturligt eftersom en bank i ett litet land måste gå över nationsgränsen för att uppnå samma stordriftsfördelar som en bank med en stor hemmamarknad.

Diagram 1. Utåt- och inåtgående integration i banksektorn i EU 25, årsslutet 2005



Anm. Utåtgående = Andelen inhemska bankgruppers tillgångar i andra EU-länder.
Inåtgående = Utländska bankers marknadsandel på den inhemska bankmarknaden (inkluderar även banker från icke-EU-länder)
Källor: ECB och Riksbanken

MÅNGA DRIVKRAFTER MOT FORTSATT INTEGRATION

Bakom de senaste årens uppköp på den europeiska bankmarknaden finns säkerligen ett flertal motiv. Klart är att det finns många drivkrafter som verkar i riktning mot ökad konsolidering över gränserna.

- Ett viktigt skäl för banker att söka sig utomlands är givetvis möjligheterna att få tillgång till nya och förhoppningsvis mer lönsamma marknader, särskilt när hemmamarknaderna är mogna. Den starka tillväxten i kombination med en vanligtvis mindre välutvecklad finansiell sektor har gjort att expansionspotentialen varit stark i de nya medlemsstaterna i främst Öst- och Centraleuropa.
- Den tekniska utvecklingen har ökat potentialen för att utnyttja skalfördelar och synergier. När IT-kostnader utgör en allt större del av bankernas fasta kostnader blir skalfördelarna särskilt uppenbara. Det var en av de uttalade orsakerna till samgåendet mellan exempelvis Banco Santander och Abbey National.
- De nya kapitaltäkningsreglerna innebär att banker kan använda mer avancerade riskmodeller för att beräkna kapitalkraven.⁹² Samtidigt kan kostnaderna för de nya riskmodellerna också ge upphov till stordriftsfördelar, som i sin tur förstärker motiven till konsolidering.
- Bankerna kan också förbättra riskprofilen genom större geografisk spridning av riskerna i kreditportföljen.
- De massiva ansträngningarna som gjorts för att skapa en verklig inre marknad inom EU spelar också en väsentlig roll. Till dessa räknas bland annat EMU-projektet. Detta har inte minst inneburit en rad viktiga avregleringar och att en mängd hinder mot kapitalets fria rörlighet kunnat undanröjas. Införandet av euron har bidragit till att minska valutariskerna och inte minst till att underlätta gränsöverskridande marknadsföring och jämförelser av priser på finansiella tjänster i flera länder.
- En del i dessa ansträngningar är också de insatser som gjorts för att harmonisera de finansiella regelverken inom EU. Handlingsplanen för finansiella tjänster, som lanserades 1999, har inneburit att ett fyrtiotal harmoniseringsåtgärder, främst i form av ny lagstiftning, har genomförts. Harmoniseringen av regelverken syftar till att underlätta ett gränsöverskridande utbud av finansiella tjänster.

92 Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/48/EG om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut (omarbetning).

- Harmoniseringen har i sin tur påskyndats genom införandet av en ny och snabbare lagstiftningsprocess på det finansiella området – den så kallade Lamfalussyprocessen. Genom denna har genomsnittstiden från förslag till gemensamt beslut om nya EG-direktiv minskats till mindre än två år. Processen ger dessutom en mer flexibel och anpassningsbar lagstiftning, vilket sannolikt också gynnar integrationen.
- Harmoniseringen har även följts av ökat samarbete inom den finansiella tillsynen och en strävan efter att uppnå mer samstämmiga tillsynsmetoder. Detta stimulerar förhoppningsvis integrationen genom att minska regleringsbördan för gränsöverskridande banker.

Få utländska insteg på den svenska bankmarknaden

De första utländska banketableringarna i Sverige skedde 1986 då det blev tillåtet för utländska banker att starta dotterbolag i Sverige. 1990 blev det även tillåtet för utländska banker att öppna filialer i Sverige. Sedan dess har antalet utländska banker i Sverige stigit till 25 i slutet av 2006.

De flesta utländska bankerna i Sverige är inriktade på företagsmarknaden och värdepappersmarknaden. Ett notabelt undantag på detaljistsidan är Danmarks största bank, Danske Bank, som genom förvärvet av Östgöta Enskilda Bank år 1997 och etableringen av ett antal så kallade provinsbanker numera är den största utländska banken i Sverige. Med ett femtiotal kontor i landet och marknadsandelar som uppgår till drygt fyra procent av utlåningen till och omkring sex procent av inlåningen från den svenska allmänheten är Danske Bank nu den femte största banken i Sverige.

Ett annat exempel på insteg på den svenska marknaden för finansiella tjänster utgörs av den ursprungligen sydafrikanska finanskoncernen Old Mutual, som numera har sitt huvudkontor i London. År 2006 förvärvade Old Mutual den svenska finanskoncernen Skandia. Skandias liv- och fondrörelse är den näst största i Sverige med drygt 20 procent av placeringstillgångarna i landet. I koncernen ingår även SkandiaBanken. Med drygt en procent av den svenska utlåningsmarknaden och tre procent av inlåningsmarknaden är SkandiaBanken den sjunde största banken i Sverige (efter de fyra stora, Danske Bank samt SBAB).

Trots dessa utländska insteg är graden av inåtgående integration än så länge relativt låg i Sverige, vilket också framgår av diagram 1. Tillväxtpotentialen för utländska banker är normalt sett större på framväxande marknader än på mogna marknader som den svenska. Det kan därför tyckas finnas större vinster i att expandera till andra delar av världen än just Sverige. Men vissa faktorer gör att ett ökat utländskt intresse för svenska banker inte kan uteslutas. De svenska

bankernas lönsamhet och kundnätverk kan vara attraktiva egenskaper, liksom de stora placeringstillgångar som följer av att bankerna svarar för förvaltningen av stora delar av svenskarnas fond- och pensionssparande. Dessutom kan de svenska bankgruppernas närvaro på tillväxtmarknader utanför Sverige utgöra en lockelse. Om regeringens intentioner att avveckla statens innehav i Nordea och SBAB blir verklighet är det inte orimligt att det väcker intresse hos såväl inhemska som utländska investerare. Bland de stora internationella bankerna finns det många som har tillräckliga resurser – inte minst stora kassor – för att kunna genomföra ett förvärv av en svensk storbank. Detta ger naturligtvis upphov till ett antal frågor om vad konsekvenserna av en sådan utveckling skulle bli för den svenska bankmarknaden.

Utländskt bankägande kan påverka både konkurrensen och stabiliteten

För de flesta branscher är effekterna på *konkurrensen* på den inhemska marknaden den viktigaste samhällsekonomiska dimensionen av ökat utländskt ägande. Konkurrens är viktig eftersom den främjar effektivitet, som i sin tur främjar tillväxt och välstånd. Men banksektorn skiljer sig på ett avgörande sätt från andra sektorer, som exempelvis bilindustrin. Det är bankernas speciella roll i det finansiella systemet som gör att en bedömning av en strukturförändring på bankmarknaden blir lite mer komplicerad än en bedömning av förändringar på andra marknader.

Bankerna har framför allt en nyckelroll i betalningssystemet. Denna roll innebär att de tidvis har mycket stora exponeringar mot varandra, vilket gör att problem i en bank lätt kan fortplantas till andra banker och till övriga delar av det finansiella systemet. De samhällsekonomiska kostnaderna av en kris i det finansiella systemet kan vara mycket stora. Stabiliteten i det finansiella systemet är därför ett viktigt samhällsintresse. Det är bland annat därför som banker omfattas av särskild reglering och står under Finansinspektionens tillsyn. Det innebär också att Riksbankens uppdrag att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende naturligen ställer krav på att följa och analysera utvecklingen på bankmarknaden. Effekterna av ett eventuellt ökat utländskt inflytande måste alltså bedömas inte bara från konkurrenssynpunkt utan även från stabilitetssynpunkt.

En tvistefråga bland ekonomer har länge varit om samhällets intresse av konkurrens står i motsatsförhållande till intresset av stabilitet i banksektorn. En del ekonomer har hävdats att en alltför hög grad av konkurrens kan försämra det finansiella systemets stabilitet.⁹³ Mekanismen bakom detta är att sämre konkurrens leder till högre vinster för bankerna. De höga vinsterna ger i sin tur en buffert mot "chocker", vilket minskar bankägarnas intresse av att ta överdrivna risker. Om konkurrensen skulle vara för hård och därmed vinsterna

93 Allen & Gale (2000).

för små, blir också banksystemet mer sårbart för finansiella och makroekonomiska störningar. Enligt detta synsätt finns det således någon avvägningspunkt mellan graden av konkurrens och graden av finansiell stabilitet som är den mest optimala från samhällets sida. Andra ekonomer har hävdade att konkurrens tvärtom ger ett stabilare banksystem.⁹⁴ Ett av argumenten bakom detta synsätt är att svag konkurrens leder till högre utlåningsräntor, vilket i sin tur destabiliserar banksektorn genom att konkursrisken ökar hos de låntagande företagen.

Båda synsätten bygger på tämligen stiliserade teoretiska modeller av verkligheten och styrkan i deras förutsägelser kan vara svår att avgöra. Omfattande empiriska undersökningar har emellertid gjorts. Tyvärr ger dessa studier inte alltid lättolkade resultat, en följd av bland annat svårigheterna att mäta såväl konkurrens som systemstabilitet. Enligt en stor studie av Beck *et al.* (2005) tycks hög koncentration i banksektorn inte leda till mindre stabila banksystem. Däremot visar samma studie att regleringar som innebär inträdeshinder för nya banker och restriktioner av vilka aktiviteter banker får ägna sig åt ökar sårbarheten i banksystemet, ett resultat som bekräftas av Claessens och Laeven (2004). Schaeck *et al.* (2006) visar att mer konkurrensutsatta banksystem är mindre benägna att drabbas av kriser i det finansiella systemet. Även Boyd *et al.* (2006) avfärdar hypotesen om ett motsatsförhållande mellan konkurrens och stabilitet.

Oavsett vilken syn man har på betydelsen av avvägningen mellan konkurrens och stabilitet finns det anledning att försöka bedöma konsekvenserna av ett ökat utländskt inflytande på den svenska bankmarknaden utifrån båda dessa samhällsintressen. Ett första steg är att se på de generella erfarenheterna av utländska insteg.

HUVUDSAKLIGEN GODA ERFARENHETER FRÅN ANDRA LÄNDER

Större närvaro av utländska banker och färre restriktioner runt deras verksamhet har i regel lett till hårdare konkurrens på bankmarknaden.⁹⁵ Bland annat hänger utländskt bankägande nära samman med minskade vinstmarginaler för de inhemska bankerna, särskilt på framväxande marknader.⁹⁶ Konkurrensen från utländska banker har också bidragit till förbättrad kvalitet och tillgänglighet på finansiella tjänster.⁹⁷ Bättre tillgång till kapital har dessutom ofta gett större möjligheter att finansiera inhemska investeringar.⁹⁸ Effektiviteten på den inhemska bankmarknaden har likaså gynnats av utländska bankers bidrag med nya affärstekniker.

Men utländska aktörer har ibland också kritiserats för att plocka russin ur kakan genom att fokusera på den mest lukrativa delen av bankmarknaden på ett sätt som kan missgynna inhemska banker. En del studier pekar på att små och medelstora företag ibland har

94 Boyd & Nicoló (2005).

95 Claessens & Laeven (2004).

96 Claessens *et al.* (2001).

97 Levine (1996).

98 Bhattacharaya (1993).

sämlre tillgång till lån i länder med stor utländsk dominans på bankmarknaden.⁹⁹ I vissa fall har det lett till försök hos myndigheterna i värdländerna att styra vilka verksamheter som utländska aktörer får ägna sig åt.¹⁰⁰ Andra studier har funnit att utländsk banknärvaro gynnar alla företag, även om effekterna är störst för de stora företagen.¹⁰¹

Inte minst i Öst- och Centraleuropa har utländskt ägande varit avgörande för att utveckla moderna banksystem med finansiellt starka och oberoende kreditinstitut. I rutan intill redogörs kortfattat för betydelsen av det utländska deltagandet i privatiseringen av banksektorerna i Ungern och Tjeckien, som i sin tur var ett viktigt led i övergången från planekonomi till marknadsekonomi.

Även effekterna på den finansiella stabiliteten tycks i regel vara gynnsamma samtidigt som restriktioner mot utländskt ägande förefaller leda till mindre stabila banksystem.¹⁰² Den finansiella stabiliteten tycks påverkas särskilt positivt i mindre utvecklade ekonomier. Där kan utländska banker ofta bidra med modernare riskhanteringstekniker, bättre redovisningsrutiner och strukturer för ägarstyrning.¹⁰³ Den finansiella stabiliteten gynnas också av de utländska bankernas ofta större förmåga att absorbera risker. Utländska banker tenderar även att vara mer internationellt diversifierade än inhemska banker, vilket gör dem mindre känsliga för makroekonomiska störningar i värdlandet.¹⁰⁴

Samtidigt som enskilda banker blir mer geografiskt diversifierade innebär givetvis en ökad sammankoppling av verksamheter i olika länder att det finns fler källor till risk och fler kanaler varigenom dessa risker kan spridas i banksystemet. Inte minst ökar beroendet av utvecklingen i moderbankens hemland. Den ökade integrationen i allmänhet innebär också att den reala ekonomin blir alltmer synkroniserad mellan olika länder. Det kan göra att de positiva effekterna av diversifieringen blir mindre än väntat.¹⁰⁵

99 Detragiache *et al.* (2006).

100 Bonin & Ábel (2000).

101 Giannetti & Ongena (2005).

102 Rajan & Zingales (2003).

103 Cárdenas *et al.* (2003).

104 Montgomery (2003).

105 De Nicoló *et al.* (2004).

I de gamla planekonomierna var kapitalförmedlingen centralstyrd, ofta genom centralbanken. Det första steget i reformeringen av banksektorn var därför att bryta ut kapitalförmedlingen från centralbankens uppgifter och bilda affärsbanker. Centralbankerna fick istället sedvanliga centralbanksuppgifter, som att bedriva penningpolitik och övervaka den finansiella stabiliteten.

UNGERN

Bland de öst- och centraleuropeiska länderna tillhörde Ungern de länder som först öppnade sig mot utländska investerare. Ungern valde tidigt, som ett led i privatiseringsstrategin, att sälja ut majoritetsposter i statsägda banker till utländska investerare. För att lyckas attrahera rätt investerare var man emellertid först tvungen att förstärka bankernas balansräkningar med nytt aktiekapital. Eftersom problemkrediterna på bankernas balansräkningar inte uppdagades på en gång utan successivt, behövde förstärkningarna göras i flera omgångar. Men eftersom man efterhand lyckades sanera sina banker och hitta strategiskt riktiga ägare, lyckades man också bättre än många andra öst- och centraleuropeiska länder med att tidigt skapa en välfungerande bankstruktur.

TJECKIEN

Tjeckien var inledningsvis mer avogt inställt till utländskt inflytande. De ursprungliga privatiseringarna skedde där främst till inhemska investerare. De nybildade affärsbankerna tyngdes ofta av övertagna låneportföljer med osäker kreditkvalitet och hög koncentration av risk. I början av övergången till marknadsekonomi var också den makroekonomiska miljön turbulent, vilket

gjorde det svårt att värdera lånestocken. I den instabila ekonomin var också nyutlåning extra riskfylld. Samtidigt tilläts de gamla rutinerna för att bevilja nya krediter löpa på som vanligt.

Utan ett förändringstryck från utländska ägare ledde privatiseringen inte till en stabil banksektor. Efterhand som kreditportföljernas verkliga tillstånd uppenbarades, blev det allt tydligare att en stor andel av bankernas tillgångar bestod av problemkrediter, och kostnaderna för den tjeckiska staten för att sanera banksektorn blev uppskattningsvis 30 procent av bruttonationalprodukten, jämfört med runt 10 procent för Ungern. Först när ett EU-medlemskap hägrade nådde utländskt ägande politisk acceptans i Tjeckien. En andra omgång av bankernas privatisering genomfördes mellan 1998 och 2000. Den gången såldes majoritetsposter i de tre största tjeckiska bankerna till utländska investerare. Idag är huvuddelen av den tjeckiska banksektorn utlandskontrollerad.

¹⁰⁶ Se Bonin & Wachtel (2003) för en mer utförlig redogörelse för utvecklingen av de finansiella systemen i ett antal övergångsekonomier.

ODRAMATISKA KONSEKVENSER FÖR DEN SVENSKA BANKMARKNADEN

En samlad bedömning är att utländska bankers inträde på bankmarknaden i huvudsak förefaller vara positivt för värdlandet vad avser såväl effektiviteten som stabiliteten i banksektorn, även om effekterna är mest påtagliga för mindre utvecklade ekonomier. Konsekvenserna av en ökad utländsk närvaro på den svenska bankmarknaden skulle sannolikt inte vara lika stora. De kan delas in i effekter på konkurrensen och på stabiliteten i banksystemet.

EFFEKTER PÅ KONKURRENSEN PÅ BANKMARKNADEN

Det är lätt att konstatera att den svenska bankmarknaden idag är mycket koncentrerad. De fyra storbankerna behärskar tillsammans tre fjärdedelar av den svenska in- respektive utlåningsmarknaden. De är också mycket lönsamma. Under 2006 uppnådde var och en av de fyra bankerna en räntabilitet, dvs. avkastning på eget kapital efter skatt, på mellan 19 och 22 procent.¹⁰⁷

Kombinationen av hög koncentration och höga vinster brukar ibland sägas tyda på bristande konkurrens. Tyvärr är det inte så enkelt. Konkurrens är nämligen svår att mäta, och graden av konkurrens låter sig inte lätt fångas av olika koncentrationsmått.¹⁰⁸ Det beror bland annat på att själva hotet om nya konkurrenter kan vara tillräckligt för att sporra aktörerna att konkurrera hårdare, utan att det för den sakens skull innebär en faktisk förändring i strukturen på marknaden.¹⁰⁹ Och vinsternas storlek kan variera till följd av många faktorer, som exempelvis den makroekonomiska utvecklingen.¹¹⁰ För närvarande råder en påtaglig högkonjunktur i Sverige. Det gör att höga vinster inte automatiskt kan tas till intäkt för att konkurrensen på den svenska bankmarknaden är dålig.¹¹¹

Mycket pekar på att konkurrensen om bolånekunder på utlåningsmarknaden snarast har hårdnat på senare år, vilket speglas bland annat i bankernas minskade räntenettomarginaler, det vill säga bankernas intäkter från utlåningen minus deras kostnader för in- och utlåning satt i relation till de räntebärande tillgångarna. Detta hänger säkerligen ihop med att andra aktörer än storbankerna, som exempelvis SBAB, mer offensivt gett sig in i konkurrensen om lånekunder. De mer gynnsamma kapitalkraven för bolån som följer av det nya kapitaltäckningsdirektivet kan också ha bidragit till att många aktörer velat stärka sina positioner på denna marknad.¹¹² Även på företagslån har marginalerna pressats på senare tid. På inlåningsmarknaden

107 Siffrorna är hämtade från bankernas årsredovisningar.

108 Exempelvis Beck et al. (2005) och Claessens & Laeven (2004) finner inget empiriskt stöd för kopplingen mellan koncentration och konkurrens.

109 Besanko & Thakor (1992).

110 I teorierna om industriell organisation understryks sedan länge behovet av andra indikatorer på konkurrens än koncentrationsmått och lönsamhetsmått; se t.ex. Baumol et al. (1982).

111 Intressanta studier av effektiviteten på olika bankmarknader finns i Carbo-Valverde et al. (2006) och Bikker & Bos (2006).

112 Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/48/EG om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut (omarbetning).

finns också tecken på ökad konkurrens, även om det inte resulterat i samma marginalpress som på utlåningsmarknaden. Bankerna svarar idag också för förvaltningen av en stor del av svenskarnas fond- och pensionssparande. De inlåsnings effekter som dagens skatteregler medför gör att konkurrensen på denna delmarknad sannolikt inte är så hård som den skulle kunna vara.

Huruvida konkurrensen på den svenska bankmarknaden kommer att påverkas positivt, negativt eller inte alls av ett större utländskt in- steg är svårt att avgöra på förhand utan ett verkligt fall att utgå från. Utfallet hänger i hög grad på vilken marknadsstruktur som faktiskt blir följden. Det troligaste scenariot är att effekten inte skulle bli särskilt stor.

Men en viktig slutsats för de svenska myndigheterna av de ut- ländska erfarenheterna är att inte onödigtvis sätta upp hinder för ut- ländsk konkurrens eller utländska uppköp av svenska banker. Samhälls- ekonomisk effektivitet handlar om att styra resurser till deras mest produktiva användning. Den som tror sig kunna driva ett företag på ett mer lönsamt sätt än någon annan är också beredd att betala mest för ett kontrollerande aktieinnehav i företaget. Hotet om uppköp av någon med en bättre affärsmodell eller effektivare företagsledning till hands innebär en sporre till ökad effektivitet för existerande företags- ledningar. En sådan "marknad för företagskontroll" är således väsent- lig för effektiviteten i ekonomin.¹¹³ Omotiverade hinder för eller be- gränsningar av möjligheten att köpa andra företag innebär att denna marknad fungerar sämre. Det kan i sin tur innebära en mindre effektiv användning av resurser i ekonomin. Att av olika protektionistiska orsaker begränsa möjligheterna till utländskt ägande är därför som regel inte en samhällsekonomiskt god affär. En väl fungerande mark- nad för företagsförvärv är lika viktig för effektiviteten i bankbranschen som i andra branscher.

EFFEKTER PÅ DEN FINANSIELLA STABILITETEN

Inte heller för stabiliteten i det svenska finansiella systemet tycks det finnas någon anledning att på förhand befara dramatiska konsekven- ser. Om en större internationell bank tar över en svensk bank, har den troligen stora resurser för att backa upp den finansiellt och en mer diversifierad portfölj av tillgångar än den bank den tar över. Därmed skulle den svenska banken snarast bli mindre sårbar för störningar hos de andra svenska bankerna. Samtidigt är det svårt att se att de andra bankerna i systemet skulle bli mer känsliga för störningar hos den "nya" dotterbanken eller filialen än i den gamla banken. Det är således svårt att se att ett ökat utländskt inflytande a priori skulle medföra några direkt negativa konsekvenser för den finansiella stabi- liteten.

Samtidigt ökar givetvis beroendet av moderbanken och ut- vecklingen i dess hemland. Att det uppstår problem i en bank kan

113 Se exempelvis Jensen & Ruback (1983).

aldrig uteslutas. Om allvarliga problem skulle utvecklas i någon del av banken blir det allt svårare att hejda deras spridning över nationsgränserna. Särskilt bekymmersamt kan läget bli om en gränsöverskridande bank har verksamheter som är kritiska för det finansiella systemets funktion i värdlandet men inte i hemlandet. Från ett nationellt myndighetsperspektiv kan det då te sig otillfredsställande att inte ha samma insyn och kontroll över banken som över en inhemsk bank. Vi kommer då in på ansvarsförhållandet mellan hemland och värdland, något som i internationella sammanhang brukar benämnas home/host-problematiken.

Mer samarbete behövs för att hantera kriser i gränsöverskridande banker

Sedan länge är den så kallade hemlandsprincipen rådande i EU. Hemlandet är i det här sammanhanget det land där den gränsöverskridande banken fått sitt verksamhetstillstånd utfärdat. Hemlandsprincipen innebär att hemlandet är ansvarigt för tillsynen av moderbanken inklusive dess filialer i utlandet. De utländska filialerna omfattas även av hemlandets insättningsgarantisystem. När det gäller koncerner med dotterbolag i utlandet är hemlandet ansvarigt för den konsoliderade tillsynen över koncernen som helhet. Däremot är värdländerna ansvariga för deras respektive dotterbanker och insättningarna i dessa. Man kan även tala om "home/host-förhållanden" mellan myndigheter i andra frågor än de som rör rena tillsynsfrågor, även om det på dessa områden inte finns samma formella struktur som reglerar förhållandet mellan hem- och värdländer i rena tillsynsfrågor. Det gäller exempelvis vid den akuta hanteringen av en bankkris, då frågan om särskilt likviditetsstöd från centralbanker kan bli aktuell. Det kan också röra fördelningen av kostnader i efterhanteringen av en kris, då ländernas finansdepartement kan bli involverade.

Så länge som bankernas gränsöverskridande verksamhet varit relativt begränsad har hemlandsprincipen i stort sett fungerat väl. Men när det gränsöverskridande inslaget blir allt större och bankers verksamheter riskerar att bli kritiska för det finansiella systemet i fler länder än hemlandet kommer denna ordning troligen inte att räcka till. Det finns nämligen en inneboende konflikt i att hemlandet har ansvaret för konsoliderad tillsyn medan värdlandet får ta konsekvenserna för stabiliteten i det finansiella systemet till följd av eventuella problem som uppstår i banken. I praktiken har alltså myndigheterna i värdlandet det politiska ansvaret för den finansiella stabiliteten i det egna landet, men saknar i vissa fall tillräcklig insyn i och kontroll över banken. För värdlandet kan detta vara särskilt problematiskt när en bank har en filialstruktur för den gränsöverskridande verksamheten, men problemen kan lika väl drabba banker med en dotterbolagsstruktur.

I vissa länder har man valt att hantera problemet genom att helt enkelt vara tämligen restriktiv mot utländska bankers verksamhet

inom landet, åtminstone vad gäller utländska filialer. I rutan intill redogörs för de modeller som används i ett par länder utanför EU, nämligen Kanada och Nya Zeeland.

Inom EU-samarbetet är emellertid ökade restriktioner för gränsöverskridande tjänsteutbud inte en framkomlig väg. Tvärtom står undanröjandet av barriärer högt på dagordningen inom EU. Den väg man slagit in på innebär istället ökad harmonisering av det finansiella regelverket. Men EU-samarbetet skapar samtidigt förutsättningar för andra sätt att angripa de utmaningar som den ökade integrationen ställer myndigheterna inför. På tillsynsområdet sker idag ett betydande samarbete mellan medlemsstaterna, exempelvis inom ramen för Committee of European Banking Supervision (CEBS). Det har också upprättats en rad informella nätverk mellan tillsynsmyndigheter kring tillsynen av vissa gränsöverskridande bankgrupper.

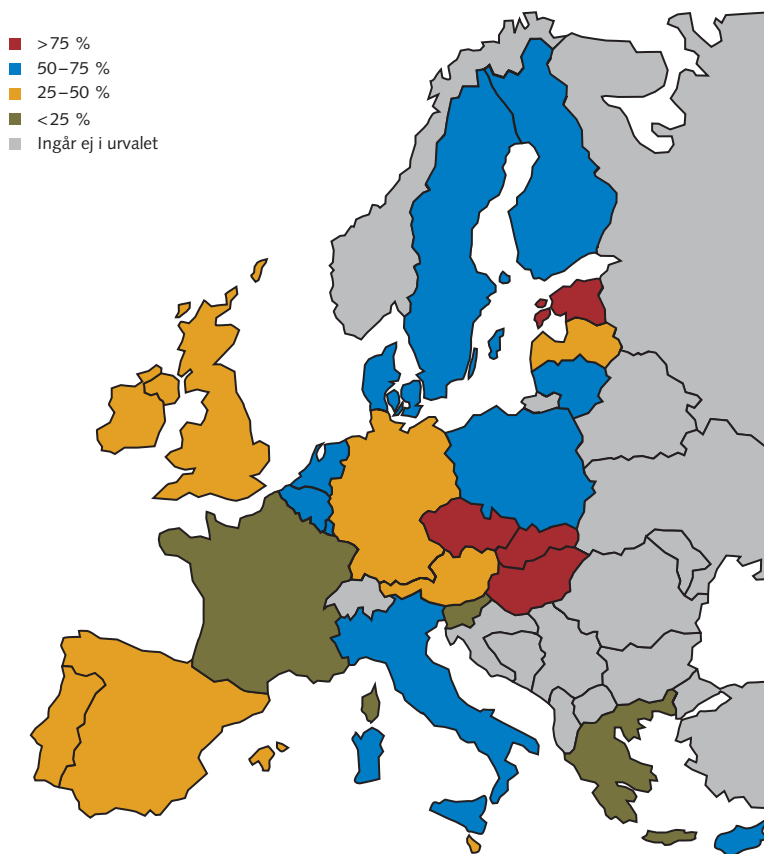
Därutöver finns en rad frivilliga överenskommelser om samarbete kring finansiell stabilitet. År 2005 undertecknades ett så kallat Memorandum of Understanding (MoU) mellan tillsynsmyndigheter, centralbanker och finansdepartement i de då 25 medlemsländerna i EU. Detta MoU lägger fast grundläggande strukturer för informationsutbytet och samarbetet kring hanteringen av kriser i gränsöverskridande banker. Det lägger också grunden för ett omfattande kontaktnät mellan myndigheterna. Överenskommelser av detta slag har blivit allt vanligare och kan vara utformade på många sätt: de kan vara bilaterala eller multilaterala; de kan vara bankspecifika eller generella; de kan omfatta en eller flera grupper av myndigheter; de kan röra enbart tillsyn eller såväl tillsyn som krishantering. Förutom den europeiska överenskommelsen har Riksbanken bland annat undertecknat MoU:er med de övriga nordiska centralbankerna, centralbankerna i de baltiska länderna samt Finansinspektionen och finansdepartementet i Sverige.

Utöver dessa samarbetsöverenskommelser pågår också ett intensivt arbete med att stärka samarbetet kring finansiell stabilitet inom ramarna för såväl EU:s Ekonomiska och finansiella kommitté (EFK) som Europeiska centralbanken (ECB). En del av detta arbete består i att finna kriterier för gemensamma bedömningar i krissituationer och mekanismer för att hantera fördelningen av bördor till följd av en kris.

Komplikationerna kring att hantera en kris i en större gränsöverskridande bank är emellertid många, och det återstår ännu många utmaningar och frågor att lösa innan de myndigheter som har ansvar för finansiell stabilitet kan slå sig till ro.

I Figur 1 visas graden av integration i banksektorn som summan av utåtgående och inåtgående integration (se även Diagram 1). Förvisso är de båda ingående måtten inte helt jämförbara och en sammanslagning av dem har metodologiska brister. Men en enkel summering kan ge en grov bild av vilka länder som förväntas beröras mest av home/host-problematiken. I de länder som markerats helröda på kartan är graden av integration som högst. I de grönmarkerade länderna är den som lägst.

Figur 1. Graden av gränsöverskridande integration* i banksektorn, EU25, årsslut 2005



Källa: ECB och Sveriges riksbank

* Summan av utåtgående och inåtgående integration, där utåtgående integration är andelen av inhemska bankgruppers tillgångar i andra EU-länder och inåtgående integration är utländska bankers marknadsandel på den inhemska bankmarknaden (inkluderar även icke EU-länder).

I länder med en stor andel utländskt ägande av banksektorn har man inte sällan unilateralt fastställt regler för att göra utlandsägda institut mer hanterliga.

Nya Zeeland

I Nya Zeeland, som har en i huvudsak utlandsägd banksektor, har man valt att tackla problemet genom att i princip förbjuda utländska filialer. Genom att kräva att varje systemviktig bank inregistreras som ett nyzeeländskt bolag vill man uppnå en mer hanterbar juridisk enhet än en utländsk filial. Med en sådan påbjuden dotterbolagsstruktur anser man sig kunna uppnå snabbare och legalt säkrare åtkomst av bankens tillgångar och skulder i fall av kris. Givet att dotterbanken har en lokal styrelse med skyldighet att agera i enlighet med den nyzeeländska bankens intresse, anser man sig dessutom kunna uppnå effektivare corporate governance, sett ur landets perspektiv. Därutöver bedöms en eventuell avveckling av den nyzeeländska rörelsen kunna underlättas. För närvarande är alla systemviktiga banker utom en (Westpac) registrerade som nyzeeländska bolag. I Nya Zeeland har det också befunnits viktigt att säkerställa att banken upprätthåller vissa funktioner i landet så att de är tillgängliga för tillsynsmyndighetens kontroll. Därför har det i landet införts vissa restriktioner mot s.k. *outsourcing*.

Kanada

I Kanada fanns fram till slutet av 1990-talet ett liknade "filialförbud". År 1999 öppnades emellertid lagstiftningen upp för utländska bankfilialer, även om denna möjlighet kringgärdas av betydande restriktioner. Framför allt tillåts inte filialer till utländska banker att ta emot konsumentinlåning från allmänheten. Filialerna tillåts enbart ta emot inlåning från andra finansiella institut (och då minst 150 000 kanadensiska dollar).

En grundförutsättning för att få driva filial med inlåningsverksamhet är att bankens tillgångar globalt uppgår till ett minimibelopp om fem miljarder. För filial utan inlåningsverksamhet finns inte motsvarande krav. Den utländska banken måste under alla omständigheter stå under konsoliderad tillsyn av hemlandet, i enlighet med internationell praxis, och på ett sätt som kan godkännas av tillsynsmyndigheten.

På motsvarande sätt som för dotterbolag finns för filialer ett "kapitalkrav" i form av ett depositionskrav. En filial som tar emot inlåning från finansiella institut måste löpande deponera motsvarande minst 5 procent av filialens åtaganden (dock minst 10 miljoner CAD) hos ett av tillsynsmyndigheten godkänt institut. För en filial som endast bedriver utlåning är depositionskravet 100 000 CAD. Tillsynsmyndigheten kan kräva att tillgångar kvarhålls i Kanada för att täcka filialens åtaganden.

Slutsatser

Erfarenheterna visar att utländska insteg på bankmarknader i huvudsak är positiva för värdlandet. Sannolikt skulle effekterna av en ökad utländsk närvaro på den svenska bankmarknaden vara odramatiska. Allt annat lika borde stabiliteten i det svenska finansiella systemet snarast stärkas. Även konkurrensen gynnas av öppenhet mot utländskt inträde.

Ökat gränsöverskridande väcker emellertid frågor som rör organisationen av tillsyn och krisberedskap. Framför allt måste den så kallade home/host-problematiken hanteras på något sätt. Att skapa hinder och restriktioner mot utländska filialer, som man gjort i vissa länder, är dock inte den väg Sverige eller Europa bör gå.

En mer integrerad marknad för finansiella tjänster kan ge betydande effektivitetsvinster som i sin tur bidrar till högre tillväxt i Europa. Det är huvudskälet till de intensiva ansträngningar som gjorts på senare år för att harmonisera de finansiella regelverken inom EU. Det är också ett viktigt argument för att undvika protektionistiska lösningar på de problem man står inför. Om många länder tillämpar lösningar som innebär hinder mot fortsatt integration äventyras den ekonomiska utvecklingen i Europa. Samtidigt får inte de problem som den ökade integrationen medför ignoreras. För att främja den finansiella stabiliteten i Europa måste därför samarbetet mellan myndigheter i olika länder vidareutvecklas och intensifieras.

För svenskt vidkommande vore det också naturligt att verka för symmetri i behandlingen av svenska och utländska banker. Med andra ord bör utländska banker behandlas på samma sätt som vi önskar att svenska banker ska bli behandlade i utlandet.

Referenser

Allen, F. & D. Gale (2000). *Comparing Financial Systems*. MIT Press, Cambridge and London.

Allen, F. & D. Gale (2004). "Competition and Financial Stability". *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 36, No. 3, June 2004.

Baumol, W.J., J.C. Panzar & R.D. Willig (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt Brace Javanovich, San Diego, CA, USA, 1982.

Beck, T., A. Demirgüç-Kunt & R. Levine (2005): "Bank Concentration and Fragility: Impact and Mechanics", *NBER Working Paper No. 11500*, July 2005

Bhattacharaya, J. (1993). "The Role of Foreign Banks in Developing Countries: a Survey of Evidence." Cornell University, mimeo.

Bikker, J.A. & J.W.B. Bos (2006). "Recent developments in efficiency and performance of European banks". In Heikkinen & Korhonen (Eds.): *Technology-Driven Efficiencies in Financial Markets*. Bank of Finland Expository studies, A:110-2006.

Besanko, D.A. & A.V. Thakor (1992). "Banking Deregulation: Allocational Consequences of Relaxing Entry Barriers". *Journal of Banking and Finance* 16, 909-932.

Bonin, J.P. & I. Abel (2000). "Retail Banking in Hungary: A Foreign Affair?". *William Davidson Institute Working Paper No. 356*, December 2000.

Bonin, J.P. & P. Wachtel, (2003). "Financial Sector Development in Transition Economies: Lessons from the First Decade". In *Financial Markets, Institutions and Instruments* 12(1), NY University Salomon Center, Blackwell Publishing Inc.

Boot, A. W. & S. Geenbaum (1993) "Bank regulation, reputation and rents: Theory and policy implications", in Mayer & Vives (Eds.): *Capital Markets and Financial Intermediation*. Cambridge University Press, Cambridge, U.K.

Boyd, J.H. & G. De Nicoló (2005). "The Theory of Bank Risk-Taking and Competition Revisited". *Journal of Finance*, Vol. LX, No. 3, June 2005.

Boyd, J.H., G. De Nicoló, & A.M. Jalal (2006). "Bank Risk-Taking and Competition Revisited: New Theory and New Evidence". *IMF Working Paper 06/297*. IMF, December 2006.

Carbó-Valverde, S., D. Humphrey, J. Maudos & P. Molyneux (2006). "Cross-Country Comparisons of Competition and Pricing Power in European Banking". *Proceedings from The 42nd Annual Conference on Bank Structure and Competition*, Federal Reserve Bank of Chicago, May 2006.

Cárdenas, J., J.P. Graf, & P. O'Dogherty, 2003. "Foreign Banks' Entry in Emerging Market Economies: A Host Country Perspective". *Working paper prepared for CGFS Working Group on Foreign Direct Investment*. BIS, 2003.

Claessens S. & L. Laeven (2004). "What Drives Bank Competition? Some International Evidence". *Journal of Money, Credit and Banking*, 36, 563-584.

Claessens, S. & L. Laeven (2005). "Financial Dependence, Banking Sector Competition, and Economic Growth". *World Bank Policy Research Working Paper 3481*, World Bank, January 2005

Claessens, S., A. Demirgüç-Kunt & H. Huizinga, 2001. "How Does Foreign Entry Affect Domestic Banking Markets?" *Journal of Banking and Finance*, 25(5), 891-911.

De Nicoló, G., P. Bartolomew, J. Zaman & M. Zephirin (2004). "Bank Consolidation, Internationalization, and Conglomeration: Trends and Implications for Financial Risk". *Financial Markets, Institutions & Instruments*, V 13, No 4. New York University Salomon Center, Blackwell Publishing Inc., November 2004.

De Nicoló, G. & A. Tieman (2006). "Economic Integration and Financial Stability: A European Perspective". *IMF Working Paper 06/296*. IMF, December 2006.

Detragiache, E., T. Tressel, & P. Gupta (2006). "Foreign Banks in Poor Countries: Theory and Evidence". *IMF Working Paper 06/18*. IMF, January 2006.

EU Banking Structures (year 2005). Banking Supervision Committee, European Central Bank, 28 September 2006.

Financial Globalisation, BIS Papers No 32, BIS, December 2006.

Foreign Direct Investment in the Financial Sector – Experiences in Asia, Central and Eastern Europe and Latin America, CGFS Papers No 25, BIS, June 2006

Giannetti, M. & S. Ongena (2005). "Financial Integration and Entrepreneurial Activity: Evidence from Foreign Bank Entry in Emerging Markets". *CEPR Discussion Paper No. 5151*.

Jensen, M. & R. Ruback (1983). "The Market for Corporate Control: The Scientific Evidence". *Journal of Financial Economics* 11, 5-50, April 1983.

Levine, R. (1996). "Foreign Banks, Financial Development and Economic Growth" in Claude, E.B. (Ed.): *International Financial Markets*, AEI Press, Washington DC.

Levine, R. (1997). "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda". *Journal of Economic Literature*, 33, 688-726.

Levine, R. (2001). "International Financial Liberalization and Economic Growth". *Review of International Economics*, 9(4), 688-726.

Levine, R. (2003). "Denying Foreign Bank Entry: Implications for Bank Interest Margins". *Central Bank of Chile, Working Paper No. 222*.

Montgomery, (2003). "Future Role of Foreign Banks in Asia". *Research Policy Brief, 6*, 10 pp.

Rajan, R. G. & L. Zingales. (1998) "Financial Dependence and Growth". *American Economic Review*, 88, 537-558.

Rajan, R. G. & L. Zingales (2003). "The Great Reversals: The Politics of Financial Development in the 20th Century". *Journal of Financial Economics* 69, 5-50.

Schaeck, K., M. Cihák, & S. Wolfe (2006). "Are More Competitive Banking Systems More Stable?". *IMF Working Paper 06/143*. IMF, June 2006.

Uiboupin, J. (2005). "Short-Term Effects of Foreign Bank Entry on Bank Performance in Selected CEE Countries". *Working Papers of Eesti Pank, No 4, 2005*.