

# Internationella reformförslag för uppdelning av banker

**Under åren som ledde fram till den senaste globala finanskrisen växte EU:s banksektor kraftigt och hade i början av 2008 tillgångar motsvarande 350 procent av EU:s BNP. Dessutom ändrade flera större finansiella institutioner världen över sin verksamhetsinriktning från traditionell bankverksamhet till en verksamhet med allt större vikt på handel med finansiella instrument. Eftersom finanskrisen har medfört stora samhälls-ekonomiska kostnader i flera länder har ett omfattande internationellt reform- och regleringsarbete nu inletts. Ett reformförslag är att dela upp banker i två tydligt separerade delar baserat på vilka av bankernas aktiviteter som bedöms vara värda att skydda med hänsyn till samhällsnyttan.**

Banker fyller flera samhällsnyttiga funktioner eftersom de omvandlar sparande till investeringar (så kallad kreditintermediering), hanterar risk och förmedlar betalningar. Dessa funktioner är centrala för att ekonomin ska fungera och växa. Vissa banker ägnar sig dock även åt annan verksamhet, såsom handel med finansiella instrument för egen räkning (så kallad egenhandel eller *proprietary trading*) som i strikt mening är svårare att motivera ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. De förluster en bank gör vid sådana aktiviteter kan hota bankens överlevnad och därmed även de samhällsnyttiga funktioner som banken bidrar med. Detta innebär att bankkriser kan ge samhälls-ekonomiska kostnader som vida överstiger de kostnader som bankernas aktieägare då drabbas av. Mot denna bakgrund har idén om att dela upp bankers verksamhet vuxit fram.

## *Traditionell bankverksamhet stöder handel med finansiella instrument*

Ett problem som uppstår när traditionell bankverksamhet och handel med finansiella instrument blandas är att den senare verksamheten kan sägas vara stödd av den förra. Det beror på att allmänhetens insättningar ger bankerna stabil och billig finansiering, särskilt som staten ofta garanterar insättningar upp till ett visst belopp, så kallad explicit statlig garanti. Vidare förväntar sig investerarna att staten vid en kris inte kommer att låta banker gå omkull, vilket kallas implicit statlig garanti. De statliga garantierna ger banken som helhet lägre finansieringskostnader än vad som annars skulle ha varit fallet. Detta kan ha medfört att bankernas egna kostnader för handel med finansiella instrument har blivit för låga och kan därmed ha lett till att bankerna har tagit större risker än vad som är samhällsekonomiskt optimalt.

Genom att dela upp bankernas verksamhet kan man dels se till att bankernas handel med finansiella instrument inte finansieras med statligt garanterade insättningar, dels isolera riskerna så att de inte spiller över på den traditionella bankverksamheten. Förespråkarna av uppdelning hävdar också att en uppdelning skulle underlätta

tillsynen av bankerna och göra det enklare att vid en framtida kris låta den icke skyddsvärda verksamheten gå omkull eftersom den redan är separerad från den skyddsvärda verksamheten.

Bankerna kan bedriva handel med finansiella instrument antingen för egen räkning (egenhandel) eller för kunders räkning (verksamhet som marknadsgarant). En marknadsaktör (till exempel ett pensionsbolag) kan vända sig till en marknadsgarant för att köpa eller sälja instrumentet. Marknadsgaranten ser till att marknaden är likvid och att handel kan ske friktionsfritt. Egenhandeln och verksamheten som marknadsgarant är närbesläktade, och det finns i praktiken inget enkelt sätt att skilja dem från varandra. Det finns även olika syn på huruvida bankernas verksamhet som marknadsgaranter bör betraktas som skyddsvärd eller inte, vilket speglas i de olika reformförslagen.

### *Reformförslag*

Idén att separera den traditionella bankverksamheten från annan verksamhet växte fram redan på 1930-talet när den amerikanska Glass-Steagallagen trädde i kraft. Enligt lagen fick banker ägna sig åt antingen traditionell bankverksamhet eller investeringsbankverksamhet, men inte båda delarna samtidigt. Lagen avskaffades 1999 för att hjälpa amerikanska banker att konkurrera globalt. Sedan lagen avskaffades har många banker i USA åter rört sig bortom traditionell bankverksamhet till en allt mer riskfylld verksamhet som inbegriper handel med diverse finansiella instrument.

I krisens spår har förslag om en uppdelning återigen lagts fram i USA. Liknande förslag har även lanserats i enskilda europeiska länder. På EU-nivå har man presenterat förslaget från den så kallade Liikanengruppen.

### ***USA inför Volckerregeln***

I USA har man beslutat att införa den omdebatterade Volckerregeln. Volckerregeln innebär att banker som tar emot insättningar förbjuds att ägna sig åt egenhandel på koncernnivå. De får däremot genomföra affärer åt kunder, vilket inkluderar bankernas verksamhet som marknadsgaranter. För närvarande arbetar de amerikanska myndigheterna med att ta fram förslag på hur man kan skilja egenhandeln från bankernas verksamhet som marknadsgaranter för att kunna genomföra Volckerregeln i praktiken.

### ***Europa föredrar en mellanväg***

I stället för ett förbud av amerikansk modell, som gäller på koncernnivå, föreslår de europeiska reformförslagen en mellanväg där de bankverksamheter som inte bedöms vara skyddsvärda fortfarande får utföras inom samma bankkoncern, men i en egen juridisk enhet som är tydligt separerad från den andra bankverksamheten.

De olika delarna ska vara ekonomiskt oberoende av varandra, separat styrda och enkla att urskilja. De ska även uppfylla gällande

kapitaltäckningskrav och likviditetsregler på egen hand. För att försäkra sig om att den icke skyddsvärda verksamheten är helt avskild från övrig verksamhet föreslår man att integrerade bankgrupper ska anta formen av holdingbolag. Nedan beskrivs de olika europeiska reformförslagen mer i detalj.

### Storbritannien

En oberoende bankkommission föreslog hösten 2011 att större banker ska placera sin traditionella bankverksamhet i en egen juridisk enhet. Det är således den skyddsvärda verksamheten som ska separeras enligt det brittiska förslaget.

Det separerade bolaget får utföra så kallade obligatoriska tjänster. I dessa tjänster ingår att ta emot insättningar och att ge kontokrediter. Det separerade bolaget får däremot inte utföra så kallade förbjudna tjänster – däri ingår att det inte får agera marknadsгарant. De får heller inte erbjuda sina tjänster till kunder utanför EES-området.

### EU - Liikanenrapporten

I oktober 2012 presenterade Liikanengruppen sin rapport som innehåller rekommendationen att större banker inom EU ska tvingas placera icke skyddsvärda aktiviteter i en egen juridisk enhet.

Bedömningen av vilka banker som ska omfattas av kravet på uppdelning ska göras i två steg. I det första steget tittar man på hur stor andel av bankens totala tillgångar som är avsedd för handelsändamål och som kan avyttras snabbt. Om denna andel överstiger ett tröskelvärde som föreslås ligga mellan 15 och 25 procent av de totala tillgångarna, eller om dessa tillgångar uppgår till 100 miljarder euro, går man vidare till nästa steg. I det andra steget ska tillsynsmyndigheterna avgöra om en uppdelning är motiverad.

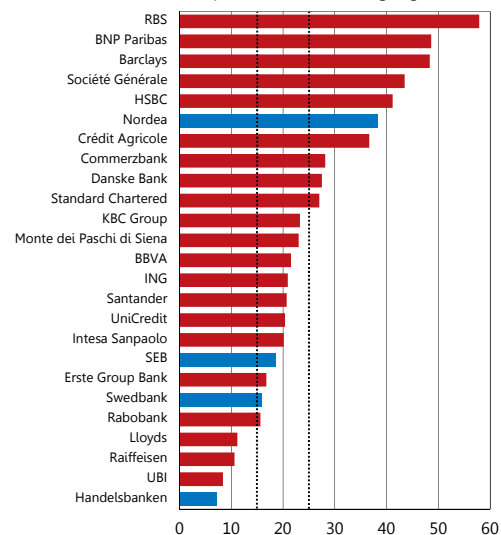
Resultaten av det första steget i bedömningen enligt Liikanengruppens förslag redovisas i diagram R2:1, där de svenska bankerna är blåmarkerade. Enligt diagrammet skulle minst en och högst tre svenska banker gå vidare till nästa steg i bedömningen, beroende på vad som beslutas om tröskelvärdet. Liikanengruppen öppnar även för en del undantag i beräkningen i steg ett vad gäller bland annat hedging mot icke-finansiella kunder. Vidare återstår att besluta hur bedömningen i steg två ska göras. Det är därför i dagsläget svårt att uttala sig om hur de svenska bankerna egentligen skulle påverkas av förslaget i denna del.

Liikanengruppen föreslår vidare att både bankens egenhandel och dess verksamhet som marknadsгарant ska ingå i det separerade bolaget. Argumentet som framförs för detta är huvudsakligen att det är för svårt att skilja verksamheterna åt.

EU-kommissionen har angett att man planerar att lägga fram ett utkast till lagtext baserat på Liikanengruppens förslag under tredje kvartalet 2013. EU-kommissionen kommer då även att presentera en konsekvensanalys av förslaget.

**Diagram R2:1. Europeiska bankers tillgångar som hålls för handelsändamål och tillgångar tillgängliga för försäljning**

December 2011, procent av totala tillgångar



Källa: SNL Financial

Frankrike och Tyskland

I slutet av december 2012 respektive i februari 2013 lanserade Frankrike och Tyskland sina egna reformförslag. De franska och tyska förslagen är starkt inspirerade av Liikanengruppens. Den huvudsakliga skillnaden från Liikanengruppens förslag är att verksamhet som marknadsgarant inte behöver läggas i det separata bolaget. I Frankrike blir det dock helt förbjudet att ägna sig åt vissa typer av högfrekvenshandel och även råvaruspekulation vad gäller jordbruksprodukter. I Tyskland ger man i stället den tyska tillsynsmyndigheten ett tydligt mandat att avgöra från fall till fall huruvida bankens verksamhet som marknadsgarant bör betraktas som icke skyddsvärd aktivitet och därför ska placeras i det separerade bolaget.

I tabell R2:1 nedan sammanfattas de huvudsakliga delarna i de olika reformförslagen.

**Tabell R2:1. Jämförande tabell över de olika reformförslagen**

	USA	Storbritannien	Liikanen	Frankrike	Tyskland
<b>Holding-bolag med de olika verksamheterna i dotterbolag</b>	Inte tillåtet	Tillåtet	Tillåtet	Tillåtet	Tillåtet
<b>Insättningsbanken får ägna sig åt egenhandel i värdepapper och derivat</b>	Inte tillåtet (undantag för amerikanska statspapper)	Inte tillåtet	Inte tillåtet	Inte tillåtet	Inte tillåtet
<b>Insättningsbanken får agera marknadsgarant</b>	Tillåtet	Inte tillåtet	Inte tillåtet	Tillåtet	Tillåtet
<b>Geografiska restriktioner</b>	Nej	Begränsningar för insättningsbanken att ha kunder utanför EES	Nej	Nej	Nej
<b>Storleksgräns för att omfattas</b>	Nej	Ja, banker med mer än 25 miljarder pund i insättningar (cirka 2-5 banker)	HFT+AFS >100 miljarder euro eller >15-25 % av balansräkningen (cirka 15-20 banker)	HFT+AFS >100 miljarder euro eller >20 % av balansräkningen (cirka 3 banker)	HFT+AFS >100 miljarder euro eller >20 % av balansräkningen (cirka 2-4 banker)
<b>Ikraftträdande</b>	2013–2014	2019	Ej beslutat	Juli 2015	Juli 2015

Anm. Insättningsbanken är den bank som tar emot insättningar, alltså inte det bolaget som ägnar sig åt egenhandel. AFS (Available For Sale) betecknar tillgångar som kan avyttras snabbt, medan HFT (Held for Trading) anger tillgångar som är avsedd för handel.

Källor: *Wholesale and investment banking outlook report*, 2013, Oliver Wyman and Morgan Stanley och Riksbanken