



# TAL

DATUM: 2010-06-11  
TALARE: Vice riksbankschef Karolina Ekholm  
PLATS: Bank of Greece, Aten

SVERIGES RIKSBANK  
SE-103 37 Stockholm  
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00  
Fax +46 8 21 05 31  
registratorn@riksbank.se  
www.riksbank.se

## ■ Hur hantera gränsöverskridande banker utan att göra avkall på finansiell integration?

Jag känner mig mycket hedrad över att ha bjudits in hit till Bank of Greece. Föga anade jag när jag började planera detta besök att Grekland, när jag väl kom hit, skulle vara landet på allas läppar, såsom varande i centrum för en statsfinansiell kris i Europeiska unionen. Eftersom Sverige är ett av de europeiska länder som tidigare har genomfört en budgetkonsolidering av samma storleksordning som den som Grekland planerar genomföra under de närmaste åren hade jag kunnat välja att tala om budgetkonsolidering. Det verkar dock inte råda någon brist på goda råd från omvärlden i detta ämne och jag ska därför i stället tala om en annan ganska angelägen frågeställning som hamnat i blickpunkten i spåren av finanskrisen – nämligen hur man ska hantera problem som uppstår till följd av gränsöverskridande bankverksamhet.

Den globala finanskrisen, räddningsaktionerna för flera gränsöverskridande institut och det faktum att några gränsöverskridande institut även gick omkull har skapat en allvarig oro över hur väl regleringen och tillsynen av sådana institut samt hanteringen av institut som hamnar på obestånd fungerar. En möjlig lösning på de problem som uppstår till följd av gränsöverskridande bankverksamhet skulle bland annat kunna vara att man på olika sätt begränsar bankernas möjligheter att expandera utomlands. Men då minskar man också de potentiellt positiva effekterna av finansiell integration. Frågan är därför hur vi kan behålla nyttan med finansiell integration, men samtidigt undvika att hamna i en liknande kris i framtiden.

Det här är en fråga som det är särskilt viktigt att finna ett svar på i just våra länder – det vill säga i Sverige och Grekland. Ni representerar, liksom jag själv, ett land vars inhemska banker är mycket starkt involverade i gränsöverskridande verksamhet. I Sverige bedriver de inhemska bankerna grovt räknat hälften av sin utlåningsverksamhet på internationella marknader, främst i de övriga nordiska länderna och i Tyskland. Under de senaste fem åren har vi emellertid även fått se tre av våra största banker (SEB, Swedbank och Nordea) skaffa sig stora marknadsandelar i Baltikum. I några av dessa länder utgör de svenska bankerna upp till 80 procent av det inhemska banksystemet.<sup>1</sup> Även de grekiska bankerna är i mycket hög grad involverade i gränsöverskridande verksamhet. National Bank of

<sup>1</sup> På utlåningssidan har de svenska bankerna tillsammans en marknadsandel på 80 procent i Estland, 53 procent i Lettland och 60 procent i Litauen.

■ Greece har till exempel dotterbanker i mer än 20 länder i sydöstra Europa och i östra Medelhavsområdet.<sup>2</sup>

Jag kommer att ägna större delen av mitt anförande åt att diskutera vilka som är de viktigaste konsekvenserna av denna nya bankstruktur och vilka utmaningar som den ger upphov till. Men innan dess kommer jag att säga ett par ord om den gränsöverskridande bankverksamhetens utveckling och helt kort beskriva varför vi överhuvudtaget har upplevt en sådan snabb globalisering av banksektorn. Jag kommer därefter att fokusera på behovet av att utöka det gränsöverskridande samarbetet mellan nationella myndigheter, som jag menar är det enda rimliga sättet att hantera gränsöverskridande problem, utan att man ska behöva göra avkall på finansiell integration.

### Utvecklingen av gränsöverskridande bankverksamhet på senare tid

Den finansiella tjänstesektorns struktur har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. Fram till för ungefär tjugo år sedan var bankerna i första hand nationella enheter vars verksamhet mestadels var begränsad till deras hemmamarknader. Det fanns naturligtvis även då många banker som var verksamma internationellt, men på den tiden handlade det främst om utlåning till andra banker, myndigheter eller till stora företagskunder. Mindre företag och konsumenterna har i princip varit hänvisade till de tjänster som har erbjudits av inhemska banker. I dag är bankerna verksamma över hela jorden och det faktum att det finns utländska filialer och dotterbanker innebär att konsumenterna kan välja att köpa tjänster från banker som har sina säten i en helt annan del av världen.

Trenden mot en mer gränsöverskridande bankverksamhet är generell, men utvecklingen drivs framför allt på av stora finansiella institut i ett fåtal länder, i synnerhet USA, Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Japan och Nederländerna.<sup>3</sup> Den har varit särskilt stark i Europa. I EU-27 ökade de utländska dotterbolagens och filialernas lokala fordringar i lokal valuta som andel av de totala banktillgångarna från i genomsnitt 9,8 procent under perioden 2001–2003 till 16,9 procent i slutet av 2009. Motsvarande ökning i andra utvecklade ekonomier<sup>4</sup> var från 4,1 procent till 5,9 procent.<sup>5</sup> År 2009 hade de europeiska bankerna mer än 60 procent av sina totala banktillgångar utomlands, vilket kan jämföras med omkring 30 procent för nordamerikanska banker och 25 procent för asiatiska banker.

Även om en stor del av de europeiska bankernas internationella verksamhet sker utanför Europa finns det en stark regional komponent i den gränsöverskridande bankverksamheten.<sup>6</sup> Det finns en tydlig tendens i gränsöverskridande fusioner och förvärv i Europa mot att man bildar regionala kluster. Sådana kluster verkar framför allt ha vuxit fram i Beneluxregionen, den nordisk-baltiska regionen och i södra, centrala och östra Europa.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> National Bank of Greece, Årsredovisningen 2009.

<sup>3</sup> I slutet av 2009 svarade dessa länder för omkring hälften av det globala banksystemet mätt i globala gränsöverskridande banktillgångar, brutto.

<sup>4</sup> Till andra utvecklade ekonomier räknas USA, Kanada, Japan, Australien, Nya Zeeland och Schweiz.

<sup>5</sup> Se tabell 1 i Barba Navaretti m.fl. 2010.

<sup>6</sup> Gränsöverskridande utlåning har mer än fördubblats inom euroområdet, från 152 miljarder euro 1999 till 361 miljarder euro 2006. Gränsöverskridande inlåning har under samma period stigit från 221 miljarder euro till 316 miljarder euro (se Heuchemer, Kleimeier och Sander (2008)).

<sup>7</sup> Den regionala dimensionen i den gränsöverskridande bankverksamheten framhölls även av José Manuel González-Páramo i ett anförande den 24 februari 2006.

Att geografi är av betydelse för gränsöverskridande bankverksamhet kan påvisas genom en enkel regressionsanalys, där de lokala fordringar som ett lands banker har i ett annat land sätts i relation till storleken på hemlandets respektive värdlandets ekonomi och det geografiska avståndet mellan dem. Information om den gränsöverskridande verksamheten inom EU 2009 från Bank for International Settlements visar att ett 10 procent större geografiskt avstånd mellan hem- och värdlandet förknippas med i genomsnitt 14 procent lägre konsoliderade lokala fordringar när vi kontrollerar för de berörda ländernas BNP.<sup>8</sup> Ju större avstånd mellan länderna, i desto mindre utsträckning kan vi alltså förvänta oss att deras banker är verksamma på varandras marknader.

Många av de banker som är verksamma i Central- och Östeuropa har sitt ursprung i Västeuropa. Etableringen av utländska banker från Västeuropa fick en explosionsartad utveckling när de hårt reglerade marknaderna öppnades upp omedelbart efter Sovjetunionens fall. I dag rapporterar många av länderna i regionen att det utländska ägandet av de totala banktillgångarna uppgår till mer än 80 procent. Även här kan vi se en stark geografisk komponent. En stor andel av de utländska banktillgångarna i Bulgarien och Rumänien tillhör grekiska banker, en stor andel av de utländska banktillgångarna i Tjeckien, Ungern och Slovakien tillhör österrikiska banker, en stor andel av de utländska banktillgångarna i Polen tillhör tyska banker och en stor andel av de utländska banktillgångarna i Estland, Lettland och Litauen tillhör svenska banker.<sup>9</sup>

Ett skäl till varför gränsöverskridande bankverksamhet har blivit särskilt vanlig i Europa är att man har gjort ansträngningar för att förverkliga det långsiktiga målet om en gemensam marknad för finansiella tjänster. I början av 1990-talet genomfördes flera lagstiftningsreformer för att avreglera finanssektorn. Det kanske viktigaste inslaget i denna avregleringsprocess var andra bankdirektivet, som trädde i kraft 1993. Det innebar att man införde ett gemensamt banktillstånd som gjorde det möjligt för europeiska banker att bedriva verksamhet i samtliga EU-medlemsstater utan att behöva några lokala tillstånd. Ett av de första europeiska instituten som gynnades av denna bestämmelse var faktiskt det nordiska finansinstitutet Nordea, som etablerades genom gränsöverskridande fusioner 1997. I dag har Nordea en betydande verksamhet i fyra av de nordiska länderna och utgör även en viktig del av det finansiella systemet i alla dessa länder. Mätt i utlåning är Nordea den största banken i Finland, den näst största i Danmark, den tredje största i Norge och den fjärde största banken i Sverige.

Att bankväsendet har förändrats och blivit mer globaliserat märktes tydligt i samband med den senaste finanskrisen. Vi upplevde flera allvarliga finanskriser även innan gränsöverskridande bankverksamhet blev ett framträdande inslag i den finansiella sektorn, bland annat den svenska bankkrisen i början av 1990-talet. Men den här gången blev uppgiften att hantera krisen en ännu större

<sup>8</sup> Den estimerade enkla gravitationsekvationen är  $\ln c_{ij} = 4 + 0.9 \ln GDP_i + 0.8 \ln GDP_j - 1.4 \ln dist_{ij}$ , där  $\ln c_{ij}$  är logaritmen för konsoliderade fordringar hos land  $i$ 's banker i land  $j$ ,  $\ln GDP_i$  och  $\ln GDP_j$  är logaritmerna för BNP i länderna  $i$  och  $j$ , och  $\ln dist_{ij}$  är logaritmen för avståndet mellan huvudstäderna i länderna  $i$  och  $j$ . Alla beräknade koefficienter är statistiskt signifikanta på 1-procentsnivån. Urvalet av länder omfattar alla EU-länder för vilka det finns data tillgängliga från Bank for International Settlements om utländska fordringar fördelat på de rapporterade bankernas nationalitet och egentlig motpart i slutet av september 2009. Uppgifter om BNP år 2009 har hämtats från Internationella valutafondens World Economic Outlook Database från april 2010. Data om geografiskt avstånd har hämtats från [www.distancefromto.net](http://www.distancefromto.net).

<sup>9</sup> Enligt uppgifter från Bank for International Settlements om utländska fordringar fördelade på de rapporterade bankernas nationalitet och egentlig motpart i slutet av september 2009.

■ utmaning eftersom bankernas närvaro i flera jurisdiktioner skapade ett behov av samarbete mellan flera nationella myndigheter.

## Varför blir banker multinationella?

Hur kan man då förklara varför den gränsöverskridande bankverksamheten har ökat, inte minst den som riktar sig till privatkunder? Det var avregleringen av de tidigare strängt reglerade marknaderna som gjorde det möjligt att bedriva verksamhet över gränserna.<sup>10</sup> Men varför vill banker göra affärer i ett land när de inte är helt insatta i dess lagstiftning, lokala praxis och affärsmetoder och oftast blir tvungna konkurrera med väletablerade lokala banker? En bank som bestämmer sig för att ta sig in på en utländsk marknad måste vara övertygad om att den kan erbjuda någonting nytt eller bättre än det som redan erbjuds av de lokala bankerna.<sup>11</sup>

Drivkrafterna bakom bankernas geografiska expansion är i många avseenden förmodligen ungefär desamma som när det gäller annan affärsverksamhet. En bank med en bättre affärsmodell eller ett starkare varumärke än de lokala bankerna kan vinna marknadsandelar om den lyckas nå ut till kunderna, och för bankverksamhet som riktar sig till privatkunder är det ofta en förutsättning att man har en lokal närvaro. I den meningen skiljer sig inte motiven bakom bankernas beslut att expandera till utländska marknader och de varuproducerande företagens beslut att etablerar utländska dotterbolag för att bättre nå ut till sina utländska kunder.<sup>12</sup> Den här typen av drivkrafter kan ha varit särskilt relevanta för de västeuropeiska bankernas expansion i Central- och Östeuropa i samband med dessa länders övergång till marknadsekonomier. De västeuropeiska bankerna hade expertis och know-how som lokala banker saknade och genom att etablera sig i Central- och Östeuropa – ofta med hjälp av förvärv av lokala banker – kunde de snabbt vinna marknadsandelar.

Ett annat motiv som kanske är mer specifikt för bankverksamhet inriktad på stora företagskunder är att man vill följa sina kunders expansion över gränserna, det som ibland kallas "defensive expansion approach".<sup>13</sup> Skälet är att man vill bevara bankrelationer som har byggts upp i hemlandet. Många av de europeiska banker som tog sig in på den amerikanska marknaden gjorde det faktiskt från början för att kunna erbjuda tjänster till kunder från hemlandet som höll på att etablera sig i USA. Bankenkäter på senare tid visar också att viljan att följa efter kunder till utlandet fortfarande är en viktig faktor i bankernas internationaliseringsstrategier.<sup>14</sup>

En annan fråga handlar om vad som styr valet av plats för en bank som har bestämt sig för att expandera utomlands. Det framgår alldeles tydligt av vad som redan har sagts att vi här ser samma mönster som i all internationell

<sup>10</sup> Innan den gemensamma marknaden infördes var europeiska banker som ville etablera sig i en annan medlemsstat tvungna att ansöka om tillstånd hos tillsynsmyndigheterna i varje enskilt värdland.

<sup>11</sup> I litteraturen om bestämningsfaktorer för utländska direktinvesteringar har det betonats att ett investerande företag måste ha något slags fördel i förhållande till en potentiell lokal investerare för att det ska uppväga nackdelen av att bedriva affärsverksamhet i en utländsk miljö (se till exempel Dunning, 1977).

<sup>12</sup> När det gäller så kallade horisontella utländska direktinvesteringar utgår standardteorin från tanken att företag som har försäljning på utländska marknader måste väga fördelarna med att koncentrera sin produktion till en enda plats (i form av stordriftsfördelar) mot fördelarna med att slippa kostnaderna för att exportera varan (se till exempel Horstmann och Markusen, 1992, Markusen och Venables, 1998, 2000; för en översikt över denna litteratur, se Barba Navaretti och Venables, 2004, kapitel 3).

<sup>13</sup> Williams (2002).

<sup>14</sup> Se till exempel "Mapping of large European groups with a significant cross-border banking activity for the year 2008" som sammanställts av Banktillsynskommittén (begränsad utgåva).

■ affärsverksamhet – geografi spelar en stor roll. Skälet är förmodligen först och främst att geografisk närhet hänger samman med kännedom om språk och seder och bruk, vilket gör att den utländska banken inte hamnar i ett lika stort underläge i förhållande till de lokala bankerna. Men det kan också bero på att det kostar mer att ha affärsverksamheter som är belägna långt ifrån varandra.<sup>15</sup>

Man hade kunnat tro att landvinningarna inom informations- och kommunikationstekniken skulle förändra förutsättningarna för gränsöverskridande bankverksamhet. Med den nya tekniken kan banker erbjuda finansiella tjänster via Internet, vilket kan tänkas minska fördelarna med lokal närvaro, åtminstone när det gäller vissa tjänster. Ta till exempel e-sparkonton, med vilka bankerna kan locka till sig insättningar från småkunder på utländska marknader utan att behöva ha någon fysisk närvaro alls. Förbättringarna av kommunikationstekniken kan dessutom bidra till att kostnaderna för att bedriva affärsverksamheter på platser som ligger långt ifrån varandra minskar och därmed även fördelarna av geografisk närhet mellan huvudkontoret och utländska filialer och dotterbanker. Det är svårt att säga om detta sannolikt kommer att leda till att utländska banker ökar eller minskar sin lokala närvaro, men det är definitivt en faktor som bidrar till att göra bankverksamheten mer globaliserad.

### **Konsekvenser av gränsöverskridande bankverksamhet**

Att bankverksamheten har blivit alltmer globaliserad har haft både positiva och negativa konsekvenser för ekonomin. De positiva effekterna tycktes länge överväga de negativa, men under den senaste globala finanskrisen har denna fråga hamnat i ett nytt ljus. Jag ska strax tala om den gränsöverskridande bankverksamhetens kostnader för ekonomin. Men låt mig först säga något om dess nytta.

Ett generellt problem med banksektorn är att den är starkt koncentrerad och därför har en särskild benägenhet att hemfalla åt konkurrensbegränsande beteenden. Varför banksektorn är så koncentrerad är en intressant fråga i sig. En anledning är säkert att den är så hårt reglerad, eftersom regleringar reser hinder för inträde på och utträde från marknaden. Men från min utsiktspunkt tycks det samtidigt finnas en mekanik i bankkriser som innebär att banksektorn i slutändan blir mer koncentrerad efter en kris än den var före. En vanlig lösning när vissa banker hamnar i trångmål är att man låter en konkurrent köpa upp den. I Sverige ledde förvärv i samband med bankkrisen i början av 1990-talet till att antalet storbanker krympte från sju till bara fyra. I dag behärskar fyra banker runt 80 procent av den totala marknaden. Det kan man kalla en starkt koncentrerad marknad!

En av de få saker som möjligen kan minska konkurrensbegränsande beteenden i en koncentrerad sektor är konkurrens utifrån, eller till och med hotet av konkurrens utifrån. När nya aktörer lyckas ta sig in på lokala marknader kan det leda till ökad konkurrens och effektivitetsvinster som kan slå igenom i konsumentledet. Inom bankverksamhet handlar effektivitetsvinsterna förmodligen om ett större utbud av finansiella tjänster och lägre priser.

En annan potentiell nytta med gränsöverskridande bankverksamhet som är värd att nämna är överföringen och spridningen av kunskap och know-how. Särskilt

---

<sup>15</sup> Man har påvisat att geografiskt avstånd och ett gemensamt språk har betydelse för bankers internationella investeringsbeslut (se till exempel Buch (2000) samt Brevoort och Wolken (2008)).

■ värdländer med svaga lokala banker och brist på erfarenhet när det gäller banktillsyn kan ha nytta av kunskapsöverföringen från utländska banker och tillsynsmyndigheter till de lokala motsvarigheterna.

Gränsöverskridande bankverksamhet kan dessutom stärka den finansiella stabiliteten. Jag inser att detta är ett kontroversiellt påstående i ljuset av vad som just har skett. Men de empiriska beläggen är att gränsöverskridande bankverksamhet sammantaget tycks stärka snarare än försvaga den finansiella stabiliteten.<sup>16</sup> För det första är utländska banker – till skillnad från inhemska finansiella institut, i synnerhet institut i vilka staten är delägare – i regel inte lika mottagliga för statliga påtryckningar att låna ut till "prioriterade låntagare". Därför kan utländska banker bidra till att höja den sammantagna kvaliteten på låneportföljerna. Eftersom utländska banker är verksamma på mer än en marknad brukar de för det andra ha en mer geografiskt diversifierad kreditportfölj. Det innebär att de löper mindre risk att påverkas om det uppstår påfrestningar på den lokala marknaden. I och med att filialer till utlandsägda banker generellt har bättre förutsättningar att skaffa internationell finansiering bidrar de för det tredje till att utlåningen inte blir lika ryckig över den lokala konjunkturcykeln. De kan därför ha en utjämnande inverkan på den lokala konjunkturcykeln. Och som jag redan har varit inne på kan utländska banker slutligen ha ett positivt inflytande på värdlandets myndigheter, vilket i sin tur kan leda till att man inför strängare reglering och förbättrar den finansiella tillsynen.

Allt detta gör att utländska banker kan bidra positivt till stabiliteten i det till lokala banksystemet.

Jag är naturligtvis medveten om att det också finns problem med den gränsöverskridande verksamheten. Som denna kris har visat kan de alltmer globaliserade finansiella marknaderna för det första ge upphov till starka smittspridningseffekter mellan olika marknader. Problem i ett land tenderar att mycket snabbt sprida sig till andra länder och det uppstår en snöbollseffekt där problemen blir större och större, liksom kostnaderna för att hantera dem.

Det har dessutom blivit uppenbart att det kan vara oerhört besvärligt och kostsamt att hantera problemtungda banker i ett gränsöverskridande sammanhang. Skälet är att det finns många intressenter och att reglerna för avveckling av kreditinstitut är ännu mer bristfälliga på internationell nivå än på nationell nivå. Eftersom regeringar är ansvariga inför sina respektive parlament, och i slutändan väljarna, finns det också en stark tendens att favorisera nationella lösningar. Det är därför vi har fått se en rad dåligt samordnade krislösningar utmyнна i stora mängder statligt stöd som har pumpats in i banksektorn. Hanteringen av Fortis och de tre isländska bankernas fallissemang är kanske de tydligaste exemplen. I fallet Fortis bör det nämnas att myndigheterna i Beneluxländerna till att börja med var överens om att rädda koncernen som helhet. När likviditetspåfrestningarna fortsatte och överenskommelsen om hur kostnaderna skulle delas visade sig vara politiskt ogenomförbar sprack enigheten så småningom. Myndigheterna hade i slutändan inget annat val än att stycka upp banken längs de nationella gränserna – något som med största sannolikhet blev mer kostsamt än en gemensam lösning för koncernen som helhet skulle ha varit.

En viktig faktor som påverkar myndigheternas förmåga att hantera banker med gränsöverskridande verksamhet är hur bankerna väljer att organisera sig. Det

---

<sup>16</sup>Se till exempel Navaretti G., Calzolari G., Pozzolo A. och Levi M. (2009), Agénor (2001), Goldberg (2002, 2004, 2008)

vanligaste sättet att ta sig in på utländska marknader är att antingen etablera en utländsk filial eller en dotterbank och erbjuda tjänster via denna juridiska person. I dag omfattas dessa två typer av utländska affärsenheter av olika regelverk. Medan dotterbanker är självständiga företag som står under tillsyn av de inhemska myndigheterna, är filialer underställda ordningen med ett gemensamt banktillstånd och lyder därför under hemlandets tillämpliga reglering och tillsyn. Om en filial hamnar i ekonomiska svårigheter måste myndigheterna i värdlandet därför förlita sig på att myndigheterna i hemlandet agerar. Det är emellertid inte säkert att hemlandet vare sig kan eller vill stötta moderbanken (och därmed indirekt filialen) – i synnerhet inte om merparten av bankens verksamhet är förlagd utomlands. Det är ju trots allt hemlandets skattebetalare som får stå för notan för sådana ingripanden. De problem som kan uppstå när man måste förlita sig på hemlandets reglering och tillsyn blev uppenbara när de isländska bankerna hade gått omkull och det uppstod oenighet mellan de isländska, brittiska och nederländska myndigheterna i fråga om ersättningen till kunderna i Icesave, som drevs som en filial.<sup>17</sup>

Dessutom kan incitamenten att utöva tillsyn över banker med utländska filialer se olika ut för hemlandets respektive värdlandets myndigheter. Detta kan till exempel vara fallet när en bank som är relativt liten i hemlandet har en utländsk filial som är systemviktig i värdlandet. Tillsynsmyndigheterna i hemlandet, som har ansvar för tillsynen av den utländska filialen, tycker kanske inte att det är motiverat att utöva någon särskilt strikt tillsyn av banken. För tillsynsmyndigheterna i värdlandet, som är ansvariga för den finansiella stabiliteten i detta land, kan det däremot finnas starka incitament till en noggrann övervakning av banken.

En tredje viktig fråga som rör den alltmer integrerade banksektorn gäller oron att vissa institut har blivit för stora eller för komplexa för att få gå omkull. Detta problem har dock i princip inget att göra med om bankerna bedriver gränsöverskridande verksamhet eller inte. Att banker som anses vara "för stora för att få gå omkull" i praktiken är banker med gränsöverskridande verksamhet beror helt enkelt på att multinationella banker tenderar att vara stora.<sup>18</sup> Som vi vet har den underförstådda statliga garantin för att banker som är "för stora för att få gå omkull" kommer att räddas på ett eller annat vis väckt allvarlig oro eftersom det innebär att det finns ett incitament till överdrivet risktagande inbyggt i systemet (så kallat *moral hazard*). Banker som räknar med att staten kommer att undsätta dem om det går dåligt är förmodligen villiga att ta alltför stora risker för att maximera sin vinst.

## Politiska lösningar och vikten av ett effektivt samarbete

Att komma till rätta med dessa svårigheter är en viktig prioritering för politiska beslutsfattare världen över. På senare tid har det lagts fram flera förslag om hur

<sup>17</sup> Tvisten mellan Island å ena sidan och Storbritannien och Nederländerna å andra sidan började i oktober 2008, då Landsbanki gick omkull och hamnade under den isländska finansinspektionens förvaltning och den isländska regeringen gjorde klart att de inte skulle ersätta insättare i Storbritannien och Nederländerna som hade haft konton i Icesave. Den brittiska och den nederländska regeringen beslutade ensidigt att ersätta sparare i sina respektive länder. De inledde därefter förhandlingar med den isländska regeringen om en återbetalning av dessa ersättningar i nivå med EU:s garanti. Ingen överenskommelse har ännu nåtts.

<sup>18</sup> Det är ett vanligt fenomen att företag med utlandsverksamhet tenderar att vara relativt stora, vilket kan ha sin förklaring i att det sker en urvalsprocess där bara de mest produktiva företagen anser det vara lönsamt att ådra sig kostnaderna för att ta sig in på nya marknader via utländska dotterbolag (se till exempel Helpman, Melitz och Yeaple (2004)).

man ska hantera stora banker med gränsöverskridande verksamhet. Ett förslag är att man ska begränsa storleken på bankinstitut som anses vara för stora för att få gå omkull och införa restriktioner för vilken verksamhet de får bedriva. Det finns de som menar att vi bör överväga att förbjuda bankerna att bedriva verksamhet utomlands via filialer.

Ingen lösning är perfekt. Problemen med det incitament till överdrivet risktagande som uppstår när banker är "för stora för att få gå omkull" är naturligtvis mycket allvarliga och vi måste komma på ett sätt att hantera dem. Men dessa problem är av ett annat slag än det problem som uppstår på grund av bankers gränsöverskridande verksamhet. Att de största bankerna bedriver verksamhet i utlandet innebär inte nödvändigtvis att det är utlandsverksamheten som är problemet. Jag kommer därför inte att diskutera de problem som uppstår på grund av att institut är "för stora för att få gå omkull", utan i stället rikta in mig på hur vi bäst kan hantera de problem som uppstår till följd av bankers gränsöverskridande verksamhet.

Ur ett politiskt perspektiv är huvudproblemet med gränsöverskridande bankverksamhet att man inte har anpassat det regelverk som ska säkerställa finansiell stabilitet till marknadsutvecklingen så snabbt och genomgripande som man borde ha gjort. Medan de finansiella marknaderna har blivit alltmer internationella är dagens regelverk och institutionella strukturer – det vill säga reglering, tillsyn, insättningsgarantier och krislösning – fortfarande nationella.

Komplexiteten i detta problem har träffande beskrivits som det europeiska finansiella trilemmat. Med detta avses att de tre målen – global finansiell stabilitet, finansiell integration och nationell finansiell självständighet – inte kan uppnås på en och samma gång.<sup>19</sup> EU:s medlemsstater har hittills valt att prioritera finansiell integration och sin nationella beslutsrätt. Fram till att finanskrisen bröt ut verkade denna kombination fungera bra, men det berodde bara på att de finansiella skyddsnäten egentligen aldrig sattes på prov. I samband med finanskrisen har de politiska beslutsfattarna dock tvingats inse att det inte går att uppnå finansiell stabilitet och finansiell integration samtidigt som man bedriver en strängt nationell politik. Och eftersom kostnaderna för finansiell instabilitet har visat sig bli oacceptabelt höga är man tvungen att välja mellan de sistnämnda två målen.

För att fortsätta skydda den nationella suveräniteten skulle man vara tvungen att stänga gränserna för utländska finansiella institut. Detta skulle inte bara bli ytterst kostsamt. Det skulle också vara ett hårt slag mot själva hjärtat i den europeiska integrationen – den gemensamma marknaden. Restriktioner för att bedriva verksamhet utomlands via filialer har föreslagits som en möjlig väg framåt, eftersom det skulle innebära att alla utländska dotterbanker ställdes under lokal tillsyn.<sup>20</sup> Det bör emellertid påpekas att skillnaden mellan filialer och dotterbanker blir alltmer otydlig. Banker organiserar sig av effektivitetsskäl ofta efter affärsområden och inte utifrån juridiska eller nationella gränser. Följden har blivit att utländska dotterbanker inte är lika självständiga. Man kan alltså inte längre ta för givet att en dotterbank kommer att kunna fortsätta att driva sin verksamhet

<sup>19</sup> Schoenmaker (2010).

<sup>20</sup> Denna väg har valts av flera länder utanför EU vars bankväsende karakteriseras av ett stort utländskt ägande, däribland Nya Zeeland och Kanada. I Nya Zeeland är filialer i princip förbjudna. Alla systemviktiga banker måste vara registrerade som nyzeeländska företag. Kanada hade tidigare ett liknande förbud mot filialer. År 1999 ändrades dock lagen för att tillåta utländska bankfilialer, men med betydande restriktioner. Filialer till utländska banker får till exempel inte ta emot insättningar på mindre än 150 000 dollar. Syftet med denna restriktion är att motverka bankverksamhet som riktar sig till privatpersoner.



■ särskilt mycket längre än en filial om moderbanken skulle hamna på obestånd. Även om alla utländska filialer drevs som dotterbanker skulle de nationella myndigheterna i hem- och värdländerna därför vara tvungna att ha en beredskap att hantera en kris i ett gränsöverskridande sammanhang.

Den enda rimliga långsiktiga lösningen är därför att komma på ett sätt att hantera reglering och tillsyn av banker på EU-nivå. Detta är dock ingen enkel uppgift. Det skulle krävas en tillsynsordning som samordnar nationell tillsyn, gränsöverskridande krishantering och regler för avveckling av institut på obestånd som löser eventuella intressekonflikter. Staterna skulle bli tvungna att avstå från en del av sin suveränitet, och det är en smärtsam process. Eftersom det aldrig kan uteslutas att man kan bli tvungen att skjuta till offentliga medel måste staterna dessutom komma överens om hur de ska dela sådana potentiella kostnader. Detta kan kräva ett antal bindande avtal om kostnadsdelning eller åtminstone en överenskommelse om vissa principer som kan tillämpas i fall man måste använda offentliga medel för att göra ingripanden. Även om jag tror att detta är möjligt tror jag inte att det är realistiskt att räkna med att det politiska engagemang som krävs för att skapa en sådan ordning kommer att finnas inom den närmaste tiden.

Innebär detta att trilemmat är något vi måste leva med? Inte nödvändigtvis. En möjlig väg framåt på kort eller medellång sikt kan vara att förbättra dagens regelverk så att de bättre motsvarar hur de finansiella marknaderna ser ut. Detta kan uppnås genom att man fortsätter att harmonisera nationella processer för tillsyn och krishantering och på ett eller annat sätt banar väg för ett gemensamt agerande. Detta förutsätter naturligtvis ett bättre och mer omfattande samarbete över de nationella gränserna. Med tanke på att det finns en stark geografisk komponent i den gränsöverskridande bankverksamheten kan ett utökat samarbete på regional nivå vara ett effektivt sätt att gå vidare.

Vi har faktiskt redan tagit några steg i den riktningen. När det gäller tillsyn har EU:s ledare kommit överens om en rad genomgripande reformer som kommer att förbättra samordningen mellan medlemsstaterna, bland annat genom att det inrättas europeiska tillsynsmyndigheter och en europeisk systemrisknämnd. Samtidigt har EU också inrättat ett antal tillsynskollegier för stora gränsöverskridande banker som ska se till att relevanta nationella banktillsynsmyndigheter träffas regelbundet, utbyter information och hanterar eventuella gränsöverskridande problem.

När det gäller krishantering kan försöken att utöka samarbetet inom EU sammanfattas i en rad icke juridiskt bindande samförståndsavtal. Det senaste samförståndsavtalet undertecknades 2008 och syftar till att förbättra det gränsöverskridande samarbetet mellan alla de 27 EU-medlemsstaterna. Att underteckna ett icke juridiskt bindande dokument löser naturligtvis inte det komplicerade trilemma som vi här har diskuterat. Men det faktum att representanter för tillsynsmyndigheter, centralbanker och finansministerier i hela EU har kunnat enas om ett antal gemensamma principer för krishantering och krislösning är icke desto mindre en viktig utgångspunkt för ett närmare samarbete.

Men man måste naturligtvis göra mer. Jag menar att de åtgärder som vi har vidtagit i de nordisk-baltiska länderna kan vara en lovande väg framåt. Vi har fattat beslut om att öka samordningen genom att inrätta en permanent struktur för regionalt samarbete i form av en så kallad gränsöverskridande stabilitetsgrupp. Den är såvitt jag vet den första i sitt slag.

Den nordiska gränsöverskridande stabilitetsgruppen samlar 22 aktörer från åtta länder som ska träffas regelbundet för att utbyta information och diskutera utvecklingen inom den finansiella sektorn. För att främja samordning har vi också enats om ett antal konkreta och detaljerade krishanteringsförfaranden och fastställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan myndigheterna och ministerierna. Detta bör i slutändan stärka vår beredskap att hantera en kris i någon av våra gemensamma internationella bankkoncerner.

Inom EU har medlemsstaterna nyligen enats om att länder med gemensamma gränsöverskridande bankkoncerner på ett eller annat sätt ska inrätta sådana stabilitetsgrupper. Eftersom sådana arrangemang förutsätter ett omfattande informationsutbyte och mer samarbete mellan olika jurisdiktioner kommer de att ställa höga krav på de deltagande nationella myndigheterna. Men det viktigaste är att de kommer att göra det lättare att lösa gränsöverskridande problem inom EU. Eftersom de grekiska bankerna är starkt involverade i gränsöverskridande bankverksamhet kan det ligga i de grekiska myndigheternas intresse att inrätta en sådan grupp.

Det är viktigt att understryka att en väl fungerande samarbetsstruktur inte är något man får till stånd över en natt. Arbetet med att inrätta den nordisk-baltiska gränsöverskridande stabilitetsgruppen har tvärtom pågått ett bra tag. Det började redan 2007, då vi genomförde en nordisk-baltisk krishanteringsövning. Genom att försöka hantera en påhittad kris med hjälp av riktiga banker och tillämpa de olika ländernas institutionella och regulativa strukturer kunde vi lära av varandra och inse vikten av att arbeta tillsammans.

Samarbete är inget som uppstår av sig självt. Det kräver initiativ och kontinuerlig uppbackning. Och det tar tid. Men det är enligt min uppfattning i dagsläget den enda tänkbara vägen framåt för att försöka hantera de problem som är en följd av gränsöverskridande bankverksamhet på ett sätt som inte leder till en tillbakagång i den europeiska finansiella integrationen.

Det jag har talat om i dag är ganska okontroversiellt både i fråga om analysen av de utmaningar som den gränsöverskridande bankverksamheten för med sig och behovet av att agera gemensamt. Men trots att det i samband med den senaste krisen visade sig vara en kostsam strategi att välja nationella lösningar verkar en del länder fortfarande föredra att köra vidare i samma spår. Det tror jag är ett misstag. Jag tror att det som väntar i slutet av detta spår är finansiell desintegration med mycket negativa konsekvenser för de framtida tillväxtutsikterna.

## Avslutande kommentarer

Låt mig helt kort sammanfatta mina viktigaste slutsatser. Den finansiella tjänstesektorns struktur har under de senaste decennierna genomgått stora förändringar. När finanskrisen bröt ut tvingades regeringarna ta hänsyn till en ny företeelse – de gränsöverskridande bankerna – när de skulle hantera krisen.

Den gränsöverskridande bankverksamheten kan medföra avsevärd nytta i form av ett mer konkurrensutsatt bankväsende och kunskapsöverföring. Men eftersom EU:s långsiktiga mål att skapa en gemensam finansiell marknad – vilket inbegriper ett integrerat banksystem – aldrig har matchats med en gemensam reglering och tillsyn orsakar de gränsöverskridande bankerna även allvarliga problem för reglerings- och tillsynsmyndigheter.

■ Jag menar att det vore fel att dra slutsatsen att finanskrisen har visat att gränsöverskridande bankverksamhet bör förbjudas eller begränsas. Jag tror samtidigt inte att det är särskilt realistiskt att tro att en gemensam reglerings- och tillsynsmyndighet kommer att inrättas på EU-nivå inom den närmaste tiden. Jag tror att vi i stället måste hitta nya former för ett gränsöverskridande samarbete mellan nationella myndigheter. Eftersom det kan ta tid att uppnå ett effektivt samarbete på EU-nivå vill jag slå ett slag för samarbete på regional nivå. Den gränsöverskridande bankverksamheten sker trots allt i mycket hög grad i ett regionalt sammanhang. Det kanske inte helt kan förhindra att det uppstår problem i samband med gränsöverskridande bankverksamhet, men jag tror att det är den enda rimliga medelvägen för att värna den finansiella integrationen, och samtidigt undvika onödigt höga kostnader för att hantera gränsöverskridande banker i en krissituation.

## Referenser

Agénor P. (2001), "Benefits and Costs of International Financial Integration: Theory and Facts", *World Economy*, Vol. 26, ss. 1089–1118.

Barba Navaretti G. och Venables, A. (2004), *Multinational Firms in the World Economy Chapter 3*, Princeton University Press.

Banking Supervision Committee at the European Central Bank (2010), "Mapping of large European banking groups with a significant cross-border banking activity for the year 2008", *Begränsad utgåva*.

Buch, C. (2000), "Information or Regulation: What is Driving the International Activities of Commercial Banks?" *Kiel Working Paper No. 1011*.

Brevoort P. och Wolken J. (2008), "Does distance matter in banking?", *Finance and Economics Discussion Series 2008-34*, Federal Reserve Board, Washington, D.C.

Distance Between Cities Places On Map, provided by Google, <http://www.distancefromto.net>.

Dunning J. H. (1977), "Trade, location of economic activity and the multinational enterprise: a search for an eclectic approach", i B. Ohlin, P. O. Hesselborn och P. M. Wijkman (red.), *The Allocation of Economic Activity*, London: Macmillan.

Goldberg, L. (2002), "When is Foreign Bank Lending to Emerging Markets Volatile?" i *Preventing Currency Crises in Emerging Markets*, S. Edwards och J. Frankel (red.), National Bureau of Economic Research and University of Chicago Press, ss. 171–96.

Goldberg L. (2004), "Financial Sector FDI and Host Countries: New and Old Lessons", *Economic Policy Review*, Federal Reserve Bank of New York, ss. 1–17.

Goldberg L. (2008), *Understanding Banking Sector Globalisation*, IMF Staff Papers, 2009, vol. 56, utgåva 1, ss. 171–197.

González-Páramo J.M, (ledamot av ECB:s direktion) "Globalisation, international financial integration and the financial crisis: The future of European and international financial market regulation and supervision", anförande den 19 februari 2010, [www.ecb.org](http://www.ecb.org).

González-Páramo J.M, (ledamot av ECB:s direktion) "Cross-border banking in the EU: developments and emerging policy issues", anförande den 24 februari 2006, [www.ecb.org](http://www.ecb.org).

Helpman E., Melitz M.J. och Yeaple S.R. (2004), "Export vs. FDI with heterogeneous firms", *American Economic Review*, vol. 94, ss. 300–316.

Heuchemer S. Kleimeier S. och Sander H. (2008), "The Geography of European Cross-Border Banking: The Impact of Cultural and Political Factors", *Maastricht University METEOR Research Memorandum No. RM/08/008*.

Horstmann I. och Markusen J (1992), "Endogenous market structures in international trade (natura facit saltum)", *Journal of International Economics*, vol. 32, ss. 109–129.

Internationella valutafonden, *World Economic Outlook*, april 2010.

Markusen J.R. och Venables A.J. (1998), "Multinational firms and the new trade theory", *Journal of International Economics*, vol. 46, ss. 183–203.

■ Markusen J.R. och Venables A.J. (2000), "The theory of endowment, intra-industry and multinational trade", *Journal of International Economics*, vol. 52, ss. 209–234.

Navaretti G., Calzolari G., Pozzolo A. och Levi M. (2009), "Multinational Banking in Europe: Financial Stability and Regulatory - Implications Lessons from the Financial Crisis", *Centro Studi Luca D'Agliano Development Studies Working Paper No. 292*.

Schoenmaker, D. (2010), "The Financial Trilemma at Work in Europe", *Working Paper*, SSRN1340395.

The Turner Review (mars 2009) "A regulatory response to the global banking crisis", [www.fsa.gov](http://www.fsa.gov).

Williams B. (2002), "The Defensive Expansion Approach to Multinational: Evidence to date", *Financial Markets, Institutions and Instruments*, Vol. 11, ss. 127–203.