

SNF-RAPPORT nr. 17/2000

Regulering og internasjonal regelverkskonkurranse i finansnæringen

av

Dag Morten Dalen

SNF-prosjekt nr. 7218
«Internasjonal reguleringskonkurranse»

Prosjektet er finansiert av Norges Forskningsråds program *Næring, Finans og
Marked*

STIFTELSEN FOR SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING
BERGEN, APRIL 2000

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale
med KOPINOR, Stenersgate 1, 0050 Oslo.
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale
og i strid med åndsverkloven er straffbart
og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0044-1
ISSN 0803-4036

Regulering og internasjonal regelverkskonkurranse i finansnæringen

av
Dag Morten Dalen
Handelshøyskolen BI

Sandvika, 15. februar 2000

Rapporten inngår i SNF-prosjektet *Internasjonal reguleringskonkurranse* og er finansiert av Norges Forskningsråd. Rapporten tjener samtidig som delutredning for ekspertutvalget for konkurranseflater i finanssektoren.

INNHALDSFORTEGNELSE

1. INNLEDNING	1
2. INTERNASJONALISERING AV FINANSNÆRINGEN	3
3. INNLEDENDE OM REGELVERKSKONKURRANSE	5
4. TEORIER FOR REGULERING AV BANKER	9
4.1 DET NORSKE REGELVERKET	9
4.2 INNSKYTERGARANTI.....	11
4.3 KAPITALKRAV	12
<i>Porteføljevalg</i>	15
<i>Kredittvurdering</i>	16
<i>Betydningen av fremtidig inntjening</i>	17
<i>Kapitaldekning og relevansen av insolvens</i>	18
<i>Markedsdisiplin og risikopremie</i>	20
<i>Oppsummering</i>	21
5. REGELVERKSKONKURRANSE	23
5.1 IKKE-DIFFERENSIERTE TILKNYTNINGSavgIFTER	25
5.2 DIFFERENSIERTE TILKNYTNINGSavgIFTER.....	28
5.3 SAMMENHENGEN MELLOM KAPITALKRAV OG KONKURRANSEEVNE.....	31
5.4 STRATEGISK BANKREGULERING	33
<i>Cournot-konkurranse</i>	34
<i>Bertrand-konkurranse</i>	35
6. AVSLUTTENDE KOMMENTARER	37
REFERANSER	39

1. Innledning

Med Norges tilslutning til EØS-avtalen og gjennomføringen av EUs indre finansmarked er norske finansinstitusjoner i større grad enn før utsatt for konkurranse fra utenlandske aktører. Utenlandske finansforetak kan etablere filialer, datterselskap og drive med direkte salg av finansielle produkter fra sine hjemland. Dersom en bank har fått konsesjon i ett EØS-land, skal banken automatisk ha markedsadgang i alle andre EØS-land. Dette har naturlig nok bidratt til å sette fokus på de norske bankenes konkurranseevne. Norske banker vil være privatøkonomisk konkurransedyktige bare i den grad de er i stand til å drive *lønnsom* finansvirksomhet i konkurranse med de utenlandske selskapene.

En banks konkurranseevne kan relateres til både hjemme- og utemarkedet. På hjemmemarkedet har norske finansforetak tidligere vært nærmest enerådende. Spørsmålet blir i hvilken grad de norske finansforetakene klarer å operere lønnsomt i Norge når utenlandske foretak kommer inn med filialer eller datterselskap. Så langt kan ikke denne konkurransen sies å ha utgjort noen alvorlig trussel for de norske foretakene. I Norge, som i de fleste andre europeiske land, har utenlandske banker en relativt lav markedsandel. Når det gjelder norske finansforetaks konkurranseevne i utlandet, har erfaringene vist at de bare i beskjeden grad kan konkurrere med de utenlandske (NOU 1998:14. s. 45). Dette gjelder særlig i konkurransen om utenlandske kunder, men også i konkurransen om norske kunder som har behov for finansielle tjenester i utlandet. Vurderingen av konkurranseevnen til norske finansforetaks vil således først og fremst være relatert til markedet for finansielle tjenester i Norge.

De norske bankenes konkurranseevne i Norge vil avhenge av flere forhold: a) Kostnadsnivå, b) informasjonsfortrinn, samt c) krav som regelverket setter til virksomheten. Dersom det er stordrifts- eller breddefordeler, kan potensielt sett store utenlandske finanskonsern ha et konkurransefortrinn når et lite marked som det norske åpnes. Det som virker i motsatt retning er imidlertid den etablerte posisjonen norske banker har i hjemmemarkedet. Særlig i forbindelse med tradisjonell bankvirksomhet, der lånefinansiering av ulike typer næringsvirksomhet er det typiske produktet, vil de norske

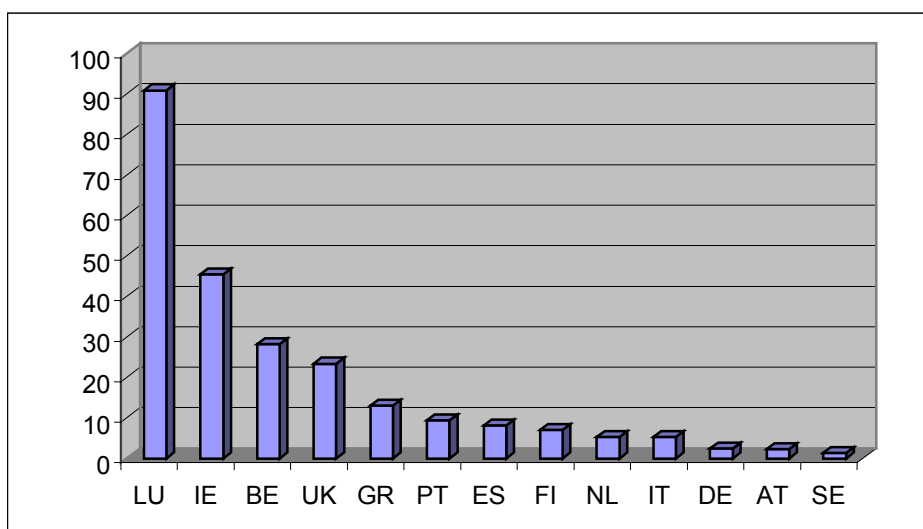
bankene ha et informasjonsfortrinn som potensielt kan omsettes til et konkurransefortrinn. Mangel på detaljert kunnskap om det lokale næringslivet og den enkelte bedrifts- og personkunde kan påføre de utenlandske bankene en betydelig etableringskostnad. Disse vil lettest ”vinne” kampen om de dårlige engasjementene.¹

Det som kanskje har fått størst oppmerksomhet er regelverkets betydning for konkurranseevnen. Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å respektere bestemmelsene som EU-direktivene fastlegger. Direktivformen innebærer imidlertid at den nærmere implementeringen av bestemmelsene er lagt til det enkelte land (NOU 1998: 14). Samtidig bærer regelverket på sentrale områder klart preg av å være minstekrav som bygger på kompromiss mellom land med forskjellig næringsstruktur (inkludert finansnæringen). I følge Banklovkomisjonen (NOU 1998:14) er det derfor en allmen oppfatning at f.eks. soliditetsnivået til de norske bankene må være på et vesentlig høyere nivå enn minstekravet dersom de skal være konkurransedyktige. Spørsmålet blir da hvordan myndighetene i det enkelte land vil utøve den grad av nasjonal frihet som EU-lovgivningen måtte åpne for, og på hvilken måte dette er av betydning for norske finansforetaks konkurranseevne.

¹ Et eksempel på dette finner vi i de norske bankenes utenlandssatsing i forkant av bankkrisen.

2. Internasjonalisering av finansnæringen

Selv om finansmarkedene er internasjonalt, har ikke dette så langt gitt seg utslag i utstrakt internasjonal handel i finansiell tjenesteyting. En rapport fra European Central Bank (ECB)² gir en tallmessig oversikt over bl.a. det de betegner som *inward* internasjonalisering. Med graden av *inward* internasjonalisering forstår de markedsandelen til utenlandske banker (filialer og datterbanker) – målt både etter antall enheter og forvaltningskapital – i det enkelte EU-land. Med unntak av Storbritannia, Luxembourg, Irland og til dels også Belgia, er disse markedsandelene fremdeles på et relativt lavt nivå. Figuren nedenfor gjengir markedsandelene til banker fra andre EU-land i de respektive land.



Figur 1: Markedsandelen til utenlandske (EU) filialer og datterbanker i prosent av samlet forvaltningskapital i 1997.

Kilde: ECB (1999)

I Sverige er andelen nede i 1.3 prosent. Danmark har en utenlandsandel på 2.4, mens Finland ligger noe høyere med sine 7.1 prosent.

² Possible effects of EMU on the EU banking systems in the medium to long term. ECB. February 1999.

Situasjonen i Norge er nærmere beskrevet i en artikkel av Øwre og Sandal (Penger og Kreditt 1999/3). Konkurransen fra utenlandske institusjoner kommer i stor grad fra Norden. Filialene til nordiske banker står for omlag 83 prosent av forvaltningskapitalen til de utenlandske bankene som er etablert i Norge (ved første halvår 1999). Samlet forvaltningskapital for utenlandske filialer ved utgangen av juni 1999 var 56,5 mrd. kroner. Målt som andel av samlet forvaltningskapital gir dette en markedsandel på omlag 5 prosent. Denne markedsandelen kan imidlertid undervurdere konkurransen de norske bankene møter fra utenlandske aktører. I tillegg til at utenlandske banker kan yte direkte lån fra utlandet, vil lån som filialene her i Norge har behandlet kunne bli bokført i hovedkontorets bøker. Mer generelt vil små filialer i Norge trekke på hovedkontorenes ressurser og kompetanse.

3. Innledende om regelverkskonkurranse

Med regelverkskonkurranse forstår vi nasjonale myndigheters bruk av regelverket (her krav som stilles til bankdrift) som et virkemiddel til å påvirke (i) markedsandelene til landets egne banker og/eller (ii) lokaliseringvalget til eksisterende og nye banker. Holder vi lokaliseringen til bankene fast, dreier regelverkskonkurransen seg om å sikre lønnsomheten til de norske bankene i hjemmemarkedet. I den grad myndighetene ikke vil eller kan gå direkte inn og styre lokalisering av hovedkontorene, vil regelverkskonkurransen også kunne dreie seg om disse. Et aspekt ved det sistnevnte er oppkjøp. Det nasjonale regelverket kan påvirke fra hvilke land tilbudene om oppkjøp vil kunne komme, og med hvilke utenlandske banker de norske vil søke fusjon.

En slik definisjon av regelverkskonkurranse gir den klare likhetstrekk med både strategisk handelspolitikk og internasjonal skattekonkurranse. I analyser av strategisk handelspolitikk holder man gjerne eierskap av bedriftene fast, og nasjonale bedrifter forutsettes å konkurrere mot utenlandske bedrifter i et marked kjennetegnet ved imperfekt konkurranse. Et velkjent resultat fra denne litteraturen er at nasjonale myndigheter kan finne det samfunnsøkonomisk lønnsomt å subsidiere innenlandsk produksjon, siden dette gir en positiv strategisk effekt (se 5.4 nedenfor).³

I litteraturen om skattekonkurranse bestemmes eierskap av skattepolitikken i den forstand at kapitalen forutsettes å være mobil mellom landegrensene og at den søker seg bort fra land med høyt skattenivå. Dette påfører det enkelte land en negativ fiskal eksternalitet; forsøker myndighetene i et land å øke skattefinansiert offentlig tjenesteproduksjon, utløser dette en reduksjon i selve skattegrunlaget. Det er en betydelig litteratur om skattekonkurranse, og en omfattende oversikt er bl.a. gitt av Wilson (1999).⁴ Selv om det finnes viktige unntak, viser denne oversikten at litteraturen i stor grad støtter oppfatningen om at skattekonkurranse lett kan utløse et såkalt "race to the bottom".

³ Litteraturen viser imidlertid at denne konklusjonen er sårbar med hensyn til valg av konkurranseform (pris- versus kvantumskonkurranse).

⁴ Se også Schjelderup (1998).

To viktige premisser for resultatene i denne litteraturen er knyttet til følgende spørsmål:

1. Hva søker myndighetene å oppnå med virkemidlene, dvs. skattepolitikken?
2. Hvordan påvirker virkemidlene bedriftenes atferd?

Svaret på det andre spørsmålet må kunne sies å være enkelt. Kapitalen søker størst mulig avkastning, og vil i den grad den er mobil søke dit hvor avkastningen er størst. Uten å underkjenne kompleksiteten i skatteregelverket, må det kunne sies å være en enkel sammenheng mellom kapitalbeskatning og kapitalavkastning. Når det gjelder det første spørsmålet, antas myndighetene å bruke skatteinntektene til å finansiere offentlig tjenesteproduksjon.

Det er mange andre måter enn gjennom skatt at myndighetene kan konkurrere om mobil kapital. Keen og Marchand (1997) viser at myndighetene kan legge for stor vekt på offentlig infrastruktur på bekostning av andre offentlige tjenester. Grunnen er at infrastrukturen reduserer både bedriftenes etableringskostnader og løpende driftskostnader. På den måten trekker myndighetene kapital til landet. Et annet eksempel gjelder miljøreguleringer. Reguleringskonkurransen trekker her i retning av at myndighetene implementerer en for mild miljøpolitikk for ikke å støte fra seg bedrifter og dermed skattegrunnlag. Sinn (1997) viser at nasjonal kontroll med kvalitetskrav til produkter som handles internasjonalt kan gi for lav kvalitet.

I denne rapporten vil jeg vurdere hvordan internasjonal regelverkskonkurranse kan virke innen finansnæringen. Rapporten begrenses til prinsipielle betraktninger, og tar ikke mål av seg å vurdere empirisk hvorvidt en slik konkurranse faktisk finner sted. Det som imidlertid synes klart, er at både myndighetene og banknæringen er oppmerksomme på regelverkets betydning for konkurranseevnen.

Som følge av den kraftige utlånsveksten i 1997 fikk Kredittilsynet i oppdrag å vurdere ulike tiltak for å bremse veksten. Et slikt tiltak kunne være å øke minstekravet til

kjernekapitaldekning fra 4 til 6 prosent. I sin tilråding (rapport datert 3. februar 1998) skriver tilsynet:

”En økning i minstekravet for kjernekapitaldekning, f.eks. fra 4 til 6 prosent, kan nå være ønskelig ut fra hensynet til finansinstitusjonenes soliditet. Tiltaket vil ha en viss, men begrenset virkning på samlet kredittutvikling. Etter å ha vurdert de negative virkninger for norske finansinstitusjoners konkurranseforhold og for mindre og mellomstore bedrifter som ikke har tilgang på lån fra utenlandske finansinstitusjoner, finner Kredittilsynet likevel foreløpig ikke tilstrekkelig grunn til å tilrå et slikt tiltak.”

I en artikkel i Sosialøkonomen (nr.4, 1999) argumenterer daværende styreformann i DnB, Gerhard Heiberg, for at det norske finansmarkedet er blitt en del av et større internasjonalt marked og at dette må få konsekvenser for de reguleringsbestemte rammebetingelsene. Han viser til at de fleste utenlandske datterbankene i Norge nå er omgjort til filialer. I følge Heiberg tyder dette på at norske finansinstitusjoner har ulemper på reguleringssiden, og at dette får uheldige konsekvenser:

”[M]indre gunstige rammevilkår for norske institusjoner [vil] kunne presse frem strukturendringer som ikke nødvendigvis er ønsket, dvs. en større del av den finansielle tjenesteytingen i Norge vil skje fra utlandet[,] eventuelt ved at norske institusjoner for å sikre konkurransekraft i det norske markedet, finner det best å inngå i større utenlandske enheter. ”

Det er ikke vanskelig på generelt grunnlag å si seg enig i at et strengt regelverk bidrar til å redusere bankenes lønnsomhet, og at dette, i den grad det er særnorsk, vil ramme konkurranseevnen til norske banker. En slik erkjennelse er imidlertid ikke tilstrekkelig til å kunne si at regelverket hverken bør være strengt eller særnorsk strengt.⁵

Det er to viktige forhold som må avklares før man kan nærme seg en konklusjon vedrørende regelverksstyring i en åpen økonomi:

⁵ På samme måte som f.eks. påpeking av effektivitetstap ved bruk av ulike skatteinstrumenter ikke er tilstrekkelig som argument mot skatter og dermed skattefinansiert offentlig konsum.

1. Hva er det myndighetene søker å oppnå med reguleringen av bankene, og hvordan reagerer bankene på denne reguleringen?
2. Hvordan er den strategiske interaksjonen mellom nasjonale myndigheter?

I neste kapittel svarer vi på det første spørsmålet. Her eksisterer det en betydelig litteratur som vi kan trekke på. Denne litteraturen ser (såvidt meg bekjent) utelukkende på lukkede økonomier, der alle bankene behandles likt av regelverket. Dette innebærer at svaret på det andre spørsmålet ikke kan gis med en tilsvarende henvisning til litteraturen. Til en viss grad vil jeg her trekke på litteraturen om skattekonkurrans og strategisk handelspolitikk. Dette har vi lagt til kapittel 5.

4. Teorier for regulering av banker

4.1 Det norske regelverket

Banker og andre finansinstitusjoner berøres av et omfattende regelverk som legger føringer på måten de kan utøve sin virksomhet. En gjennomgang av regelverket finnes i NOU 1998:14. Selve etableringen er regulert gjennom en konsesjonsordning som stiller opp et relativt bredt spekter av krav til institusjonene, fra organisasjonsform til eierskap og ansvarlig kapital. Reguleringen kan klassifiseres i følgende hovedkategorier:

- Eierskap
- Ansvarlig kapital
- Porteføljerestriksjoner
- Likviditet
- Innskuddssikringsordning

Vedrørende eierskap er hovedregelen at ingen kan eie mer enn 10 prosent av aksjekapitalen i en bank.⁶ Siden EØS-avtalen ikke gir adgang til å diskriminere utenlandske eiere, gjelder 10-prosentsregelen overfor både norske og utenlandske aksjonærer. Begrunnelsen for denne regelen er i første rekke et ønske om maktspredning. Dette er ytterligere understreket ved at forretningsbankene i utgangspunktet ikke skal ha mindre enn 20 aksjonærer.

Krav om ansvarlig kapital tar form av både absolutte minstekrav til aksjekapitalens størrelse og såkalte kapitaldekningskrav som angir et minstekrav til forholdet mellom ulike typer ansvarlig kapital og et risikovektet beregningsgrunnlag. Når det gjelder porteføljerestriksjoner, er det gjennom forskriftsform fastsatt en øvre grense for hvor store enkeltengasjementer en bank kan ha. I tillegg inngår en mer skjønnsmessig vurdering av risikospredning som et ledd i det alminnelige tilsynet med finansforetakene.

⁶ I Kredittmeldingen foreslår Regjeringen at denne endres slik at et finansforetak kan eie inntil 25 prosent av aksjekapitalen i et annet finansforetak som et ledd i en strategisk samarbeidsavtale.

Videre har bankene ikke adgang til å drive annen type næringsvirksomhet (enn det som naturlig hører til finansvirksomhet). Når det gjelder bankens beholdning av likvide midler eksisterer det minstekrav som beregnes på grunnlag av bankens innskudds- og gjeldsvolum.

Alle bankene skal være medlem av sine respektive sikringsfond (Sparebankenes sikringsfond og Forretningsbankenes sikringsfond). Disse fondene garanterer for bankinnskudd opptil et maksimumsbeløp på 2 mill. kroner per. innskyter, per bank. Sikringsfondene er gitt en mer omfattende oppgave enn bare å administrere innskytergarantiordningen. Fondene kan også kunne yte støtte til banker med økonomiske problemer. Støtten kan ta form av innskudd, lån, garantier eller tilførsel av ny egenkapital. Sikringsfondenes midler bygges opp med sikringsfondsavgiftene som betales av bankene. Årsavgiften skal settes lik summen av 1 promille av samlet innskudd og 0,5 promille av beregningsgrunnlaget for kapitaldekningskravet. I tillegg er det lagt inn en bestemmelse som sier at avgiften skal økes utover dette dersom bankens kjernekapitaldekning kommer under 8 prosent. Sikringsfondets samlede ansvarlige kapital skal til enhver tid minst være lik summen av 1,5 prosent av samlede innskudd hos medlemmene og 0,5 prosent av summen av beregningsgrunnlaget for kapitaldekningskravene. Dersom fondet oppfyller disse minstekravene, faller årsavgiften bort.⁷

Ovenfor ga vi et raskt overblikk over de viktigste instrumentene myndighetene har som regulator av finansnæringen. Økonomisk teori kan gi noen svar på hvorfor det er behov for en slik omfattende regulering. Hva er det myndighetene ønsker å oppnå - hvorfor stilles det minstekrav til kapitaldekning hos bankene men ikke hos f.eks. bakeriene? Videre er det en betydelig litteratur som studerer hvordan ulike reguleringsordninger påvirker bankenes atferd.

⁷ Sparebankenes sikringsfond oppfyller minstekravet, slik at samtlige sparebanker slipper årsavgiften. Forretningsbankenes sikringsfond er derimot ikke kommet opp til minstekravet (som følge av siste bankkrise). Forretningsbankene betaler derfor årsavgiften etter beregningsgrunnlaget nevnt ovenfor.

Selv om også andre instrumenter berøres, har jeg valgt å legge hovedvekt på kapitaldekningkravet. Dette er et viktig virkemiddel, og litteraturen har viet det tilsvarende stor oppmerksomhet. Før vi ser nærmere på kapitaldekningskravet er det imidlertid hensiktsmessig å etablere hovedargumentene for en innskytergarantiordning.

4.2 Innskytergaranti

Det klassiske argumentet for en innskytergaranti er behovet for å motvirke såkalte *bank runs*. På grunn av løpetidstransformering – der bankene transformerer kortsiktige (likvide) innskudd til langsiktige (illikvide) utlån – blir bankene sårbare overfor massiv etterspørsel etter likviditet, dvs. uttak. Hvis innskyterne observerer betydelige uttak, kan det oppstå forventninger om at banken ikke vil klare å dekke ytterligere likviditetsetterørsel. For å komme dette problemet i forkjøpet, vil innskyterne fremskynde sine uttak, med den konsekvens at banken faktisk får et likviditetsproblem. Innskytternes forventninger om at banken kan få likviditetsproblemer kan således i seg selv skape reelle likviditetsproblemer.

Det er dette fenomenet som betegnes som klassiske *bank runs*. *Bank runs* kan oppstå selv om det ikke er usikkerhet om bankens soliditet. Bankens manglende evne til å dekke store uttak på kort sikt er tilstrekkelig for å kunne få slike uheldige likevekter.

Bank run kan også utløses av usikkerhet om bankens soliditet. Dersom innskyterne får signaler om at banken kan forventes å bli insolvent, vil de av samme grunn løpe til banken for å ta ut pengene. Slike signaler kan f.eks. være dårlige økonomisk resultater (se Jacklin og Battacharya (1988)) eller atferden til andre innskytere (Postlewaite og Vives (1987)).

Målet med innskytergarantiordning er å fjerne ineffektive *bank runs* fordi det, foruten å skade innskyterne, skaper ustabilitet og problemer for ellers solide banker. Med en innskytergaranti er det ingen sammenheng mellom den enkelte innskyters tilgang på likviditet (og avkastning på innskuddene) og bankens soliditets- og likviditetssituasjon. Store utlånstap utgjør dermed ingen trussel for bankens innskytere.

4.3 Kapitalkrav

Bruk av kapitaldekningskrav som reguleringsinstrument kan gis flere begrunnelser. Den mest vanlige begrunnelsen tar utgangspunkt i innskytergarantiordningen. Denne ordningen har en bivirkning på bankenes holdning til porteføljerisiko og soliditet som betegnes som problemet med *moralsk hasard* i bankvirksomhet.

To elementer må være på plass for få moralsk hasard. Det første er privat informasjon. Mange av bankenes beslutninger vedrørende kreditt risiko vil være vanskelige og kostbare for utenforstående å observere. Samlet kreditt risiko antas derfor ofte å være bankens private informasjon. Det andre elementet er målkonflikt. Bankene, dens långivere (innskytere, andre banker, obligasjonsinnehavere, osv.) og myndighetene vil ha ulike interesser med hensyn til bankenes risikoeksponering.

Grunnen til at vi har en målkonflikt skyldes for det første gjeldsfinansierings natur (dvs. bankenes gjeld). Går det bra for banken, betales gjelden tilbake, og banken blir sittende igjen med en positiv nettoavkastning. Går det derimot dårlig, slipper banken å tilbakebetale gjelden, og den blir sittende igjen med null i nettoavkastning. Da er det enten sikringsfondene eller den enkelte innskyter som må betale gjelden.

Denne *asymmetrien* innebærer at bankene ser seg tjent med å ta risiko som gir høy avkastning når man lykkes. Et velkjent resultat i denne sammenheng er at i valget mellom ulike utlansprofiler som gir samme forventet nettoavkastning, men som har ulik risikoprofil, vil banken foretrekke den mest risikofylte.

Dette poenget kan illustreres på følgende måte. Anta at banken får en rente r på sine utlån, L , hvis lånekundene viser seg å være kredittverdige. Sannsynligheten for at kunden er kredittverdig er lik p . Dersom lånekundene viser seg ikke å være kredittverdig, får banken ingenting. Dersom samlede innskudd i banken betegnes med D og innskuddsrenten normaliseres til 1, kan forventet verdi av banken etter en periode skrives:

$$E\pi = p(rL - D) + (1 - p)(-D + D).$$

Dersom banken mislykkes (og det skjer med sannsynlighet $(1-p)$) får banken et tap på $-D$, men på grunn av begrenset ansvar og sikringsordning kan vi betrakte denne situasjonen som om banken får en kompensasjon fra sikringsfondet som akkurat dekker tapet. Ved å bruke balanse-identiteten $L = D + K$, der K er bankens egenkapital ved periodens start, kan uttrykket omformuleres til:

$$E\pi = prL - (L - K) + (1 - p)D.$$

Eller som et uttrykk for forventet profitt for bankaksjonærene:

$$1. \quad E\pi - K = prL - L + (1 - p)D.$$

Det siste leddet tolkes ofte som om banken har en opsjon på sikringsfondets midler. Med sannsynligheten $(1-p)$ trer denne i kraft. Videre er pr forventet utlånsrente. I valget mellom utlån til velkjente og økonomisk stabile næringer med kredittverdige bedrifter (høy p) og utlån til nye og mer risikofylte næringer (lav p), vil banken foretrekke det sistnevnte dersom den kan ta en tilstrekkelig høy utlånsrente av bedriftene i denne næringen (slik at forventet rente, pr , er uforandret). Ved å gå inn i høyrisikonæringer, øker verdien av bankens opsjon på sikringsfondets midler.

En slik atferd er opplagt i konflikt med innskyternes interesser, som med sikringsordningen ivaretas av bankenes sikringsfond. Det finnes en kritisk avkastningsverdi på bankenes utlån som gjør at bankene akkurat kan dekke sine forpliktelser overfor innskyterne. Innskyternes nettoavkastning stiger proporsjonalt med avkastningen på bankenes utlån opp til denne kritiske verdien. All avkastning på utlånene utover dette nivået tilfaller banken, og ikke innskyterne. Med andre ord er innskyterne kun opptatt av å unngå katastrofene, uten å bekymre seg for hva dette koster i form av reduserte avkastningsmuligheter på utlånene. Innskyterne foretrekker dermed den utlånsporteføljen som gir lavest risiko (høyest mulig p).

Det som er påpekt her har bankene til felles med enhver annen bedrift som finansierer sin virksomhet med gjeld. Hva er det som gjør at problemet med moralsk hasard er så sterkt fokusert i nettopp banknæringen? Svaret er knyttet til markedets evne til å prise risiko. Spørsmålet om hva som gjør bankene spesielle, blir dermed til et spørsmål om hvorfor de som låner til bankene priser risikoen annerledes enn de som låner til ikke-finansielle foretak. Hvis de som låner til bankene tok seg betalt for risikoen gjennom å kreve en risikopremie, slik at innskuddsrenten ble en funksjon av p , ville problemet med moralsk hasard vært løst.

Den mest nærliggende forklaringen på at bankene og deres kreditorer er annerledes på dette punktet, er både den eksplisitte garantien av vanlige innskudd og oppfatningen om en implisitt garanti av andre typer innlån som interbank- og obligasjonslån. Ordningen bidrar til å pasifisere kreditorene. De har ingen grunn til å bruke ressurser på å avdekke den enkelte banks risiko, for på den måten å kunne kreve kompensasjon for eventuell høy risiko. En slik oppgave bør imidlertid sikringsfondene påta seg. Ideelt sett bør sikringsfondsavgiften være individuell, slik at banker med antatt høy risiko betaler mer enn banker med antatt lav risiko. Praksis viser at sikringsfondene hittil i liten grad utformer avgiftene på denne måten.⁸

En annen og mer *fundamental* begrunnelse for problemet med moralsk hasard knyttes til det forhold at en betydelig kreditor masse i bankene består av mange og små innskytere. Den enkelte innskyter har ikke insentiver til å bruke ressurser på å holde seg orientert om bankens drift. Vi står overfor et gratispassasjerproblem i den forstand at det vanskelig kan etableres en likevekt der innskyterne overvåker bankene (noe som er nødvendig for å kreve en rente som varierer med risiko). Hvis "alle andre" overvåker bankene, ville den

⁸ Beregningsgrunnlaget for årsavgiften til de norske sikringsfondene imøtekommer i noen grad behovet for å prise bankenes risiko. Deler av avgiften fastsettes utfra det samme risikovektede beregningsgrunnlaget som minstekravene til ansvarlig kapital, og avgiften stiger dersom kjernekapitaldekningen kommer under 8 prosent. Dette gjelder imidlertid bare inntil fondene er oppkapitalisert. Når fondene er tilstrekkelig kapitalisert (slik situasjonen er i Sparebankenes sikringsfond), faller årsavgiften bort – og med den også prisingen av risiko.

enkelte innskyter med en gang se seg tjent med å ta lett på oppgaven. Regulering av bankene forklares dermed med behovet for å *representere* innskytternes interesser.⁹

Problemet med moralsk hasard har motivert en betydelig litteratur som ser på hvordan minstekrav til kapitaldekning påvirker bankenes holdning til risiko.¹⁰ En banks risikobeslutning kan betraktes på to måter; enten som et porteføljevalg eller som en kredittvurderingsbeslutning.

Porteføljevalg

Porteføljevalg kan betraktes som valg fra en risikomeny, $p(r)$, der $p'(r) < 0$.¹¹ Jo høyere utlånsrente, desto større risiko for utlånstap. Videre antar vi at forventet avkastning er en konkav funksjon av r .

Setter vi denne menyen inn i ligning 1 ovenfor, og deriverer med hensyn på r får vi følgende 1. ordensbetingelse for maksimal kapitalavkastning:¹²

$$-p'(r) \left[r - \frac{D}{L} \right] = p(r).$$

Den marginale kostnaden ved å øke risikoen står på venstresiden av likhetstegnet. Den består av avkastningen banken går glipp av dersom den mislykkes. Siden banken tilbakebetaler innskytternes penger bare dersom den lykkes, vil klammeparantesen nettopp være et uttrykk for denne avkastningen. Den marginale gevinsten ved å øke risikoen finner vi på høyresiden. Høyere risiko gir høyere rente (som banken mottar med sannsynlighet $p(r)$).

Lar vi samfunnsøkonomisk optimalt risikonivå være det som gir høyest forventet verdi av lånene, dvs. $Max[p(r)r]$, er dette gitt ved $p'(r)r + p(r) = 0$. Vi ser at banken vil ta større

⁹ Dewatripont og Tirole (1994) gir et teoretisk rammeverk for regulering av bankenes egenkapital utfra en slik representasjons-hypotese.

¹⁰ Se Freixas og Rochet (1998, Ch.9) for referanser til denne litteraturen.

¹¹ Se for øvrig Blum (1999) for en analyse av bankens risikoeksponering med denne typen bankteknologi.

¹² Vi forenkler illustrasjonen ved hele tiden å holde produksjonsskalaen, L , konstant.

risiko enn dette, og grunnen kan sies å være at økt risiko øker verdien av bankens opsjon på sikringsfondets midler. Vi ser også at denne effekten er sterkere jo høyere andel av utlånene som finansieres med innskudd. Sagt på en annen måte; avkastningen som banken går glipp av dersom den mislykkes går ned når kapitaldekningen går ned (dvs. forholdet mellom D og L går opp). Økt kapitaldekning vil medføre at bankens porteføljerisiko avtar, og nærmer seg det samfunnsøkonomisk optimale nivået.

Kredittvurdering

Et alternativ til porteføljevalg er å se på bankens arbeid med å vurdere kredittverdigheten til den enkelte lånsøker. Jo mer ressurser banken bruker på å avdekke betalingsevnen til kundene, desto lavere blir sannsynligheten for at banken pådrar seg utlånstap. Vi tenker oss nå at konkurransen i bankmarkedet fastsetter utlånsrenten r , og at denne gjelder for alle som får lån. Lar vi variabelen e uttrykke bankens kredittvurderingsinnsats, og $C(e)$ kredittvurderingskostnadene, kan forventet kapitalavkastning skrives:¹³

$$E\pi - K = p(e)rL - L + (1 - p(e))D - C(e).$$

Deriverer vi denne med hensyn på e , får vi:

$$p'(e) \left[r - \frac{D}{L} \right] L = C'(e).$$

Samfunnsøkonomisk optimal kredittvurdering er gitt ved $p'(e)rL = C'(e)$. Banken vil velge en slik kredittvurderingsinnsats bare dersom det er 100 prosent egenkapitalfinansiering av utlånene. Hvis innskuddsfinansieringen øker, vil et gitt utlånsvolum bli realisert med en svakere kredittvurdering.

Sammenhengen mellom kapitaldekning og risiko for utlånstap, slik den avdekkes i litteraturen, er ikke så entydig som fremstillingen her skulle tilsi. Vi skal ikke gi noen

¹³ Se f.eks. Gehrig (1996) for en analyse basert på en lignende bankteknologi. Formuleringen innebærer at kredittvurderingsoppgavene påfører banken en såkalt ikke-pekuniær kostnad.

bred oversikt over litteraturen på dette punktet, men heller nøye oss med å trekke frem noen momenter som synes sentrale.

Betydningen av fremtidig inntjening

Bankens beslutninger ovenfor var utledet av et statisk optimeringsproblem. Et viktig moment når bankene treffer sine beslutninger er de fremtidige inntjeningsmulighetene.¹⁴ En bankkonsesjon med et opparbeidet merkenavn og kundemasse gir eierne eiendomsrett til en *fremtidig* kapitalavkastningsstrøm. Nivået på den fremtidige avkastningen vil påvirke *dagens* holdning til risiko.

Kostnaden ved å ta risiko er bestemt av nivået på den fremtidige inntjeningen. I den grad kapitaldekningskravet binder i matematisk forstand, slik at bankens atferd endres som følge av kravet, kan man generelt si at avkastningen på bankens egenkapital går ned når kapitalkravet økes. Økt kapitaldekningskrav vil derfor isolert sett redusere kostnadene ved å ta risiko siden bankene vil ha mindre å tape.

Gevinsten ved å ta risiko ligger fremdeles i den økte avkastning banken oppnår dersom den lykkes. En bank som lykkes får renteinntekter som blant annet kan brukes til å bygge opp egenkapitalen, hvilket i neste omgang legger grunnlag for nye utlån. Blum (1999) peker på en dynamisk effekt av kapitalkravet som bidrar til å øke gevinsten ved å ta risiko. Et bindende kapitalkrav innebærer at banken blir rasjonert på risikofylte utlån. Isteden kanaliseres utlånene over på sikre, men mindre lønnsomme, utlån som ikke krever egenkapital (i samme grad). Denne rasjoneringseffekten av kapitalkravet gjør at verdien av fremtidig egenkapital øker. Hvis egenkapitalen bygges opp av akkumulerte overskudd, bidrar denne effekten til å øke gevinsten av risiko.

Milne og Whalley (1998) kommer til andre konklusjoner når det gjelder kapitalkravenes mulighet til å påvirke risikoeksponering. De ser på en modell der bankene kan velge mellom ulike porteføljer som gir lik forventet avkastning, men som har ulik varians.¹⁵

¹⁴ Effekten av kapitalkrav på bankenes risikoeksponering i dynamiske modeller finnes bl.a. i Blum (1999), Milne og Whalley (1998), Hellmann, Murdock og Stiglitz (1998).

¹⁵ Banken kan forta såkalte "mean-preserving spreads".

Kapitalkravet kan sies å fungere som et kriterium for når øksen skal falle; oppdager myndighetene at egenkapitalen er lavere enn minstekravet, blir banken avviklet. Tapet dette påfører aksjonærene er gitt ved nivået på den fremtidige inntjeningen som de dermed går glipp av.

Bankens valg av kapital baseres dermed på et ønske om å etablere en buffer i forhold til den dramatiske begivenhet som avvikling innebærer. Egenkapitalen fungerer som bankens egenforsikring mot avvikling. Hovedkonklusjonen i analysen er at nivået på denne bufferen er uavhengig av nivået på selve kapitalkravet. Dersom kravet skjerpes, vil banken oppleve at bufferen er for lav, og i en mellomfase vil derfor banken ønske å redusere både risiko og utbetaling av utbytte for på den måten å gjenopprette ønsket buffer. Når bufferen er gjenopprettet, vil bankens atferd vende tilbake til det den var før kapitalkravet ble skjerpet.

Ifølge denne analysen må derfor ikke kapitalkravet sees på som et instrument til å styre bankenes risikoeksponering. Det må mer betraktes som et virkemiddel til å redusere forventede kostnader for sikringsfondene (og staten); når kapitalkravet øker, øker samtidig den gjennomsnittlige verdien av bankene som dukker under kapitalkravet.

Felles for disse arbeidene er at profitt isolert sett virker disiplinerende på bankenes ønske om å ta risiko. Jo høyere den løpende kapitalavkastningen er, desto mer setter bankenes eiere på spill hvis de øker risikoen i utlånsporteføljen. Keeley (1990) gir empirisk støtte for denne hypotesen. Analysen viser at banker med høy Tobin's q (et mål på markedsrett, og dermed verdien av en bankkonsesjon) både har mer egenkapital i forhold til aktiva og betaler en lavere risikopremie på usikrede innlån.

Kapitaldekning og relevansen av insolvens

Det er én egenskap ved kapitaldekningskravet som analysene så langt ikke fanger opp. I Blums modell var det to begivenheter; enten realiseres avkastning på utlånene fullt ut eller så får banken ingenting tilbake. I det sistnevnte tilfellet er banken opplagt både under kapitaldekningskravet og insolvent. I modellen til Milne og Whalley derimot vil en

bank mer realistisk kunne passere kapitaldekningskravet, og samtidig være solvent i den forstand at bokført verdi av utlånene overstiger samlede innskudd. De forutsetter imidlertid at banken uansett likvideres dersom det oppstår underdekning i forhold til kapitalkravet.

Kapitaldekningskravet påvirker hvor solvent en bank vil være når den passerer kravet. Med et høyt kapitalkrav vil en bank kunne være solvent selv om den skulle pådra seg relativt store utlånstap. Dersom den samme banken får drive videre og nyte godt av fremtidig inntjening så lenge den er solvent,¹⁶ vil ikke bankens vurdering av innskuddsfinansiering (versus egenkapitalfinansiering) og risiko på marginen påvirkes av opsjonen på sikringsfondets midler. Ved høy kapitaldekning vil insolvens inntreffe med svært liten sannsynlighet, og bankenes risikokostnader vil tilnærmet være internalisert. Så lenge utlånstapene ikke overstiger egenkapitalen, er det kun bankenes aksjonærer som bærer kostnadene. Selv om lønnsomheten av en betydelig økt risikoeksponering vil påvirkes av at sikringsfondet betaler regningen dersom de mislykkes, vil en slik atferd være lettere både å oppdage og stoppe for tilsynsmyndighetene.

Det vil være langt vanskeligere for tilsynsmyndighetene å avdekke og gripe inn overfor mer moderate overskridelser av samfunnsøkonomisk optimalt risikonivå i bankene. Med høye kapitalkrav er imidlertid ikke dette nødvendigvis noe stort problem fordi bankene da i langt større grad internaliserer kostnadene ved risiko. Kapitalreguleringen kan sies å presse banken inn i en tilstand hvor insolvensbegivenheten ikke tillegges vekt når banken treffer sine beslutninger. Dette forklarer hvorfor problemet med moralsk hasard er særlig akutt når banken allerede er kommet opp i en finansielt stresset situasjon. Konkurs situasjonen, og med den også sikringsfondets penger, er da rett rundt hjørnet. Kostnadene ved ta risiko er da nærmest lik null og bankens beste strategi karakteriseres som "gambling for resurrection".

¹⁶ Etter forretningsbanksloven § 8, 5.ledd kan konsesjonen trekkes tilbake i tilfellet av "grov og vedvarende overtredelse" av bankens plikter etter loven. Siden kapitaldekning er en slik plikt, må dette innebære at en mindre underdekning som ikke varer så lenge ikke vil være nok for å trekke konsesjonen tilbake. Se for øvrig Dokument nr. 17 (1997-98).

Markedsdisiplin og risikopremie

Et forhold som modererer bankenes ønske om ta større risiko enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt, er bankenes bruk av usikrede innlån. Selv om innskuddsgarantien omfatter beløp under 2 mill. norske kroner per innskyter, per bank, vil alle lån i ulike interbankmarkeder, samt den ansvarlige lånekapitalen, være definert som usikret. Siden bankene i økende grad benytter denne lånemuligheten, forventes dette å styrke markedets evne til å prise bankenes risiko.¹⁷ De som tilbyr slike lån er store institusjonelle aktører som både har bedre forutsetninger for og sterkere insentiver til å vurdere bankenes risiko. Kapitalmarkedene vil i såfall bidra til at bankene konfronteres med risikokostnadene.

Dette hviler imidlertid på to viktige forutsetninger. For det første må avvikling av bankene fremstå som en troverdig trussel i kapitalmarkedet. Selv om den siste bankkrisen viste at egenkapitalen var ansvarlig, viste den samtidig at gjeld (inkludert ansvarlig lånekapital) ikke var ansvarlig. Tvert imot var et av myndighetenes virkemidler bokstavelig talt å reise verden rundt for å berolige kapitalmarkedene om at deres gjeld til norske banker var trygg. Motivet for dette tiltaket var å hindre omfattende *run* mot bankene i en rekapitaliseringsfase. Det er mye som taler for at store banker som taper egenkapitalen vil bli videreført i en eller annen rekapitalisert form. Dersom en slik almen oppfatning av myndighetenes krisehåndtering har festet seg, er det ingen grunn til å tro at bankrisiko prises korrekt i kapitalmarkedene.

For det andre må risikoen i den enkelte bank være synlig for aktørene i interbankmarkedene. Med en stadig viktigere utenlandsfinansiering av bankenes virksomhet, kan aktørenes evne til å observere den individuelle risikoen ha blitt redusert. Det kan være en fare for at utenlandske aktører i større grad bruker aggregerte tall for banknæringen og norsk økonomi når de vurderer risikobildet. I såfall brytes sammenhengen mellom risikopremien og den enkelte banks risikoeksponering. I et slikt perspektiv kan nasjonal regulering av bankene sees på som en løsning på et gratispassasjerproblem i den norske banknæringen. Gjennom regulering kan norske

myndigheter formidle informasjon til interbankmarkedet om hvilken minstestandard norske banker ”leverer”.

Denne diskusjonen bringer oss tilbake til sikringsfondene. Inntil disse fondene er oppkapitalisert i henhold til banksikringsloven, skal medlemsbankene betale en årlig premie. Dersom denne premien hadde vært en funksjon av bankenes risiko, kunne dette erstattet kapitaldekningskravet som instrument til å påvirke bankenes risikoeksponering. Selv om den i dag beregnes utfra det samme beregningsgrunnlaget som kapitaldekningskravet, kan dagens premie sees på som en avgift på innskudd og utlån som ikke i tilstrekkelig grad bidrar til at bankene internaliserer risikokostnadene.

Oppsummering

Kapitaldekningskrav er det viktigste reguleringsinstrumentet og benyttes fordi bankene ikke internaliserer de fulle kostnadene av insolvens. Årsaken til de eksterne kostnadene av insolvens kan spores i bankenes gjeldsfinansiering av utlån, i kombinasjon med innskytere og andre kreditorer som ikke har insentiver til å overvåke bankene. Gjennomgangen ovenfor har vist at økonomisk teori ikke kan fremvise noen klar sammenheng mellom nivået på kapitaldekningskravet og bankenes risikoeksponering. Følgende fire konklusjoner kan oppsummere sammenhengen:

1. Økt kapitaldekningskrav reduserer, for gitt risikoeksponering, sannsynligheten for insolvens. Dette bidrar isolert sett til å redusere forventede utbetalinger fra sikringsfondene og staten.
2. Økt kapitaldekningskrav bidrar til å øke graden av egenfinansiering, og gjennom det også graden av internalisering av risikokostnadene. Dette trekker i retning av redusert risiko, og dermed reduserte forventede utbetalinger fra sikringsfondene og staten.
3. Økt kapitaldekningskrav gjør insolvensbegivenheten mindre relevant, og bidrar således til at banken internaliserer kostnadene ved risiko. Dette bidrar til redusert risiko, og dermed til reduserte forventede utbetalinger fra sikringsfondene og staten.

¹⁷ I 1998 utgjorde innskudd fra kunder 46 prosent av forretningsbankenes gjeld. I sparebankene var den tilsvarende andelen 66 prosent. Kilde: Norges Bank.

4. Økt kapitaldekningskrav reduserer den løpende kapitalavkastning. Dermed reduseres også kostnadene ved å miste bankkonsesjonen som følge av store utlånstap. Dette trekker i retning av økt risiko. Virkningen på forventede utbetalinger fra sikringsfondene er dermed usikker.

Disse fire punktene kan sees på som rapportens svar på spørsmålet om hvordan bankene reagerer på kapitaldekningskrav. Selv om det er flere forhold som taler for at kapitalkravet reduserer forventede utbetalinger fra sikringsfondet, er ikke sammenhengen helt entydig. Hovedgrunnen til det ligger i sammenhengen mellom lønnsomhet og vurdering av risiko. I neste kapittel skal vi se nærmere på den strategiske interaksjonen mellom nasjonale myndigheter.

5. Regelverkskonkurransen

EU/EØS-regelverket åpner for regelverkskonkurransen fordi en bank som har konsesjon i et EØS-land fritt kan etablere virksomhet innenfor hele EØS-området og ta med seg hjemlandets krav til virksomheten. Regelverket bygger med andre ord på et *hjemlandsprinsipp*. Det sistnevnte gjelder imidlertid bare dersom etableringen skjer med bruk av filialer. En datterbank etablert i Norges betraktes som en norsk bank med utenlandske eiere og må følgelig respektere det norske regelverket.

Et viktig unntak fra hjemlandsprinsippet gjelder innskuddsgarantiordningen. Dersom hjemlandets ordning har en mindre omfattende dekning, skal filialen kunne slutte seg til vertslandets ordning. Tilslutning til vertslandets innskuddsgarantiordning er frivillig. Hvis en utenlandsk bank skulle finne det hensiktsmessig, har den full anledning til å tilby innskuddsavtaler med lavere dekning enn vertslandets egne banker. Utenlandske filialer har imidlertid ikke anledning til å tilby innskyterne en bedre dekning enn det vertslandets egne banker gjør.¹⁸

Før vi går nærmere inn på regelverkskonkurransen er det nødvendig å avklare myndighetenes suksesskriterium. Det er tre forhold som med et normativt utgangspunkt kan antas å påvirke myndighetenes syn på reguleringen. Det første er hensynet til bankenes låntakere og innskytere. Samfunnsøkonomisk effektivitet krever at låne- og innskuddsbetingelsene reflekterer bankenes kostnader ved å frembringe disse tjenestene. Isolert sett krever dette sterk grad av konkurranse i finanssektoren.¹⁹ En lønnsomhet i banknæringen som overstiger avkastningsnivået i økonomien forøvrig vil ikke være forenlig med samfunnsøkonomisk effektivitet, eller mer presist en pareto-optimal ressursallokering. I utgangspunktet endres ikke dette selv om vi åpner markedet for utenlandske banker. Markedsandelene til de utenlandske bankene bør få reflektere deres

¹⁸ I følge NOU 1995:25 skal dette unntaket vurderes innen utgangen av 1999.

¹⁹ Jfr. diskusjonen ovenfor, vil imidlertid sterk konkurranse kunne bidra til å øke bankenes risikoeksponering fordi verdien av bankkonsesjonen går ned.

evne til å tilby finansielle tjenester til norske bedrifter og husholdninger til konkurransedyktige priser.

Denne eierskapsnøytrale politikken hviler imidlertid på forutsetningen om effektiv konkurranse. Dersom bankene av en eller annen grunn har markedsrett og tjener såkalt ren-profit, vil myndighetene være tjent med at denne havner på norske hender. Tiltak som bidrar til dette betegnes i litteraturen som *profit-shifting*, og kan utgjøre det neste hensynet i reguleringspolitikken. Et tredje og viktig hensynet er kostnadene knyttet til sikringssystemene.

Som påpekt av Vives (1991) vil kombinasjonen av et hjemlandsprinsipp på kapitaldekning og et vertslandsprinsipp på innskytergarantiordningen kunne invitere til ineffektiv regelverkskonkurranse. Det er imidlertid ikke opplagt at man får et slikt press i retning av svekket kapitalkrav og innskytergarantiordning. I det følgende skal vi se nærmere på dette reguleringsspillet.

Som vist i kapittel 4 var hovedbegrunnelsen for kapitaldekningskravet å dempe bankenes insentiver til å ta for høy risiko og å redusere forventede utbetalinger fra sikringsfondene. Poenget til Vives er at med det nåværende regelverket kan myndighetene forbedre bankenes konkurranseevne gjennom å redusere kravet til kapitaldekning, uten nødvendigvis å måtte bære de fulle risikokostnadene ved dette. Dersom myndighetene samtidig fastsetter et lavt garantibeløp i innskytergarantiordningen, vil bankene kunne kjøpe seg inn vertslandets garantiordning. Dermed ender vertslandet opp med å måtte bære deler av risikoen.

Før vi ser nærmere på regelverkskonkurransen, bør det presiseres hva vi skal forstå med reduserte kapitalkrav. Kapitalkravene som bankene stilles overfor slutter å binde for lave, men strengt positive verdier. Bankene vil av egeninteresse ønske å holde kapital, bl.a. av hensyn til interbankfinansieringen. Kapitalkravene endrer bankenes atferd bare i den grad de legges på et høyere nivå enn det bankene finner bedriftsøkonomisk optimalt. Vi forutsetter at myndighetenes kapitalkrav er bindende, og at bankene dermed isolert sett

tjener på reduserte kapitalkrav. I den grad det internasjonale minstekravet (BIS-kravene) på 8 prosent også er bindende, setter dette begrensninger for myndighetenes muligheter til å bruke regelverket i konkurranseøyemed. Begrensningene er imidlertid ikke absolutte siden den regnskapsmessige implementeringen av kapitalkravene er lagt til nasjonale myndigheter. Ulike regnskapsregler medfører at det reelle minstekravet bankene stilles overfor kan variere fra land til land.²⁰

Vedrørende innskytergarantien er det innenfor EU fastsatt et minstenivå på 20.000 Euro (i overkant av 160.000 kroner). ”Dumping” av garantiordningen innebærer derfor at man legger seg på dette nivået. Norge har i dag et garantibeløp på 2 mill. kroner.

Hvordan regelverkskonkurransen vil arte seg, vil avhenge av vertslandets mulighet til å differensiere prisen filialene må betale for å knytte seg til innskuddsgarantiordningen. Vi ser først på en situasjon der mulighetene for en slik differensiering av medlemsavgiften er begrenset.

5.1 Ikke-differensierte tilknytningsavgifter

Dersom filialene kan slutte seg til vertslandets ordning på samme vilkår som vertslandets egne banker i den forstand at de betaler den samme avgiften uavhengig av kapitaldekning, får vi en negativ eksternalitet knyttet til valg av kapitalkrav slik som påpekt ovenfor.

Hvor viktig denne eksternaliteten er, avhenger av størrelsen på hjemmemarkedet i forhold til potensielt utemarked. Hvis hjemmemarkedet er stort, vil økningen i de interne risikokostnadene av en regelverksinitiert utenlandseksponering kunne overstige gevinsten av økte markedsandeler ute. I såfall må man kunne forvente en likevekt der kapitalkravene holdes oppe.

²⁰ Et, i følge The Economist (17. april 1999), mye sitert eksempel på det sistnevnte gjelder japanske banker. Halvparten av minstekravet til den ansvarlige kapitalen skal være såkalt kjernekapital (”tier one”), mens den andre halvparten kan bestå av tilleggskapital (”tier two”) som ansvarlige lån, skjulte reserver, generelle tapsavsetninger, osv.. Japan fikk gjennom et unntak som gjorde at 45 prosent av en banks urealiserte aksjegevinst kunne inngå som en del av tilleggskapitalen. Da aksjekursene begynte å falle justerte man reglene ytterligere slik at aksjene isteden kunne verdsettes til historisk kjøpspris.

Hvis derimot de respektive hjemmemarkedene er små i forhold til et potensielt utemarked, taler dette isolert sett for at nasjonale myndigheter kan se seg tjent med både å fire på kapitalkrav og svekke innskytergarantiordningen. Grunnen til at de også vil ønske å svekke innskuddsgarantien, er at dette bidrar til å overføre deler av risikokostnadene til vertslandet.

Selv om vi her ikke har stilt opp noen eksplisitt modell, kan vi argumentere for at en situasjon der alle landene legger seg på minstekravene (både til kapitaldekning og innskytergaranti) ikke nødvendigvis kan utgjøre noen likevekt. For å se det må vi huske at vertslandet bærer deler av risikokostnadene for hjemlandet bare i den grad vertslandet har en mer generøs innskytergaranti. Med et felles lavt garantibeløp vil derfor den negative eksternaliteten falle bort, og de respektive land vil bære hele risikokostnaden. Et land som i en slik situasjon øker kapitaldekningskravet, vil fremdeles svekke konkurransevnen til landets egne banker, men vil samtidig motta hele gevinsten i form av lavere forventede utbetalinger fra sikringsfondet.

Ser vi på en situasjon der bankene i et lite land (f.eks. Norge) utsettes for konkurranse fra utenlandske filialer i hjemmemarkedet, men der hjemlandets banker ikke går ut,²¹ endres synet på reguleringskonkurransen. Dersom de utenlandske bankene kommer inn med en reguleringsfordel (lavere kapitalkrav) og en garantiordning med lav dekningsgrad, vil ikke nødvendigvis det beste svaret fra vertslandets myndigheter være å møte dette. Hvis myndighetene holder regelverket uendret ("høyt" kapitalkrav og "høyt" garantibeløp), vil bankene over tid bli utkonkurrert av utenlandske banker.²² Når utenlandske banker har overtatt markedet, vil ikke disse lenger ha insentiver til å kjøpe seg inn i vertslandets sikringsordning. Sikringsfondet vil derfor ikke bære noen risiko siden medlemsbankene er utkonkurrert. Dette kan sies å være positivt for sikringsfondet (og vertslandets

²¹ Dette kan f.eks. skyldes ulike typer skalafordeler som gjør det vanskelig for små banker å vinne markedsandeler ute.

²² Jeg forutsetter dermed at innenlandske og utenlandske banker er identiske i den forstand at de kan levere nøyaktig de samme finansielle tjenester i markedet til nøyaktig de samme kostnadene (ekskl. kapitalkostnader), og at bankmarkedet er kjennetegnet ved sterk konkurranse.

skattebetalere). Vertslandets innskytere derimot kommer dårligere ut. Disse står nå bare overfor utenlandske banker med en sikringsordning som gir dårligere dekning.

I tabellen nedenfor har jeg antydnet hvordan andre reaksjoner fra vertslandets myndigheter slår ut for henholdsvis vertslandets banker, sikringsfond og innskytere. Et plusstegn (minustegn) i tabellen antyder at vedkommende aktør kommer bedre (dårligere) ut sammenlignet med situasjonen der myndighetene holder regelverket uendret. K er et symbol for kapitaldekning, mens G er et symbol for garantibeløpet til sikringsordningen.

Tabell 1: Effekten av ulike reguleringsstrategier, vurdert i forhold til status quo,²³ når utenlandske banker kommer inn med K_{LAV} og G_{LAV} .

	<i>Bankenes profitt</i>	<i>Sikringsfondet</i>	<i>Innskyterne</i>
$K_{LAV}/G_{HØY}$	+	÷	+
$K_{HØY}/G_{LAV}$	0	0	0
K_{LAV}/G_{LAV}	+	÷	0

Bankene kommer selvfølgelig best ut dersom myndighetene møter konkurransen med å senke kapitalkravet. Hvorvidt dette kombineres med en nedjustering av garantibeløpet påvirker ikke bankenes konkurransesituasjon vis-à-vis de utenlandske.²⁴ Innskyterne og bankene har dermed nesten sammenfallende interesser med hensyn til reguleringsstrategi. Innskyterne kommer best ut dersom myndighetene svarer med å senke kapitalkravet og beholde et høyt garantibeløp. Dette skyldes at alle andre regulerings svar innebærer svekket innskytergarantiordning. Grunnen til at innskyterne vurderes å være indifferente mellom $K_{HØY}/G_{LAV}$ og $K_{HØY}/G_{HØY}$, er at norske banker forutsettes å bli utkonkurrert dersom de stilles overfor et særnorskt høyt kapitalkrav. Innskyterne vil dermed over tid bare møte utenlandske banker (med lavt garantibeløp).

²³ Status quo er her definert som høyt kapitalkrav og høyt garantibeløp ($K_{HØY}/G_{HØY}$) i forhold til utenlandske banker i vertslandet.

²⁴ Beholdes et høyt garantibeløp, forutsettes utenlandske banker å kjøpe tilleggsdekning.

Ser vi isolert på sikringsfondet (som også kan tolkes som skattebetalernes interesse), er senket kapitalkrav, uten nedjustering av garantibeløpet, det dårligste reguleringssvaret. Med et slikt svar sørger reguleringsmyndighetene for at medlemsbankene overlever i konkurransen med de utenlandske, samtidig som de utenlandske bankene kjøper tilleggsdekning. For gitt markedsvolum, vil dette øke forventede utbetalinger siden kapitalkravet er redusert.²⁵

Dersom myndighetene kombinerer lavere kapitalkrav med redusert garantibeløp, vil fremdeles bankene overleve i konkurransen med utenlandske banker. Forskjellen er at utenlandske banker ikke kjøper tilleggsdekning. Så selv om sikringsfondet kommer dårligere ut enn ved status quo, er dette å foretrekke (for sikringsfondet) fremfor en kombinasjon av lavt kapitalkrav og generøs garantiordning.

Selv om en mer presis analyse av disse forholdene er nødvendig for å trekke sikrere konklusjoner, viser drøftingen at det å møte utenlandske banker med å senke reguleringskravene ikke nødvendigvis er den beste strategien. Hovedgrunnen til dette, er at en slik strategi påfører vertslandets sikringsordning økte kostnader. Siden vi har argumentert for at hensynet til lønnsomheten i en norsk banknæring som møter konkurranse går på bekostning av samfunnsøkonomisk effektivitet (når vi det er effektiv konkurranse), er det kun det ene pluss-tegnet hos innskyterne som trekker i retning av at myndighetene bør lempe på regelverket. Hvis hensynet til innskyterne veier tilstrekkelig tungt, bør myndighetene svare med å senke kapitalkravet, men opprettholde en romslig innskytergarantiordning.

5.2 Differensierte tilknytningsavgifter

Diskusjonen ovenfor var basert på en antakelse om at sikringsfondsavgiften ikke kunne differensieres utfra antatt risiko, f.eks. kapitaldekning. Slik som regelverket og den norske sikringsordningen er utformet, er visse former for differensiering mulig.

²⁵ Jfr. diskusjonen i kapittel 4. Forventede utbetalinger øker både fordi bankene kan komme til å ta større risiko og fordi bankene tåler mindre utlånstap når de opererer med lavere kapitaldekning. Dette gir imidlertid et nettotap for sikringsfondet bare i den grad sikringsfondsavgiften ikke justeres i takt med den økte risikoen.

I Europaparlaments- og rådsdirektiv 94/19 av 30. mai 1994 om innskuddsgarantiordningen heter det i vedlegg II om en filials tilslutning:

”d) vertsstatens ordning vil kunne kreve en avgift fra filialene til tilleggsdekning på et passende grunnlag under hensyn til den garantien som finansieres av hjemstatens ordning...”

Selv om denne ikke presiserer nærmere kriteriene for fastsettelsen av en slik avgift, må formuleringen ”på et passende grunnlag” kunne sies å gi rom for differensiering av tilknytningsavgiften. Den norske sikringsloven sier at banker med hovedsete i Norge skal betale en avgift lik summen av 1 promille av samlet innskudd og 0,5 promille av beregningsgrunnlaget for kapitaldekningskravet. Lovens paragraf 2-7 anviser videre følgende risikjustering av avgiften:

”a) for et medlem som har en kjernekapitaldekning på mindre enn 8 prosent skal avgiftsbeløpet forhøyes med et prosentvis tillegg på 4 ganger det antall prosentpoeng som kjernekapitaldekningen er mindre enn 8 prosent,
b) for et medlem som har en kjernekapitaldekning som overstiger 8 prosent, skal avgiftsbeløpet reduseres med et prosentvis fradrag på 4 ganger det antall prosentpoeng som kjernekapitaldekningen overstiger 8 prosent, men ikke i noe tilfelle på mer enn 35 prosent.”

Utenlandske filialer som søker tilknytning til innskytergarantien skal betale en avgift til fondet tilsvarende 1 promille av samlet innskudd i filialen, men det skal gjøres et forholdsmessig fradrag for den del av garantibeløpet som anses dekket under innskuddsgarantiordningen i hjemlandet. Ved samtidig å slå fast at beløpet skal risikjusteres på samme måte som for norske banker, anviser loven nettopp en form for differensiering.

Potensielt fjerner dette grunnlaget for en regelverkskonkurransse av den typen som ble diskutert i 5.1. Kilden til ineffektivitet var der den negative eksterne virkningen knyttet til garantiordningen. Med adgang til å differensiere avgiften, kan vertslandet løse dette problemet ved å justere opp årsavgiften som de utenlandske filialene må betale for å få

tilleggsdekning. Ved å la denne avgiftens størrelse avhenge av kapitaldekningen til filialene (dvs. filialens hovedkontor), kan vertslandet returnere risikokostnaden.

Settes avgiften tilstrekkelig høyt, vil ikke utenlandske banker kunne komme inn med lavt kapitalkrav og garantibeløp, og samtidig konkurrere ut vertslandets banker (med høyt kapitalkrav og generøs garantiordning). Skal hjemlandet gi sine banker en regelverksfordel i vertslandet, må denne fordelingen bestå av lavt kapitalkrav i kombinasjon med en generøs garantiordning. Dermed endres regelverkskonkurransen fordi det ikke lenger foreligger negative eksterne virkninger av hjemlandets regelverksbeslutning. Hjemlandet bærer hele kostnaden ved regelverksinitiert ekspansjon. Dermed har vi heller ikke grunnlag for å si at regelverket vil justeres ned til et for lavt nivå, så lenge vi beholder forutsetningen om fravær av markedsmakt.

Anta igjen en situasjon der et lite land møter konkurranse fra utenlandske banker i hjemmemarkedet. Som følge av vertslandets mulighet til å differensiere sikringsfondsavgiften, antar vi videre at utenlandske banker som kommer inn med en regelverksfordel (lavt kapitalkrav), samtidig har med seg en generøs garantiordning fra hjemlandet. Følgende tabell antyder hvordan vertslandets svar påvirker vertslandets banker, sikringsordning og innskytere:

Tabell 2: Effekten av ulike reguleringsstrategier, vurdert i forhold til status quo,²⁶ når utenlandske banker kommer inn med K_{LAV} og $G_{HØY}$.

	<i>Bankenes profitt</i>	<i>Sikringsfondet</i>	<i>Innskyterne</i>
$K_{LAV}/G_{HØY}$	+	÷	0

Igjen er virkningene vurdert i forhold til status quo. Nå vil det eneste relevante alternativet være å senke kapitalkravet til konkurrentenes nivå, samtidig som garantibeløpet holdes uendret. Bankene vil som tidligere tjene på dette. Sikringsfondet taper fordi vertslandets banker forblir konkurransedyktige og tilbyr banktjenester med lavere kapitaldekning enn tidligere. Innskyterne påvirkes ikke av valget.

Dersom myndighetene isteden beholder et strengt regelverk, vil vertslandets banker bli utkonkurrert. Utenlandske sikringsfond bærer dermed hele kostnader knyttet til innskuddsgarantien. Spørsmålet blir derfor om vertslandets myndigheter vurderer kostnadene ved å ha en sikringsordning som så store at utenlandske banker (og myndigheter) som er villig til å bære denne kostnaden bør ønskes velkommen. Kostnadene ved å ønske utlendingene velkommen, er at vertslandets myndigheter mister en nasjonal banknæring som genererer avkastning for bankaksjonærene. Som allerede påpekt vil imidlertid ikke bortfall av en nasjonal banknæring representere noe samfunnsøkonomisk effektivitetsstap. Profitten som norske banker kan oppnå dersom de får konkurrere på like vilkår, vil i en situasjon med sterk konkurranse reflektere verdiene som den norske bankkapitalen og de banksatte kan skape i andre deler av økonomien. I såfall blir konklusjonen av denne analysen at myndighetene ikke bør svare med å senke kapitalkravet.

5.3 Sammenhengen mellom kapitalkrav og konkurranseevne

Diskusjonen så langt har forutsatt at reduserte kapitalkrav styrker en banks konkurranseevne. Med bankenes økende avhengighet av kapitalmarkedene og ulike typer kapitalinstrumenter (inkludert ansvarlig lånekapital som inngår som en del av bankenes tilleggskapital) hevdes det at økt kapitaldekning styrker bankenes konkurranseevne. Et uttrykk for et slikt syn finner vi i NOU 1998:14, der det fremholdes å være en allmen oppfatning at norske banker bør ha en betydelig høyere kapitaldekning enn 8 prosent for å være konkurransedyktige.

Dersom innlån utover vanlige innskudd har lang løpetid, vil ikke disse kunne reverseres når banken får akutte problemer. I prinsippet eksponeres derfor långiverne i kapitalmarkedet for kredittrisiko i bankene, og de vil følgelig ha incentiver til fortløpende å vurdere bankenes atferd. Hvis kapitalmarkedene fungerer godt, vil bankenes risikoeksponering komme til uttrykk i den prisen bankene må betale for lånene.

²⁶ Status quo er fremdeles definert som høyt kapitalkrav og høyt garantibeløp.

Tankegangen er dermed at økt soliditet lønner seg fordi innlånskostnadene i kapitalmarkedene reduseres.

En slik påstått positiv sammenheng mellom kapitaldekning og lønnsomhet kan ikke ha generell gyldighet siden økt kapitaldekning jo ikke er gratis. Økt soliditet koster i form av reduserte utlån og dermed tapte renteinntekter, lavere utbytte, osv. Hvis kapitalmarkedene – inkludert aksjemarkedet – fungerer godt, vil kostnaden ved å øke kapitaldekningen på marginen være lik gevinsten i form av lavere innlånskostnader.

Nå kan det hevdes mot dette at omfattende regulering av bankene viser at kapitalmarkedene ikke fungerer så godt som det vi krever her. En årsak til at markedet ikke fungerer tilstrekkelig godt, er fravær av en troverdig konkurstrussel. Som allerede påpekt, er det grunn til å tro at den langsiktige finansieringen til bankene ikke angripes selv om banken mer enn taper sin aksjekapital. Grunnen er at store banker ofte vil bli rekapitalisert for å unngå store samfunnsmessige avviklingskostnader, og at innlån i en slik rekapitaliseringsfase skjermes for ikke å utløse ”run” mot banken. Hvis dette er et viktig moment, vil ikke økt soliditet belønnes i tilstrekkelig grad i kapitalmarkedet. Som nevnt i kapittel 4 gir dette et argument for å sette kapitalkrav til bankene, men da er det ikke fordi dette belønnes med lave innlånskostnader. Tvert imot, problemet er at det ikke belønnes.

Selv om det av andre grunner skulle vise seg å foreligge en nettogevinst ved økt kapitaldekning i form av lavere innlånskostnader, er ikke dette tilstrekkelig for å advare myndighetene mot å senke kapitalkravet. Grunnen er at kapitaldekningskravet i en slik situasjon må sies å være ikke-bindende. Bankene vil av rene bedriftsøkonomiske hensyn se seg tjent med å operere med høyere kapitaldekning. Så lenge kapitalkravene binder, vil bankene generelt tape på at kravene økes. Skulle kravene opphøre å binde, vil ikke bankene berøres av de formelle kravene som myndighetene setter.

Igjen er det nødvendig med en reservasjon. Hvis det er slik at markedet (som her ofte vil bestå av utenlandske aktører) ikke kan observere den reelle soliditeten til hver enkelt

bank, men bare observere land-kjennetegn, vil myndighetenes kapitalkrav kunne spille en slik viktig rolle for å sikre bankenes konkurransedyktighet. Når bankenes individuelle risiko ikke kan observeres, vil lånekapitalen bli priset likt for alle bankene, basert på forventet risiko. Den enkelte bank har dermed ingen insentiver til å vektlegge soliditet siden dette ikke direkte påvirker markedets syn på risikoen i bankene. Kapitalmarkedet forventer dermed at bankene er i høyrisiko-gruppen og priser kapitalen deretter.

I en slik situasjon kan myndighetene bedre lønnsomheten til hele banknæringen ved å etablere en observerbar minstestandard. Et strengt regelverk, kombinert med en troverdig tilsynsordning, endrer kapitalmarkedets syn på landrisikoen på en slik måte at lånekostnadene reduseres.

5.4 Strategisk bankregulering

Hittil har vi ikke berørt den strategiske interaksjon mellom de innenlandske og utenlandske bankene. Vi antok at kun bankene med det mildeste regelverket overlevde på sikt. Implisitt forutsetter det at konkurransen i bankmarkedet er effektiv. Det eksisterer imidlertid en betydelig litteratur som studerer bankmarkedene utfra et næringsøkonomisk perspektiv, der avvik fra forutsetningen om perfekt konkurranse står sentralt.²⁷ Ved en mer eksplisitt beskrivelse av konkurransesituasjonen, trer andre hensyn frem i den nasjonale reguleringspolitikken.

Hvis en banknæring kan beskrives som et oligopol, vil bankene kunne drive med en lønnsomhet som overstiger det som kan betegnes som normalavkastning i økonomien for øvrig. En slik ”ren-profitt” trenger ikke være synlig i regnskapene som høy kapitalavkastning etter skatt. Den kan like gjerne ta veien ned i bankorganisasjonene som høye lønninger, frynsegoder, mange ansatte, bankbygninger, osv. eller inn i statskassen som skatteinntekter. Dersom bankene klarer å bedre sin konkurranseposisjon vis-à-vis de utenlandske, kommer dette både banknæringen og statskassen til gode i form av økt ren-profitt og skatteinntekter. Ved å trekke parallellen til strategisk handelspolitikk, blir det reguleringspolitikkenes oppgave å medvirke til dette.

²⁷ Se Freixas og Rochet (1998, kap. 3)

Cournot-konkurranse

Antar vi at konkurransesituasjonen mellom utenlandske og innenlandske banker kan betegnes som Cournot-konkurranse, har vi en situasjon der bankene produserer perfekte substitutter og fastsetter utlånsvolum samtidig. Utlånsrenten bestemmes av samlet utlånsvolum fra bankene. Det antas å være så få banker i markedet at hver enkelt bank er seg bevisst at det volum banken beslutter å låne ut får konsekvenser for utlånsrenten; økes volumet, går renten ned. Dette forklarer hvorfor samlet utlånsvolum er lavere i en situasjon med Cournot-konkurranse enn med effektiv konkurranse.

En viktig egenskap ved den såkalte Cournot-likevekten, er at dersom f.eks. de innenlandske bankene kunne kunngjøre at de vil øke utlånsvolumet utover likevektsvolumet, ville de utenlandske bankenes beste respons være å redusere sitt utlånsvolum. På denne måten kunne de innenlandske bankene ha økt sine markedsandeler uten at samlet utlånsvolum, og dermed rentefallet, ble så stort at gevinsten ved økte markedsandeler forsvinner.

Problemet er at en slik kunngjøring ikke er troverdig siden strategien jo innebærer at de innenlandske bankene velger et annet utlånsvolum enn det Cournot-likevekten tilsier. Gjennom skatte- og subsidiepolitikken kan imidlertid myndighetene påvirke de innenlandske bankenes beslutninger på en slik måte at de ser seg tjent med å velge et høyere volum.

Innenfor en standard Cournot-modell er det en enkel sammenheng mellom nivået på grensekostnadene og ønsket volum; jo lavere kostnader desto høyere volum. Selv om en tradisjonell subsidiepolitikk ikke er aktuell innenfor banknæringen, vil bindende kapitalkrav kunne påvirke kostnadene ved utlån på en tilsvarende måte. Jo høyere kapitalkrav, desto mer egenkapital må skaffes for et gitt utlånsvolum. Ved å fire på kapitalkravene kan myndighetene redusere utlånskostnadene, og dermed også øke utlånsvolumet til landets egne banker på bekostning av de utenlandske. Gjennom dette ”importeres” den økonomiske ren-profitten i bankmarkedet.

Selv om denne gevinsten må veies mot kostnadene ved økt risiko og økte forventede utbetalinger fra sikringsfondene, legger denne formen for internasjonal handel i banktjenester press på kapitalkravene. Hvis både utenlandske og innenlandske myndigheter velger en slik reguleringsstrategi, får vi en fangens dilemma situasjon, der alle ender opp med å senke kapitalkravene til tross for at de gjennom internasjonal koordinering kunne kommet bedre ut ved å enes om et felles høyt kapitalkrav.

Bertrand-konkurranse

Problemet med å gi anbefalinger om reguleringsstrategi på grunnlag av analysen ovenfor er at konklusjonen er avhengig av hvordan konkurranseformen antas å være. Et alternativ til Cournot-konkurranse, er såkalt Bertrand-konkurranse. Vi forutsetter da at finansielle tjenester fra innenlandske og utenlandske banker ikke lenger betraktes som perfekte substitutter av kundene, slik at det blir mulig å overleve i markedet selv om f.eks. utlånsrenten er noe høyere enn konkurrentens. Bankene antas fremdeles å treffe sine beslutninger samtidig, men isteden for kvantum tenker vi oss nå at de tar stilling til hvilken utlånsrente de skal tilby.

Den strategiske interaksjonen mellom bankene består av at utlånsrenten til den enkelte bank påvirker etterspørselen som retter seg mot konkurrentene. Igjen kan de innenlandske bankene forbedre sin situasjon ved på forhånd å kunngjøre at de vil "spille" noe annet enn Bertrand-likevekten. Denne gangen er de tjent med å annonsere en høyere utlånsrente enn det Bertrand-likevekten tilsier.

For å gjøre kunngjøringen troverdig er det fremdeles behov for en offentlig politikk, slik at høyere utlånsrente faktisk fremstår som bankenes beste strategi. Innenfor Bertrand-modellen er det en enkel sammenheng mellom grensekostnad og ønsket pris; jo høyere grensekostnad, desto høyere annonsert pris. Dermed er synet på strategisk bruk av kapitaldekningskravet snudd opp ned i forhold til det vi kan lese ut av Cournot-modellen. Ved å stramme til kapitalkravene blir utlånsvirksomheten dyrere, og bankene vil fastsette høyere utlånsrente.

Kostnadene ved denne politikken bæres i dette tilfellet ikke av sikringsfondet, siden både bankenes risikoeksponering og forventede utbetalinger fra fondene forventes å avta med kapitalkravet. Taperne er derimot alle ikke-finansielle foretak og husholdninger som låner i bankene. Disse må nå betale en enda høyere utlånsrente enn tidligere, og forskjellen mellom marginale innlånskostnader og utlånsrente øker. Hvis vi antar at vertslandets banker opplever konkurranse fra utenlandske banker i sitt eget hjemmemarked, taler dette for at kostnadene ved å bruke regelverket på denne måten blir for høye. Betrakter vi isteden land med store utemarkeder og tilsvarende små hjemmemarkeder, vil en strategisk reguleringspolitikk av denne typen lettere fremstå som samfunnsøkonomisk lønnsom.

En konsekvens av dette er at myndighetene gjør banknæringen en bjørnetjeneste dersom de senker kapitalkravene med den intensjon å styrke bankenes konkurranseevne. Grunnen er at utenlandske banker ikke forholder seg passiv til en slik endring hos konkurrenten. De vil se seg tjent med å følge etter og senke sine utlånsrenter. På den måten bidrar lavere kapitalkrav bare til å skjerpe priskonkurransen mellom norske og utenlandske banker.

6. Avsluttende kommentarer

En vurdering av regelverkskonkurransen i finansnæringen må ta utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Hva er det myndighetene søker å oppnå med reguleringen av bankene, og hvordan reagerer bankene på denne reguleringen?
- Hvordan er den strategiske interaksjonen mellom nasjonale myndigheter?

Vedrørende det første punktet har rapporten konsentrert seg om regulering gjennom kapitaldekningskrav. Vi pekte på de sentrale grunnene til at myndighetene regulerer banknæringen, og tegnet deretter et bilde av hva den økonomiske litteraturen sier om bankenes tilpasning til disse kravene. Vi argumenterte for at det ikke nødvendigvis er noen entydig sammenheng mellom kapitalkrav og bankenes holdning til risiko.

Eksisterende litteratur ser (såvidt meg bekjent) utelukkende på lukkede økonomier der bankene behandles likt på regelverkssiden. Det eksisterer imidlertid en betydelig litteratur om skattekonkurransen og strategisk handelspolitikk som kan danne utgangspunkt for analyser av regelverkskonkurransen. I diskusjonen av den strategiske interaksjonen mellom myndighetene, er det viktig at motivet for reguleringen av næringen fremdeles respekteres. Hensynet til bankenes konkurransevne blir derfor et for snevert utgangspunkt for vurdering av myndighetenes strategi. I tillegg må hensynet til bankenes risikoeksponering, forventede kostnader for sikringssystemene, innskyterne og lånekundene tas med i vurderingen. Selv om rapporten ikke har stilt opp noen eksplisitt modell for analysen av regelverkskonkurransen, antyder diskusjonen at et såkalt "race to the bottom" ikke er et opplagt utfall av en regelverkskonkurransen i finansnæringen.

Det er flere relevante aspekter ved problemstillingen som rapporten ikke berører. Den tar for eksempel ikke opp spørsmålet om viktigheten av nasjonalt eierskap. I den grad hensynet til nasjonalt eierskap var utslagsgivende for myndighetenes valg i analysen

ovenfor, var det fordi den økte nasjonale bank-profitten mer enn oppveide de økte kostnadene for sikringssystemene og eventuelt bankkundene.

Det argumenteres for at Norge ikke må bli et filial-land fordi dette vil innebære en svekkelse av tjenestetilbudet i det norske markedet. Videre hevdes det at med et betydelig utenlandsk eierskap vil hovedkontorene lokaliseres utenfor Norge, og videre at dette gir som resultat at viktig finansiell kompetanse av verdi for norsk næringsliv flytter ut. Betydningen av slike momenter er uavklart, og fortjener oppmerksomhet.

Referanser

Blum, J. (1999): Do capital adequacy requirements reduce risks in banking? *Journal of Banking & Finance*. 23.

Dewatripont, M. og J. Tirole (1994): *Prudential regulation of banks*. MIT Press.

Dokument nr. 17 (1997-98): Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen. *Stortinget*.

European Central Bank (1999): Possible effects of EMU on the EU banking systems in the medium to long term. *ECB*, February 1999.

Freixas, X. og J.C. Rochet (1998): *Microeconomics of banking*. MIT Press.

Gehrig, T. (1996): Market structure, monitoring and capital adequacy regulation. *Swiss Journal of Economics and Statistics*. 132.

Heiberg, G. (1999): Behov og muligheter for videre strukturelle endringer i finansnæringen. *Sosialøkonomen* 1999. nr.4.

Hellmann, T., K. Murdock og J. Stiglitz (1998): Liberalization, moral hazard in banking, and prudential regulation: Are capital requirements enough?. Notat. *World Bank*.

Jacklin, C.J. og S. Battacharya (1988): Distinguishing panics and information-based bank runs: Welfare and policy implications. *Journal of Political Economy*. 96.

Keeley, M.C. (1990): Deposit insurance, risk, and market power in banking. *American Economic Review*. 80.

Keen, M. og Marchand, M. (1997): Fiscal competition and the pattern of public spending. *Journal of Public Economics*, 66.

Kredittilsynet: Hensiktsmessigheten av et skjerpet kjernekapitalkrav for finansinstitusjonene. Februar 1998.

Milne, A. og E. Whalley (1998): Bank capital and risk-taking. *Bank of England*.

Norges offentlige utredninger (1995): Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner. Utredning nr. 2 fra Banklovkommisjonen. *NOU* 1995:25.

Norges offentlige utredninger (1998): Finansforetak m.v. Utredning nr. 4 fra Banklovkommisjonen. *NOU* 1998:14.

Postlewaite, A. og X. Vives (1987): Bank runs as an equilibrium phenomenon. *Journal of Political Economy*, 95.

Schjeldrup, G. (1998): Konsekvenser av økt kapitalmobilitet for den nasjonale beskatningen. *LOS-senter*. Notat 9728.

Sinn, H.W. (1997): The selection principle and market failure in system competition. *Journal of Public Economics*, 66.

St.meld. nr. 11 (1999-2000): Kredittmeldinga 1998.

The Economist (1999): International banking. Survey. 17 april.

Vives, X. (1991): Banking competition and European integration. I *European financial integration*, red. av A. Giovannini og C. Mayer. Cambridge University Press.

Wilson, J.D. (1999): Theories of tax competition. *National Tax Journal*, 1999, Vol. 52, Iss. 2.

Øwre, G. og K. Sandal (1999): Mot et nordisk hjemmemarked i banknæringen. *Penger og Kreditt*, 1999/3.