



Grenzeloos bankieren

Auteur(s):

Mooij, R.A., de

De auteur is werkzaam bij het Centraal Planbureau.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4241, pagina 97, 4 februari 2000

Rubriek:

Boekbespreking

Trefwoord(en):

financiële, markten

Grensoverschrijdende consolidatie van Europese banken ligt in het verschiep. Dit vraagt om een nieuwe organisatie van het financiële toezicht.

In de reeks Monitoring European Integration publiceert een wisselend gezelschap van CEPR- fellows jaarlijks een bijdrage aan actuele beleidsdiscussies op het gebied van de Europese integratie. De laatste bijdrage van het vorige millennium staat in het teken van de financiële sector in Europa¹.

Schaalvoordelen en risicospreiding

Het boek begint zoals veel bijdragen met: "Banking is in turmoil." De cijfers over de samenklontering in de financiële sector liegen er dan ook niet om. Net als in de VS is het aantal fusies en overnames in Europa de laatste jaren sterk toegenomen ten opzichte van het midden van de jaren negentig.

Wat is de drijvende kracht achter de toename van het aantal fusies en overnames?

Volgens de auteurs zijn schaalvoordelen de belangrijkste factor. Empirisch onderzoek heeft dit weliswaar nog niet bevestigd maar de reden daarvoor is dat vooral recente technologische ontwikkelingen nieuwe schaalvoordelen creëren. Zo heeft de informatie- en communicatie technologie ertoe geleid dat de marginale kosten van een aantal activiteiten sterk gedaald zijn, vooral bij het verhandelen van schuldtitels en portefeuillebeheer van beleggers. Deze transactie-gerichte activiteiten nemen bovendien aan belang toe ten koste van de meer traditionele bankactiviteiten. Een andere verklaring voor de toenemende schaal is de wenselijkheid van risicodiversificatie, zowel tussen regio's als tussen verschillende producten. Je ziet daarom steeds vaker banken en verzekeringsmaatschappijen samengaan².

In de VS vindt schaalvergroting met name plaats tussen banken uit verschillende staten. In Europa is daarentegen vooral sprake van conglomeratie binnen lidstaten.

Bij de veelgehoorde stelling dat we binnenkort een versnelde grensoverschrijdende consolidatie in Europa kunnen verwachten zetten de auteurs vraagtekens³. Allereerst is het voor financiële instellingen in Europa niet noodzakelijk om over de grens uit te breiden. In eigen land kunnen ze vaak al voldoende risicodiversificatie op verschillende markten realiseren. Bovendien is diversificatie van macro-economische risico's niet zo belangrijk omdat de Europese industrie minder is gespecialiseerd dan die in de VS en daardoor minder sterk geconcentreerd in bepaalde regio's. Ten tweede bestaan er in Europa - ondanks deregulering in het begin van de jaren negentig - nog tal van restricties op grensoverschrijdende fusies en overnames. Hierbij spelen vooral regulering en toezicht een belangrijke rol. Overheden zijn vaak nauw verweven met hun bankensector, zowel in de vorm van staatseigendom als via beleggingen in staatschuld. Ze beschouwen hun

banken daardoor nogal eens als nationale symbolen die niet in buitenlandse handen mogen vallen. Daarnaast willen landen grip houden op het bedrijfseconomisch toezicht van hun financiële instellingen, iets dat verloren zou gaan bij een buitenlandse overname⁴. Zonder het wegnemen van deze barrières is het dus nog maar de vraag of het zo'n vaart zal lopen met de grensoverschrijdende verwevenheid van Europese financiële instellingen.

Consolidatie gewenst

Het vooralsnog uitblijven van grensoverschrijdende consolidatie in de financiële sector is in Europa onwenselijk om twee redenen. Ten eerste blijven er belangrijke verschillen bestaan in de wijze waarop uniform monetair beleid doorwerkt op de reële economie van verschillende lidstaten. Dit heeft onder meer te maken met uiteenlopende reacties ten aanzien van kredietverlening en een uiteenlopende looptijdstructuur van leningen in de diverse landen. Vooral als het niet zo goed gaat met (een deel van) de Europese economie kan dit tot conflicten leiden binnen de ECB over het te voeren beleid. Een tweede gevaar is dat banken te veel marktmacht krijgen op de lokale markt als gevolg van nationale consolidatie. Met name het midden- en kleinbedrijf en de consument, die meestal nog direct zaken doen met de traditionele lokale bank, zullen de prijs betalen van gebrekkige concurrentie. Nederland zou een voorbeeld zijn van een markt waar de

concurrentie op de binnenlandse markt mogelijk te zeer wordt belemmerd.

De toekomst van banken...

De toekomst van de snel veranderende financiële sector in Europa is niet gemakkelijk te voorspellen. De auteurs doen evenwel een serieuze poging. Ze schetsen een beeld waarin de internationalisering in de Europese financiële sector doorzet. Barrières voor grensoverschrijdende consolidatie zullen uiteindelijk worden weggenomen en er zal een aantal grote universele banken in Europa ontstaan. Deze houden zich niet alleen bezig met de traditionele en lokale bankactiviteiten, maar worden ook de belangrijkste spelers op de markten voor schuldtitels en aandelen. De huidige banken zien namelijk grote bedrijven steeds vaker direct zaken doen op de kapitaalmarkt. Ze zullen proberen deze belangrijke klanten niet te verliezen aan gespecialiseerde investeringsbanken uit de VS en begeven zich daarom steeds meer op de markt. Schaal is vooral op deze markten essentieel vanwege de zeer lage marginale kosten. Uiteindelijk zullen daarom Europese mammoeten ontstaan die op verschillende markten actief zijn.

...en van de toezichthouder

De geschetste ontwikkeling betekent ook een verandering voor regulering en toezicht op de financiële sector in Europa. Volgens de auteurs zouden enerzijds de belemmeringen voor grensoverschrijdende fusies en overnames moeten worden weggenomen. Anderzijds zullen internationalisering en conglomeratie nieuwe eisen stellen aan toezichthouders om financiële crises in de toekomst het hoofd te bieden. Toenemende internationale concurrentie, vooral op de kapitaalmarkt, zal banken mogelijk aanzetten tot het nemen van meer risico's waardoor de kans op een faillissement toeneemt. Zeker als het gaat om een grote speler, zal dit belangrijke gevolgen hebben voor de stabiliteit van het financiële systeem. Daar staat tegenover dat grote instellingen hun risico's meer diversificeren tussen producten en regio's die een verschillend conjunctuurverloop kennen, zodat systeemrisico's verminderen.

In zo'n nieuw financieel landschap is volgens de auteurs het huidige, versplinterde, toezicht niet houdbaar. Het zal niet snel genoeg en adequaat kunnen reageren op een grensoverschrijdende financiële schok in Europa. Er zal dan namelijk een ingewikkeld onderhandelingspel worden gespeeld tussen de verschillende betrokken nationale toezichthouders (met ieder hun nationaal belang) en de ECB, en tussen de toezichthouders en hun banken over de uitwisseling van relevante informatie. Een financiële crisis die om snel en daadkrachtig optreden vraagt, is niet gebaat bij een compromis dat lang op zich laat wachten.

Eén van de aanbevelingen is daarom het toezicht bij één Europese toezichthouder te concentreren. Deze zou onafhankelijk van de ECB moeten opereren, onder meer om mogelijke belangenconflicten met diens functie van 'lender of last resort' te voorkomen. Danthine en de zijnen wijzen in hun aanbevelingen het toezicht op fusies en overnames toe aan de nationale en Europese mededingingsautoriteiten. Met zo'n nieuwe structuur van toezicht zou de Europese stabiliteit beter zijn gewaarborgd, zullen beslissingen omtrent overnames minder gevoelig zijn voor nationale belangen, kan concurrentie toenemen, en zal regelgeving die grensoverschrijdende conglomeratie belemmert kunnen worden geharmoniseerd. De toekomst van de huidige nationale toezichthouders zou dan verworden tot een uitvoerder van toezichtregels die door een centraal Europees orgaan worden opgesteld.

Evaluatie

Nationale toezichthouders en bankiers zullen wellicht niet warm lopen voor centralisatie van het toezicht. Het boek van Danthine en zijn co-auteurs wijst evenwel terecht op een aantal serieuze problemen en risico's die zich zouden kunnen manifesteren als de huidige structuur van het toezicht gehandhaafd blijft. Financieel toezicht lijkt bij uitstek een beleidsterrein waar het subsidiariteitsprincipe om centralisatie van de macht vraagt ⁵.

Als bijdrage aan de beleidsdiscussie is het boek mijns inziens bijzonder geslaagd. Ook zie ik er een aantal uitdagingen in voor verder onderzoek. Bijvoorbeeld, kunnen we de recente ontwikkelingen in de Europese financiële sector beter begrijpen en een inschatting maken van toekomstige ontwikkelingen? Kunnen we meer inzicht bieden in de uitruil tussen gezonde concurrentie tussen banken en het waarborgen van financiële stabiliteit? Wat betekent grensoverschrijdende conglomeratie voor de concurrentieverhoudingen voor bijvoorbeeld kredietverlening aan het midden- en kleinbedrijf versus de intermediaat op de kapitaalmarkt voor grote bedrijven? Op welke manier moet het toezicht in het nieuwe financiële Europese landschap worden uitgeoefend? Daarbij gaat het niet alleen om de verdeling van macht, maar ook op de manier waarop toezicht wordt uitgeoefend ⁶.

Kortom, het boek inspireert, prikkelt en lokt een verdere discussie met financiële beleidsmakers in Europa uit. Een echte aanrader!

1 J.P. Danthine, F. Giavazzi, X. Vives, E. von Thadden, *The future of European Banking*, CEPR 1999, 118 blz., £ 17,50.

2 Het belang van schaal in de financiële sector staat ook centraal in A.W.A. Boot en A. Schmeits, [De strategische motivatie voor de fusiegolf in het bankwezen](#), *ESB*, 1 oktober 1999, blz. 704-708. Zij benadrukken bovendien het strategische belang van schaal met het oog op de onzekere toekomst van de financiële sector in Europa.

3 Zie onder andere de ECB, *Possible effects of EMU on the EU banking systems in the medium to long term*, Frankfurt, 1999.

4 Zie ook I.J.M. Arnold en J.J.G. Lemmen, [Het eigenbelang van de toezichthouder](#), *ESB*, 5 november 1999, blz. 817-818.

5 I.J.M. Arnold, Financiële integratie en stabiliteit als randvoorwaarden voor een goed functionerende EMU, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 1999, blz. 33-53, komt tot eenzelfde conclusie.

6 Zie ook het rapport van de Basel Commissie over het Banktoezicht, juni 1999.

