Konsolidering inom den svenska banksektorn: ett centralbanksperspektiv

Av Lars Frisell och Martin Noréus
Författarna arbetar på avdelningen för finansiell stabilitet.

Den pågående konsolideringen i banksektorn leder till ett mer koncentrerat system bestående av allt större banker. Denna utveckling innebär en svår balansgång för ansvariga myndigheter. Målet att säkerställa konkurrensen och stabiliteten i banksektorn måste vägas mot kostnaderna för att begränsa bankernas strategiska flexibilitet och marknadens inneboende dynamik.

Fusioner och uppköp i banksektorn har ökat kraftigt i Europa och USA sedan början av 1990-talet.

Fusioner och uppköp i banksektorn har ökat kraftigt i Europa och USA sedan början av 1990-talet. Tillsammans med etableringen av nya, nischartade aktörer har konsolideringen inneburit en betydande förändring av den finansiella infrastrukturen. I den svenska banksektorn har konsolideringen resulterat i att den skeva marknadsstrukturen, trots ett antal nya aktörer, i vissa aspekter förstärkts. De fyra största bankerna kontrollerar i dag cirka 85 procent av banksektorns samlade tillgångar jämfört med cirka 70 procent 1990.[1]

Centralbanker måste ta hänsyn till stabilitetsaspekter vid sin bedömning av förändringar i marknadsstrukturen.

Riksbanken har till uppgift att främja ett både effektivt och *säkert* betalningsväsende. Detta gör att Riksbankens syn på konsolidering i viss mån kan skilja sig från andra myndigheters, som till exempel Konkurrensverket. Betalningsväsendet och banksektorn kännetecknas av betydande externaliteter[2] som motiverar varför centralbanker även måste ta hänsyn till stabilitetsaspekter vid en bedömning av förändringar i marknadsstrukturen. I artikeln tar vi upp några av

[1] Svenska Bankföreningen (1991–1999).
[2] Det vill säga ett fungerande betalningsväsende har ett stort samhällsekonomiskt värde utöver värdet för de deltagande bankerna.

de frågeställningar som har aktualiserats av den pågående konsolideringsvågen. Vilka effekter kan vi förvänta oss på konkurrens, kostnadseffektivitet och stabilitet av fortsatt konsolidering inom den finansiella sektorn?

Först gör vi en översiktlig genomgång av den svenska konsolideringen och dess drivkrafter sedan 1970-talet. Detta följs av en diskussion av konsolideringens effekter på banksektorns *effektivitet* med utgångspunkt i de olika motiv som kan föreligga bakom samgåenden. Därefter förklarar vi konsolideringens effekter på banksektorns *stabilitet*. Slutligen sammanfattar vi 1990-talets erfarenheter och diskuterar hur myndigheterna bör agera inför framtida förändringar av den svenska finansmarknaden.

Stora förändringar under de senaste 30 åren

Vad som utmärker banksektorn är de omfattande regleringarna.

Alla branscher går igenom återkommande förlopp av tillväxt, avmattning, stagnation och konsolidering. Under tillväxtfasen är marginalerna höga (eller förväntas bli) och många nya företag kommer in på marknaden. I takt med att efterfrågan tillfredsställs faller marginalerna. När lönsamheten minskar vidtar konsolidering där ineffektiva företag försvinner från marknaden genom konkurs eller uppköp. Utmärkande för banksektorn är, som en följd av dess inneboende instabilitet, de omfattande regleringar som inverkar på denna naturliga dynamik.

Från 1920-talets bankkris till början av 1970-talet präglades den svenska banksektorns struktur av hög stabilitet.

Vid en tillbakablick på utvecklingen av marknadsstrukturen i den svenska banksektorn kan man konstatera att perioden mellan det tidiga 1920-talets bankkris och början av 1970-talet präglades av betydande stabilitet.[3] Visserligen upphörde eller fusionerades ett antal små förenings- och sparbanker, men med undantag för dessa marginella förändringar bestod den svenska banksektorn 1970 av i stort sett samma banker som 1930.[4]

[3] Även om flera svenska banker drabbades av stora problem i samband med Kreugerkrisen och depressionen i början av 1930-talet ledde detta inte till några bankfallissemang. Problemen kulminerade 1932 när staten fann sig tvungen att ge likviditetsstöd till Skandinaviska Banken i syfte att undvika ett ”sammanbrott av det svenska kreditväsendet”. Statens intervention får därmed antas att i högsta grad ha bidragit till att krisen inte resulterade i någon egentlig strukturomvandling. För en detaljerad beskrivning av krisen, se Söderlund (1978)

[4] Bland det fåtal affärer som genomfördes mellan dessa år rörde det sig nästan uteslutande om att de två storbankerna, Skandinaviska Banken och Handelsbanken, köpte betydligt mindre banker. Exempelvis övertogs under 1940-talet Sörmlandsbanken av Skandinaviska Banken och Norrköpings Folkbank och Vänersborgsbanken av Handelsbanken. Under 1950-talet köpte Handelsbanken också SIGAB och Gotlandsbanken.

De faktorer som legat bakom konsolideringen har varit ny teknologi, globalisering och avregleringar.

I början av 1970-talet bestod den svenska banksektorn av runt 15 affärsbanker (varav en statlig), knappt 200 sparbanker och mer än 400 föreningsbanker. Samgåendet 1973 mellan Skandinaviska Banken och Stockholms Enskilda Bank kan i retrospekt ses som inledningen på den konsolideringsfas som fortfarande pågår. De faktorer som legat bakom konsolideringen har framför allt varit *ny teknologi, globalisering* och *avregleringar*. Datoriseringen av bankverksamhet inleddes på 1960-talet, vilket medförde allt större fasta kostnader för utveckling och underhåll av system. En förutsättning för att sådana investeringar ska vara lönsamma är att bankerna har en tillräckligt stor kundbas att fördela kostnaden över. Teknikinslaget i bankverksamhet har därefter blivit allt större och teknikrelaterade rationaliseringar har också varit ett ständigt återkommande argument för banksamgåenden. Den tekniska utvecklingen har inneburit nya förutsättningar för bankernas verksamhet på både input- och outputsidan, vilket resulterar i en förändring av optimal storlek.

På 1960-talet tog globaliseringen av det svenska näringslivet fart, med internationellt allt mer aktiva företag. Detta medförde både att svenska företags behov av, och krav på, finansiella tjänster ökade *och* att de fick tillgång till utländska storbanker. För att kunna möta de ökade kraven och den nya konkurrensen, och därmed undvika att förlora sina stora företagskunder, insåg de svenska bankerna att de behövde bli större. Denna process har sedan dess fortgått, hand i hand med att nationella marknader fortsatt att avregleras. Viktiga händelser i detta avseende under 1990-talet har varit Sveriges inträde i EU med den harmonisering av regler detta innebär, och bildandet av EMU, vilket ytterligare länkar samman den europeiska finansmarknaden.

Avregleringarna under 1980-talet ledde till en radikal förändring av förutsättningarna i banksektorn i form av ökad konkurrens och strategisk frihet.

Under 1960- och 1970-talen var den svenska kreditmarknaden hårt reglerad. Statliga finansieringsdirektiv, likviditetskvoter, valutareglering och emissionsförbud resulterade i att den svenska banksektorn hade problem med sin finansiering. Eftersom marknadsfinansiering var kostsam krävdes en hög grad av intern finansiering, det vill säga inlåning och eget kapital. Frånvaron av fungerande kapitalmarknader var ett problem för affärsbanker utan en stor inlåningsbas.[5] Om förekomsten av regleringar

[5] Jakten på hushållsinlåning lär ha varit ett viktigt motiv för Stockholms Enskilda Bank att fusionera med Skandinaviska Banken, se Thunholm (1996).

var en viktig faktor bakom samgåenden under 1970-talet, blev avregleringen av finansmarknaden under 1980- och 1990-talet en ännu starkare katalysator.[6] Avregleringarna under 1980-talet ledde till en radikal förändring av förutsättningarna i banksektorn i form av ökad konkurrens och strategisk frihet. Bankerna kunde nu för första gången på mycket länge själva utforma sina strategier vad gäller volym, pris och positionering.

Tabell 1. Konsolideringshistorik

1970-talet	Tre större samgåenden. Kontinuerlig konsolidering inom spar- och föreningsbankssfärerna.	Göteborgs Handelsbank–Smålands Bank (1972), Skandinaviska Banken–Stockholms Enskilda Bank (1973), Statliga investeringsbanken–Postbanken (1973).
1980-talet	Avreglering och konsolidering på mellannivå. Framväxt av mellanstora, regionala sparbanker och omstrukturering av föreningsbanksrörelsen.	Sundsvallsbanken–Uplands Bank (1986), Nordbanken–PKbanken (1988), Götabanken–Skaraborgsbanken–Wermlands Bank (1990), Handelsbanken–Skånska Banken (1990)
1990-talet	Bankkris och ombildande av sparbanker och föreningsbanker. Därefter toppkonsolidering, inträden av småbanker och internationell expansion.	Sparbanken Sverige (1992), Föreningsbanken (1992), Nordbanken–Gota Bank (1992), Handelsbanken–Stadshypotek (1997), Föreningsbanken–Sparbanken (1997), SE-banken–Trygg Hansa (1997), Nordbanken–Merita Bank (1997), SEB–BfG (1999), MeritaNordbanken–Unidanmark (2000), Nordea–Kreditkassen (2000), Handelsbanken–SPP (2001).

Resultatet är i dag ett jämförelsevis mycket koncentrerat banksystem.

Resultatet av de diskuterade drivkrafterna är i dag ett jämförelsevis mycket koncentrerat banksystem bestående av fyra storbanker, en handfull mindre utmanare och ett 50-tal fristående sparbanker. Staten har minskat sin inblandning men är fortfarande närvarande genom bostadsinstitutet SBAB och ägarinflytande i Nordea. Föreningsbankerna och de regionala provinsbankerna har helt försvunnit.

[6] Exempel på områden som avreglerats är bostadsfinansieringen 1983, likviditetskvoterna 1983, kreditgivningen 1985 och valutahandeln 1989.

Konsolidering och banksystemets effektivitet

Samgåenden som medför effektivitetsvinster bör uppmuntras.

I förstone är det värt att notera att vi anser att banktjänster bör betraktas som vilken produkt som helst; ”effektiviteten” i banksystemet är därmed densamma som summan av producent- och konsumentöverskottet av dessa tjänster. Det betyder att samgåenden som medför effektivitetsvinster bör uppmuntras, även om inte vinsterna direkt tillfaller konsumenterna. Om det råder fritt inträde i branschen bör effektivitetsvinsterna förr eller senare ändå komma konsumenterna till godo. Konkurrensmyndigheter gör troligtvis en annan bedömning, eftersom de fokuserar på de omedelbara utbudseffekterna av ett samgående.[7]

I praktiken finns det naturligtvis mycket specifika anledningar till varför vissa samgåenden kommer till stånd. Vi har här valt att dela in motiven bakom samgående i tre kategorier: storlek, marknadskraft och övriga motiv.

- **Storlek**

  Stordriftsfördelar

  i) *Skalfördelar*: Fasta kostnader (för IT, huvudkontor, varumärke) kan fördelas över en större kundbas och överlappande funktioner (kontorsnät) kan rationaliseras bort.

  ii) *Breddfördelar*: Korsförsäljning av produkter mellan olika affärsområden.

  Övriga storleksfördelar

  iii) *Diversifiering*: Allt annat lika får en större bank alltid lägre kreditrisk än en mindre, eftersom låneportföljen diversifieras ytterligare. Att diversifiera verksamheten över olika delmarknader och segment kan också vara fördelaktigt om det råder stor osäkerhet kring branschens utveckling (strategisk positionering).

  iv) *Kritisk massa*: För att konkurrera om de mest lönsamma affärerna inom *corporate banking* och *investment banking* kan det krävas en viss storlek på organisation, kapital och balansräkning (förmåga att kunna belasta balansräkningen med stora engagemang, närvaro på många marknader etc.). Vid en viss marknadsvärdering inkluderas dessutom aktien i de största indexen, vilket ökar likviditeten (och därmed värderingen) av aktien.

[7] Ett exempel är den brittiska konkurrensmyndighetens (Competition Commission) utlåtande om samgåendet mellan Lloyds TSB och Abbey National. Den avgörande frågan där var inte huruvida synergieffekter existerade, utan hur konsumenterna skulle påverkas på kort sikt.

- **Marknadskraft**

  Inträdesbarriärer och inlåsningseffekter gör att en stor aktör kan påverka prisbilden till sin egen fördel. Den klassiska tesen är att ju större marknadsandel, desto större marknadskraft och monopolvinster.

- **Övriga motiv**

  i) *Managementfördel*: En ny ledning kan skapa mervärde i ett företag som tidigare haft en bristfällig ledning. Drastiska åtgärder som fusioner eller uppköp kan vara nödvändiga för att få till stånd förändring av en icke-ändamålsenlig företagskultur.

  ii) *Imperiebyggande*: En ledning kan drivas av andra mål än att maximera aktieägarvärdet (personlig ekonomisk vinning och prestige).

Effektivare produktion ligger alltid i samhällets intresse även om effektivitetshöjningen inte skulle komma kunderna till godo.

Effektivare produktion, som är följden av skal- och breddekonomier, ligger alltid i samhällets intresse, även om effektivitetshöjningen inte skulle komma kunderna till godo. Välfärdseffekten av de övriga storleksmotiven är mer oklar. I flera fall bör den vara positiv, eftersom företaget får bukt med en marknadsimperfektion. Större marknadskraft torde oftast verka i motsatt riktning: en aktör med marknadskraft kan per definition ta ut ett högre pris för sina tjänster än vad det kostar att producera dem, vilket gör att tjänsten produceras i (en samhällsekonomiskt) för liten omfattning. Om ett övertagande företag lyckas höja eller ändra produktionen i ett tidigare misskött företag är detta givetvis välfärdshöjande. En imperiebyggande strategi utan mål att skapa mervärde torde däremot vara kostsamt för både företag och samhälle.

Stordriftsfördelar

Det har gjorts ett otal undersökningar för att utreda om och när skalekonomier förekommer i banksektorn.[8] De flesta av dessa är ekonometriska studier av klassiskt snitt där en kostnadsfunktion antas och bankens kostnader skattas mot olika produkter, som inlåning, utlåning och derivathandel. Man bör notera att den här typen av analys är besvärligare att göra för banksektorn än för många andra branscher. Flera metodologiska problem uppstår, framför allt beträffande synen på bankernas inlåning. Är denna att betrakta som en ”input” eller en ”output” i bankverksamhet? Ett annat problem är att studierna i nästan samtliga fall antar

[8] För en översikt av litteraturen, se Humphrey (1990) och Berger, Demsetz & Strahan (1999).

att värdet på bankernas produktion kan mätas av volymen lån, innestående medel etc. Givet en utveckling mot ökad disintermediering[9], vilket framför allt gäller större banker, är det mycket möjligt att ett sådant antagande underskattar värdet av bankernas produktion. Dessutom har den tekniska utvecklingen medfört stora förändringar av förutsättningarna för att bedriva bankverksamhet, mer så än för många andra branscher, vilket gör äldre studier mindre tillförlitliga.

Skalekonomier verkar vara markanta för små banker, sedan avta långsamt, för att de facto bli negativa för stora banker.

Med dessa metodologiska problem i åtanke är det ändå intressant att notera att litteraturen, äldre som nyare, är tämligen samstämmig: skalekonomier verkar vara markanta för små banker, avtar sedan långsamt, för att de facto bli negativa för stora banker. För svenskt vidkommande är en studie av Oxenstierna (2001) intressant. Oxenstierna studerar de fem svenska storbankerna mellan 1989 och 1997 och finner att de överlag har både negativa bredd- och skalekonomier.[10] De här resultaten tyder på att samgåenden som involverar en svensk storbank inte leder till en effektivare produktion till följd av stordriftsfördelar per se.[11] En alternativ tolkning är att skal- och breddekonomier visserligen förekommer, men att kostnaderna för att hantera komplexiteten i större organisationer ”äter upp” denna vinst.[12]

Denna slutsats gäller inte nödvändigtvis utvecklingen av bankernas gemensamma system, som giron och bankomatnätverk. Utnyttjande av skalfördelar och nätverkseffekter i dessa system kräver stora produktionsenheter och marknadsandelar. Förekomsten av dominanta aktörer, och samgåenden mellan dessa, kan därför vara välfärdshöjande. En oreglerad konkurrens på system/nätverkssidan riskerar däremot att få olyckliga effekter, med flera parallellt existerande system som inte är kompatibla. [13] Å andra sidan finns givetvis risken för att de etablerade bankerna som dominerar systemen utestänger nykomlingar och därmed begränsar inträdesmöjligheterna.[14] Detta kan på sikt leda till en försämring av effektivi-

[9] Disintermediering innebär att allokerandet av sparande och investeringar sköts av marknader och inte av intermediärer (banker). Bankernas roll förändras då från att tidigare själva ha skött kapitalallokeringen till rådgivning, mäkleri och förvaltning.

[10] Oxenstierna estimerar de genomsnittliga skalekonomierna till 98,5 procent och breddekonomierna till 98,0 procent.

[11] Några amerikanska studier pekar dock på att skalekonomier kan finnas även för mycket stora banker. Se Berger, Demsetz & Strahan (1999).

[12] Se Boot (2000).

[13] Se Guiborg (1998).

[14] Finansinspektionen genomförde 1997–98 en utredning för att kartlägga ett antal viktiga funktioner på betaltjänstmarknaden. Remissvaren från nischbankerna var kritiska mot storbankerna på ett flertal punkter. Kritiken gällde regelverk för dataclearing, tillträde till bankomatnätet och avgiftssättning i samband med dessa tjänster. Man upplevde kort sagt att storbankerna sökte ”blockera” deras access till systemen. Efterhand har dessa kontroverser lösts genom frivilliga överenskommelser.

teten. Dessa motstridiga aspekter på systemsidan gör att myndigheterna har en svår balansgång att gå när det gäller att bedöma marknadsstrukturen.

Marknadskraft

I början av 1950-talet införde staten en rad regleringar av den svenska kreditmarknaden, bland vilka kan nämnas utlånings- och räntereglering, placerings- och likviditetskvoter samt emissionskontroll.[15] Genom att reglera både pris och utbud innebar regleringarna sannolikt en kraftfull försämring av konkurrenstrycket i banksektorn. Regleringarna ledde inte bara till en för låg produktion av banktjänster, utan gav också låga incitament till förnyelse i branschen, vilket kanske är ännu allvarligare.[16] I Sverige, liksom i många andra länder, liberaliserades stora delar av finansmarknaden under 1980-talet. I början av 1990-talet skedde ytterligare en viktig lagändring, nämligen att banker tilläts äga försäkringsbolag, och vice versa. Detta var viktigt för att öka inträdet av nya aktörer till banksektorn. Under 1990-talet tillkom ett tiotal nya banker i Sverige, varav fyra startades av försäkringsbolag. Inträdesbarriärerna till banksektorn är i dag små.[17]

Under 1990-talet tillkom ett tiotal nya banker i Sverige, varav ett flertal startades av försäkringsbolag.

Trots det stora inflödet av nya aktörer har emellertid Sverige fortfarande en av industrivärldens mest koncentrerade bankmarknader. Koncentrationen inom sektorn, mätt som banksektorns Herfindahl-index, har dock varit närmast oförändrad under 1990-talet. Mätt som de fyra största bankernas marknadsandel har koncentrationen däremot ökat. Förklaringen är just att 1990-talets konsolidering huvudsakligen skett mellan stora, etablerade banker och således medfört en polarisering. Marknadsstrukturen har ändrat karaktär – de mellanstora bankerna har försvunnit, och marknaden består nu av fyra stora universalbanker och ett växande antal betydligt mindre banker.

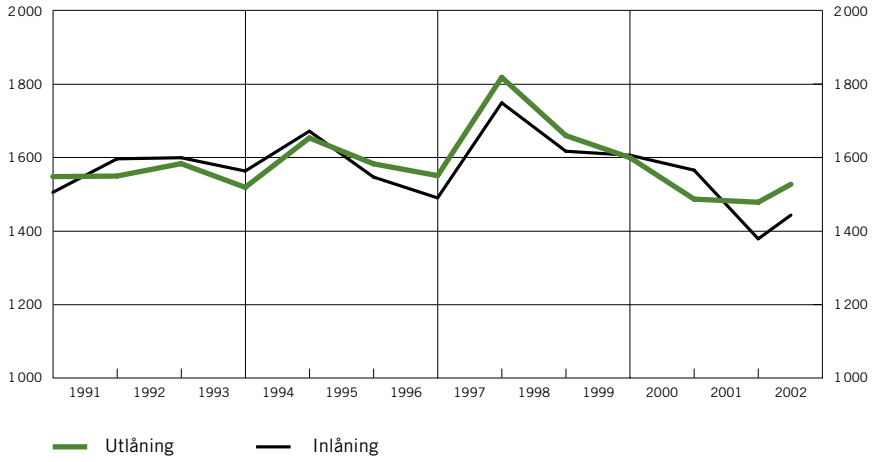
Trots ett stort inflöde av nya aktörer har Sverige fortfarande en av industrivärldens mest koncentrerade bankmarknader.

[15] Se Karlsson & Kragh (1997).

[16] En relaterad fråga är den snedvridning regleringarna skapade för utbudet av betalningstjänster. Det är allmänt känt att det rådde en betydande korssubventionering inom betalningsområdet (se till exempel Bankkostnadsutredningen (1989) och Flatraaker & Robinson (1995)). Betalningstjänster, som var betydligt mer konkurrensutsatta än andra produkter, subventionerades av den mer skyddade inlåningen. Det ökade konkurrenstrycket har lett till en ”justering” av prissättningen, vilket märks tydligast i bankernas räntemarginaler.

[17] Se även den mer detaljerade bedömningen i Konkurrensverket (2000).

Diagram 1. Koncentration på den svenska in- och utlåningsmarknaden
Herfindahl index



Anm.: Indexet beräknas enligt formeln $10000 \times \sum_{x=1}^{n} X_i^2$ där X_i är banken i:s marknadsandel och n är det totala antalet banker. Ett högre index innebär högre marknadskoncentration.

Källa: Riksbanken.

Antalet bankkontor ökade under hela 1990-talet i USA. I Sverige är som bekant utvecklingen den motsatta.

En farhåga inför avregleringarna i USA var att små, lokala banker (community banks) skulle försvinna när de blev uppköpta av stora koncerner. Gunther (1996) konstaterar att så inte blev fallet. Uppköpen där har snarare utgjort en del av en geografisk expansion av före detta regionala banker, det vill säga ett sätt att diversifiera tillgångsportföljen och att realisera stordriftsfördelar. Eftersom de samgående bankerna inte tidigare var närvarande på samma marknad har sammanslagningarna inte inneburit någon ökad marknadskoncentration. Faktum är att antalet bankkontor i USA ökade under hela 1990-talet.

I Sverige är som bekant utvecklingen den motsatta. Många orter har i dag ofta endast två fullsortimentsaktörer, till exempel Handelsbanken och Föreningssparbanken. Farhågan är förstås att kundgrupper som är beroende av lokala banker, som småföretag, kommer att möta ett sämre utbud av tjänster i takt med att konsolideringen fortsätter.[18] Just servicen till småföretag var en av de avgörande aspekterna när Lloyds TSBs köp av Abbey National avslogs av brittiska konkurrensmyndigheten.

[18] Den amerikanska forskningen påvisar dock inget entydigt samband mellan konsolidering och utlåningen till småföretag. Se Mischkin (1996) för en diskussion.

Frågan är hur stor inverkan den skeva marknadsstrukturen har på konkurrensen i banksektorn. Ett svar, nämligen ingen inverkan alls, ges av teorin om ”contestable markets”.[19] Enligt denna är marknadsstrukturen betydelselös så länge det råder fritt tillträde till (och utträde från) branschen, eftersom eventuella övervinster alltid kommer att locka till sig nya aktörer. Konsolidering är enligt denna skola en konsekvens av ändrade förutsättningar i branschen, inte tvärtom.[20] Sådana ideala förutsättningar råder nog ännu inte i den svenska banksektorn. Rhoades (1997) påpekar att inlåsningseffekter, delvis skapade av de etablerade bankerna själva, gör att kunderna ofta tvekar att byta bank. Shull och Hanweck (2000) menar att too-big-to-fail-problematiken (mer om denna senare) gynnar de stora bankerna, framförallt genom att de får lägre finansieringskostnader. Detta och andra faktorer verkar i praktiken som inträdeshinder på marknaden.[21] Det är emellertid svårt att skilja dessa från legitima konkurrensmetoder och kraften i etablerade varumärken.

Andra motiv

Effekter av samgåenden och uppköp utöver de som härrör från stordriftsfördelar och marknadskraft är svåra att mäta. Samgående banker framhäver gärna möjligheten att utnyttja respektive banks expertis inom olika områden för att nå en högre lönsamhet i den nya sammanslagna banken. Det finns också studier som tyder på att kompetensen hos den köpande bankens ledning kan vara den viktigaste förklaringsvariabeln till huruvida ett samgående blir framgångsrikt eller inte. Gart & Knapp (2002) finner att lyckade samgåenden utmärks av bland annat god kreditkvalitet och kostnadskontroll samt begränsad kundflykt, vilket är variabler som till stor del torde bero på ledningens kapacitet.

Kompetensen hos den köpande bankens ledning är ofta den viktigaste förklaringen bakom lyckade samgåenden.

Om kunskapsöverföring vore en drivande kraft bakom samgåenden borde emellertid det avspegla sig i att större banker i genomsnitt är effektivare än mindre. Bristen på bevis för närvaron av stordriftsfördelar, samt de relativt små skillnaderna i lönsamhet mellan banker av olika storlek, kan ses som en indikation på att andra motiv ofta inverkar vid företagsaffärer. Ett sådant motiv är imperiebyggande, det vill säga chefers strävan efter den prestige och ersättning som följer av att få leda ett betydligt större företag.

[19] Se Baumol, Panzar & Willig (1982).
[20] Se till exempel Bourke (1988) som finner att sambandet mellan marknadsstruktur och bankvinster är svagt.
[21] En färsk studie, Oxenstierna (1999b), tyder också på att de svenska storbankerna fortfarande har betydande marknadskraft, i synnerhet på inlåningssidan.

Konsolidering och banksystemets stabilitet

”Systemrisken” är det huvudsakliga skälet till att Riksbanken följer utvecklingen i banksektorn.

Klassisk bankverksamhet i form av in- och utlåning ger upphov till ett grundläggande stabilitetsproblem: genom att insatta medel – ofta med rätt till omedelbart uttag – används till långsiktiga investeringar blir banken känslig för likviditetsstörningar. Situationen är instabil eftersom enbart ett rykte om att banken är på obestånd kan orsaka uttagspanik, vilket gör ryktet självuppfyllande. En bankkonkurs orsakad av likviditetsbrist är ineffektiv om banken i grunden är solid. Om dessutom betalningssystemet, som är helt avhängigt bankernas kontosystem, störs i och med fallissemanget kan de samhällsekonomiska kostnaderna bli mycket stora. Den senare aspekten, ”systemrisken”, är det huvudsakliga skälet till att Riksbanken följer utvecklingen i banksektorn.

I inledningen beskrevs kortfattat hur vi nått den situation vi har i dag i Sverige, med fyra dominerande bankkoncerner. Vilka konsekvenser, om några, har denna betydande marknadsförändring haft för riskerna i bankindustrin? Vi går här igenom några riskaspekter som kan ha påverkats av konsolideringen: kreditrisk och operativ risk i enskilda institut, spridningsrisk och too-big-to-fail-problematiken.

Riskerna i enskilda institut

Kreditrisk

Ett argument för konsolidering är att stora banker är mindre beroende av enskilda krediter och mer motståndskraftiga mot makroekonomiska störningar.

Ett vanligt argument för konsolidering är att stora banker, med större och mer diversifierad tillgångsmassa, är mindre beroende av enskilda krediter och mer motståndskraftiga mot makroekonomiska störningar. Den senare aspekten har ofta tagits upp i den amerikanska debatten. Länge existerade betydande restriktioner för bankkoncerner som önskade etablera sig i flera delstater. Efter en viss uppluckring under 1980-talet av dessa restriktioner avskaffades slutligen regleringen helt genom två federala reformer 1994, Riegle-Neal Interstate Banking Act och Branching Efficiency Act.[22] Under 1990-talet tog den geografiska expansionen i USA fart och flera amerikanska bankkoncerner är nu verksamma i fler än tio delstater. Förespråkarna menar att detta leder till stabilare banker; tack vare att låntagarna är spridda över delstater med olika industristruktur som delvis befinner sig i olika faser av

[22] Den enskilda delstaten kan fortfarande välja att begränsa bankernas geografiska expansion.

konjunkturcykeln minskar den övergripande risken i bankernas portfölj. Flera studier pekar på att diversifieringseffekten av geografisk expansion kan vara betydande.[23]

Detsamma borde gälla på den Europiska marknaden, där gränsöverskridande samgåenden förvisso ännu är sällsynta. Group of Ten (2001) konstaterar att det är svårt att bedöma diversifieringspotentialen i allmänhet, eftersom den till så stor del beror på den individuella bankens karakteristika. För helsvenska samgåenden är förmodligen reduceringen av kreditrisken liten, då bankerna har liknande kunder och verkar under samma makroekonomiska betingelser. Potentialen blir något större vid fusioner inom Norden. Speciellt gäller detta Norge eftersom konjunkturcykeln där skiljer sig från övriga nordiska länders på grund av den oljedominerade ekonomin.

För helsvenska samgåenden är förmodligen reduceringen av kreditrisken liten.

Operativ risk

Riksbankens stabilitetsrapport 2000:2 definierar en banks operativa risk som ”risken för direkta eller indirekta förluster till följd av icke-ändamålsenliga eller otillräckliga interna rutiner, mänskliga fel och felaktiga system eller till följd av yttre händelser”. Den operativa risken är svår att kvantifiera men det är lätt att tänka sig att den ökar med storleken på verksamheten; avståndet mellan ledning och operativ personal är större i stora företag och de administrativa systemen är mer komplexa. Och även om systemen i sig inte blir mer riskfyllda när banken växer så blir fler och fler kunder beroende av samma system. Trots att detta leder till effektivitetsvinster, både för kunder och bank, så ökar samtidigt risken för ett större systemhaveri.

Det är lätt att tänka sig att den operativa risken ökar med storleken på verksamheten.

Risken med att vara alltför beroende av ett enskilt system aktualiserades i samband med att det amerikanska telekommunikationsbolaget WorldCom hamnade i finansiella svårigheter. WorldCom är nämligen en av de största leverantörerna av tele- och datatjänster till den svenska finanssektorn. En okontrollerad konkurs i WorldCom skulle därmed kunna få allvarliga konsekvenser för de finansiella systemen. Ett annat exempel är driftstoppet i Nordbankens centrala datasystem i januari 2001. Stoppet berodde på ett felaktigt operatörskommando och gjorde att internet-, bankomat-, och kontorstjänster var oåtkomliga under flera timmar.

Det starka beroendet av enskilda tele- och datasystem utgör en risk.

[23] Se Benston, Hunter & Wall (1995), Hughes, Lang, Mester & Moon (1996) och Demsetz & Strahan (1997).

En ytterligare aspekt är att transparensen i verksamheten försämras när organisationen blir större, i synnerhet när det gäller samgåenden över nationsgränserna. Den ökade komplexiteten försämrar myndigheternas insyn och gör det svårare att identifiera de riskfyllda funktionerna i banken. Den försämrade insynen gör att potentiella kriser blir svårare att upptäcka i tid. Den ökade komplexiteten kan också göra krishanteringen i sig mer kostsam.[24]

Spridningsrisk

Bankernas stora inbördes positioner utgör en betydande risk.

En bank kan antingen bära systemrisk (vara ”systemkritisk”) genom sina egna funktioner eller genom de återverkningar dess fallissemang skulle kunna ha för andra institut. Med spridningsrisk avser vi risken för att problem som i grunden härrör sig till ett enskilt institut sprider sig till andra. Eftersom bankerna ofta har stora positioner mot varandra, i synnerhet genom derivat- och interbankmarknaden, skulle detta kunna vara en betydande riskfaktor.

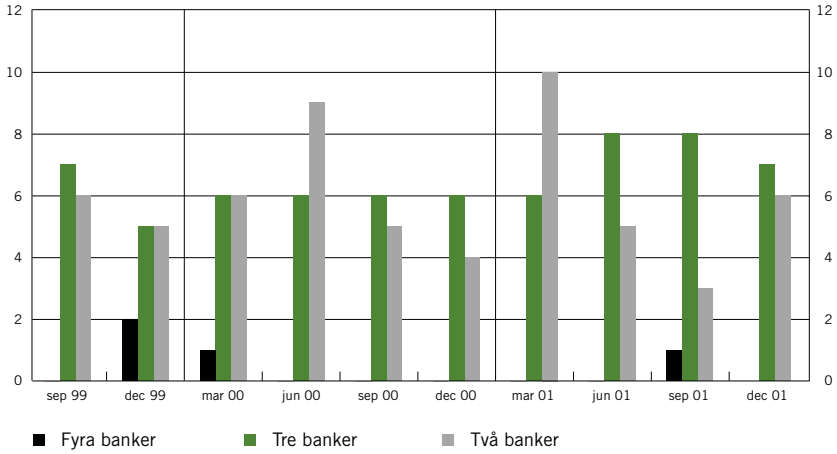
Konsolideringen har motstridiga effekter på spridningsrisken.

Konsolideringen har motstridiga effekter på spridningsrisken. Stora, väldiversifierade banker har i princip mindre behov av att exponera sig externt, till exempel av att låna på interbankmarknaden. Allt annat lika borde därför storleken på bankernas inbördes positioner, och därmed spridningsrisken, minska med koncentrationen i banksektorn. Genom att större banker är mer aktiva på de finansiella marknaderna tenderar exponeringarna i praktiken att öka med storleken. Data från USA tyder också på att stora, komplexa banker har större exponeringar gentemot varandra, både genom korttidslån och via derivathandel. Om så är fallet generellt kan konsolidering leda till större systemrisk.[25]

I ett banksystem, som likt det svenska domineras av ett fåtal stora banker, är det inte särskilt förvånande att dessa banker får stora exponeringar mot varandra. De inbördes exponeringarna är en följd av bankernas aktiviteter på de finansiella marknaderna och består bland annat av deposits, värdepapper och derivat. I Riksbankens stabilitetsrapport 2002:1 konstateras emellertid att sannolikheten för ett plötsligt fallissemang hos någon av bankernas viktigaste motparter (vilket inkluderar dem själva) förmodligen är låg. Givet att ett sådant fallissemang ändå inträffar noteras dock att exponeringarna mot enskilda institut ofta är så stora att en reell spridningsrisk föreligger.[26]

[24] Group of Ten (2001), s. 141.
[25] Group of Ten (2001), s. 140.
[26] Sveriges riksbank (2002), s. 41–45.

Diagram 2. Antalet motparter som fyra, tre respektive två storbanker är exponerade mot samtidigt



Anm.: Motparterna avser varje banks femton enskilt största exponeringar där en kredit utan säkerhet föreligger. Som ett exempel fanns det i december 1999 två motparter som samtliga fyra svenska storbanker var exponerade mot.

Källa: Riksbanken.

Internationella bankfusioner kan ha en destabiliserande effekt på grund av "hemlandsprincipen".

Group of Ten (2001) konstaterar att internationella banksamgåenden kan ha en destabiliserande effekt på grund av "hemlandsprincipen". Denna innebär, vilket förstås är fullt rimligt, att det är centralbanken i det land där banken har sitt huvudsäte som har att bedöma om den ska ikläda sig rollen som *lender of last resort*. Resultatet kan dock bli att hemlandets centralbank inte finner någon anledning att intervenera, trots att situationen i bankens värdland är systemhotande. Gränsöverskridande samgåenden är emellertid fortfarande ovanliga, och oftast av mindre omfattning.[27] I Sverige kontrollerar utländska banker mindre än 10 procent av tillgångarna i den svenska banksektorn, och den största av dem, Danske Bank, har endast cirka 5 procent av inlåningen.

Too-big-to-fail-problematiken

Storbankernas betydelse för betalningssystemet, och de samhällsekonomiska kostnader en bankkonkurs skulle innebära, gör att allmänheten förväntar sig att staten på något sätt kommer att intervenera för att undvika ett sådant fallissemang,

[27] Ett välkänt undantag är Nordea som är resultatet av en rad samgåenden mellan banker från Danmark, Finland, Norge och Sverige.

Förväntan på att staten kommer att bistå en större bank i händelse av problem kan ge upphov till *moral hazard* bland bankens investerare.

eller åtminstone minimera eventuella följdeffekter. Vad staten än deklarerar *ex ante*, uppfattas det inte som trovärdigt att den kommer att förhålla sig passiv när krisen är ett faktum, eftersom det då, *ex post*, ligger i statens intresse att intervenera. Detta fenomen brukar beskrivas som att banken har blivit för stor för att tillåtas fallera, eller på engelska *too big to fail*.[28] Förväntan på att staten kommer att bistå en större bank i händelse av problem kan ge upphov till *moral hazard* bland bankens investerare. Den uppfattade garantin kan medföra att investerare inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till nedåtrisken i en strategi. Man har allt att vinna på ett lyckat utfall, men förlusten vid ett misslyckande uppfattas till viss del vara begränsad av garantin. Följden kan bli att aktieägarna, på marginalen, väljer att investera i mer riskfyllda projekt än vad som hade varit fallet utan en uppfattad garanti. För fordringsägarnas del kan den uppfattade garantin minska deras incitament till analys och bevakning av banken. Konsekvensen blir en försämrad prissättning av risk i större banker, vilket i sin tur ytterligare kan förstärka bankernas incitament att öka sitt risktagande.

Staten kan begränsa den samhällsekonomiska kostnaden för att vissa banker anses för stora att fallera genom att etablera en trovärdig mekanism för hur problembanker ska hanteras.

Det är givetvis vanskligt att försöka bedöma eller kvantifiera de samhällsekonomiska kostnaderna förknippade med att vissa banker anses för stora för att fallera. Mot bakgrund av svenska statens agerande under bankkrisen och den relativa vikt storbankerna har i det svenska banksystemet torde kostnaden vara mer än försumbar. Ett sätt för staten att begränsa denna kostnad är att etablera en trovärdig mekanism för hur problembanker ska hanteras. Den kanske viktigaste komponenten i en sådan mekanism är att aktieägare och fordringsägare tvingas bära kostnaderna av sina misstag. Eftersom syftet med att se till att stora banker inte fallerar okontrollerat just är att begränsa effekterna på det finansiella systemet kommer dock en viss moral hazard ofrånkomligen alltid att bestå.

Vad finns det då för samband mellan too-big-to-fail-problematiken och konsolidering i banksektorn? En viktig fråga i detta sammanhang är *när* en bank blir för stor för att fallera. Även om specifika kriterier inte låter sig formuleras kan man konstatera att det rör sig om en viss kritisk nivå avseende bankens betydelse i

[28] Denna förväntan har också erfarenhetsmässigt visat sig riktig då det i modern tid finns ytterst få exempel på att större banker i industriländer har tillåtits fallera ”okontrollerat”. Däremot finns det en riklig dokumentation över statliga räddningsaktioner, utförda av antingen finansdepartement eller centralbanker, innehållande allt från garantier och likviditetsstöd till kapitalinjektioner och nationalisering.

ekonomin och det finansiella systemet. Fördelarna av en statlig intervention (kortsiktig systemstabilitet) ska vägas mot kostnaderna (långsiktig trovärdighetsförlust) av en sådan. Givet att det svenska banksystemet redan i dag utmärks av fyra storbanker med betydande marknadsandelar är det dock oklart vad ytterligare konsolidering skulle innebära. Om två redan systemviktiga banker går samman är det svårt att se att too-big-to-fail-problematiken förvärras. Om konsolideringen i stället sker bland de återstående småbankerna skulle det däremot resultera i ytterligare en systemviktig bank, vilket skulle kunna vara negativt ur stabilitets- och effektivitetssynpunkt.

Slutsats

I den här artikeln har vi redogjort för några av de aspekter Riksbanken tar hänsyn till när den värderar samgåenden i banksektorn. Det är värt att upprepa att Riksbankens uppdrag skiljer sig från till exempel Konkurrensverkets, i det att Riksbanken uppfattar en effektiv och säker produktion av finansiella tjänster och vidareutveckling av de gemensamma systemen som lika viktigt som hård konkurrens i detaljistledet.

De senaste årens konsolidering har knappast medfört några väsentliga skalfördelar i produktionen av finansiella tjänster.

Icke desto mindre är det svårt att se att de senaste årens konsolidering medfört några väsentliga skalfördelar i produktionen av finansiella tjänster. En rad studier pekar tvärtom på att banker opererar med negativa skalekonomier redan vid relativt liten storlek. Andra faktorer, som kunskapsöverföring och behovet av att uppnå en viss storlek kan bättre förklara samgåendena.

Storbankernas dominans på marknaden har förstärkts under 1990-talet och riskerar att göra det ytterligare.

Konsolideringen i den svenska banksektorn under 1990-talet har ytterligare förstärkt den skeva marknadsstrukturen. Konsekvenserna av detta för effektiviteten i banksektorn är dock olika beroende på vilket segment som studeras. Det är troligt att vissa kundgrupper, till exempel små, lokala företag har färre banker att välja på i dag än för tio år sedan, medan andra segment, både storföretag och småsparare, har dragit nytta av inträdet av nya aktörer. Rimligen bör målet för myndigheterna även fortsättningsvis vara att eliminera in- och utträdeshinder inom banksektorn, inte att styra marknadsstrukturen eller enskilda aktörers beteende i sig. Att nya aktörer kan ta sig in på marknaden, vilket skedde i stor omfattning under 1990-talet, är den bästa garantin för att lokala monopol in-

te ska uppstå. Om inträdesbarriärerna är tillräckligt låga kan bankerna tillåtas välja affärsstrategi – och storlek – efter eget behag.

Diversifieringseffekten av helsvenska samgåenden har förmodligen varit begränsad.

Det är svårt att uttala sig om konsolideringens konsekvenser för systemstabiliteten. Diversifieringseffekten av helsvenska samgåenden har förmodligen varit begränsad – dessa har sannolikt inte minskat kreditrisken i banksystemet. När det gäller operativ risk ökar känsligheten för störningar i tekniska system men detta kan till viss del uppvägas av att storbankerna har större möjligheter att investera i avancerade säkerhetslösningar.

En av Riksbankens viktigaste uppgifter är att upprätthålla en tydlig och pålitlig mekanism för att hantera banker i obestånd.

En allvarligare aspekt på konsolidering är att samhället riskerar att bli alltför beroende av vissa institutioner. De svenska storbankerna har förmodligen redan i dag en sådan storleksnivå att ett fallissemang skulle leda till allvarliga följder för betalningssystemet. Insikten om detta ger upphov till ett moral hazard problem; en systemkritisk bank kan ta större risker och finansiera sig till lägre kostnad än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt, eftersom fordringsägarna kan vänta sig att staten griper in om banken skulle råka i svårigheter. En av Riksbankens viktigaste uppgifter är därför att – tillsammans med andra myndigheter – upprätthålla en tydlig och pålitlig mekanism för att hantera banker i obestånd, en mekanism som ger finansmarknadens aktörer fortsatta incitament att bedriva sund kreditgivning och effektiv betalningsförmedling.

Referenser

Baumol, W., Panzar, J. & Willig, R., (1982), ”*Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*”, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Benston, G., Hunter, W. & Wall, L., (1995), ”Motivations for Bank Mergers and Acquisitions: Enhancing the Insurance Put Option Versus Earnings Diversification”, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 27 (3), s. 777–788.

Berger, A., (1998), ”The efficiency effects of bank mergers and acquisitions: A preliminary look at the 1990s data”, in *Bank Mergers and Acquisitions*, eds Y.

Berger, A., Demsetz, R. & Strahan, P., (1999), The Consolidation of the Financial Services Industry: Causes, Consequences, and Implications for the Future, *Journal of Banking and Finance,* 23.

Boot, A., (2000), ”Consolidation and Strategic Positioning in Banking with Implications for Sweden”, bilaga till Finanssektorns framtid, SOU 2000:11.

Competition Commission, (2001), ”Lloyds TSB Group plc and Abbey National plc. A report on the proposed merger”.

Demsetz, R. & Strahan, P., (1997), ”Diversification, Size, and Risk at Bank Holding Companies”, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 29, s. 300–313.

Finansinspektionen, (1998), ”Betaltjänster & Kundrörlighet”.

Gart, A. & Knapp, M., (2002), ”Why Do Some Banking Mergers Succeed While Others Fail?”, FMA European Conference 2002.

Group of Ten, (2001), ”Report on Consolidation in the Financial Sector”.

Guiborg, G., (1998), ”Effektivitet i betalningssystemet – ett nätverksperspektiv”, *Penning- och valutapolitik*, 1998:3.

Gunther, J. W., (1996), ”Bank Consolidation, When Less Means More”. Financial Industry Studies, December 1996, Federal Reserve Bank of Dallas.

Lybeck, J., (1999), ”Den svenska finansiella sektorns utveckling i modern tid”, bilaga till Kommittédirektiv 1997:119, Den svenska finansiella sektorns internationella konkurrenskraft, 1999.

Hanweck, G. A. & Shull, B., (1999), ”The bank merger movement: efficiency, stability and competitive policy concerns”, *The Antitrust Bulletin*, Summer 1999.

Hughes, J., Lang, W., Mester, L. & Moon, C., (1996), ”Efficient Banking Under Interstate Branching”, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 28 (4), s. 1043–1071.

Humphrey, D., (1990), ”Why do Estimates of Bank Scale Economies Differ”. *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Review* (September/Oktober 1990), s. 38–50.

Karlsson, E. & Kragh, B., (1997), ”Styrningen av kreditmarknaden – från 1950-talet till 1980-talet” , i *Vem styr – politikerna eller marknaden?*, red. Sohlman & Viotti.

”Konkurrens på bankmarknaden”, (1999), Konkurrensverkets Rapportserie 1999:2.

Mischkin, F. S., (1996), ”Bank Consolidation: A Central Banker’s Perspective”, NBER Working Paper 5849.

Oxenstierna, G., (1999a), ”Do Swedish Banks Enjoy Economies of Scope or Economies of Scale?”, Ph.D.-thesis, Essay 2, Stockholm University.

Oxenstierna, G., (1999b), ”Testing for Market Power in the Swedish Banking Oligopoly”, Ph.D.-thesis, Essay 3, Stockholm University.

Rhoades, S., (1997), ”Have Barriers to Entry in Retail Commercial Banking Disappeared?” *The Antitrust Bulletin*; 42(4), Winter 1997, s. 997–1013.

Robinson, R. & Flatraaker, D-I., (1995), ”Costs in the payment system”, *Economic Bulletin*, Norges Bank.

SOU 1989:16, ”Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn”, Betänkande av bankkostnadsutredningen, Allmänna Förlaget, Stockholm.

Svenska Bankföreningen, (1991–1999), ”Den svenska kreditmarknaden”. Årgångar 1991–1999.

Sveriges riksbank, (2001), ”Finansiell stabilitet”, maj 2001.

Sveriges riksbank, (2002), ”Finansiell stabilitet”, maj 2002.

Söderlund, E., (1978), *Skandinaviska Banken 1914–1939*, Almqvist & Wiksell.

Thunholm, L-E., (1996), *Den stora fusionen*, Fischer.