

En europeisk bankunion

Under senare tid har man inom EU diskuterat behovet av att gå mot en så kallad bankunion, med gemensamma system för banktillsyn, insättningsgarantier och krishantering. EU-kommissionen har nyligen lagt ett förslag som man ser som ett första steg mot en sådan bankunion – en gemensam banktillsyn i euroområdet.

EU-kommissionens förslag är omfattande och skulle innebära en betydande förändring av europeisk banktillsyn.^{1,2} ECB ges i förslaget ansvar för att utöva tillsyn över samtliga banker inom euroområdet. Tillsynsansvaret är tänkt att fasas in. Från och med den 1 juli 2013 ska ECB ta över tillsynen av de systemviktiga bankerna från de nationella tillsynsmyndigheterna och från början av 2014 utöva tillsyn över samtliga banker i euroområdet. Redan från den 1 januari 2013 kan ECB dock välja att utöva tillsyn över enskilda banker. I förslaget nämns särskilt banker som fått, eller ansökt om, offentligt stöd.

Förslaget innebär inte att de nationella tillsynsmyndigheterna skulle bli överflödiga. De föreslås fortsätta att utföra tillsynsuppgifter, men under ECB:s övergripande ansvar och beslutanderätt. Inom ECB är det tänkt att en särskild tillsynsnämnd skapas för att planera och utföra tillsynsarbetet. Liksom för penningpolitiken skulle dock det slutliga ansvaret ligga hos ECB-rådet. Icke-euroländer ges i EU-kommissionens förslag möjlighet att ansluta sig till tillsynen, men med mycket begränsat inflytande.

EU-kommissionens tidsplan är mycket ambitiös, med sikte på beslut före årets slut. En orsak till det pressade tidschemat är att euroområdets stats- och regeringschefer i juni slog fast att en fungerande gemensam banktillsyn för euroområdets banker var en förutsättning för att bredda användningen av den europeiska kris- hanteringsfonden (ESM) till att också kunna användas för att kapitalisera banker direkt. Härigenom skulle man inte behöva gå via lån till respektive medlemsstat, något som leder till en motsvarande ökning av den offentliga skulden.

Tanken att övergå till gemensam tillsyn över europeiska banker är varken ny eller orimlig. I takt med att banker blir allt mer internationella i sina verksamheter framträder svagheter med en rent nationell tillsyn tydligare. Nationella myndigheter har varken tillräckliga incitament eller möjligheter att beakta vilka återverkningar en stor multinationell banks agerande har i andra länder. Riksbanken konstaterade därför redan 2007³ att det kunde vara lämpligt att underställa systemviktiga banker gemensam tillsyn och presenterade tankar om hur detta skulle kunna åstadkommas.

För mindre banker är argumenten för en gemensam tillsyn inte lika starka, eftersom de gränsöverskridande effekterna av en enskild banks problem normalt sett är små. Det finns dock exempel från

¹ Se även fördjupningsrutan Nya åtgärder för att hantera krisen i euroområdet, *Penningpolitisk rapport oktober 2012*, Sveriges riksbank.

² Ett annat initiativ är den så kallade Liikanengruppens arbete, se High-level *Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector, October 2012*. För Riksbankens konsultationssvar se [http://www.riksbank.se/sv/Press och publicerat/Yttranden/Riksbankens konsultationssvar/](http://www.riksbank.se/sv/Press%20och%20publicerat/Yttranden/Riksbankens%20konsultationssvar/).

³ *Regulatory challenges of cross-border banking – possible ways forward*, tal av Stefan Ingves, BIS, 2007. <http://www.bis.org/review/r070724a.pdf>.

Europa som har visat att en oförmåga hos nationella centralbanker att hantera problem i små banker kan leda till stora problem i andra länder. I en valutaunion kan också incitamenten för nationella myndigheter att vara tydliga med de egna bankernas problem vara begränsade.

Att införa ett system med gemensam banktillsyn är emellertid ett mycket komplicerat projekt och problemen, både praktiska och politiska, är många. Det är därför av yttersta vikt att lösningen beaktar alla aspekter och inte hastas fram.

En viktig faktor att ta hänsyn till är att en gemensam banktillsyn i förlängningen leder till frågor som har tydliga finanspolitiska implikationer för de deltagande länderna. Detta gäller till exempel hur insättningsgarantier och kostnader för bankstöd och bankavveckling finansieras och fördelas mellan länder. En betydande förfondering av sådana resurser, i huvudsak finansierade av bankerna själva, är en viktig förutsättning för att stöd ska kunna ges när det behövs. En komplicerande omständighet är att de europeiska bankernas hälsotillstånd varierar starkt mellan länder, vilket gör att de förväntade stödbehoven ser olika ut i olika länder. En långsiktigt hållbar lösning måste beakta detta för att inte bli en systematisk överföring av resurser till svaga banker från välskötta banker och skattebetalare i länder med relativt starka offentliga finanser. För att en gemensam banktillsyn ska bli effektiv krävs parallella framsteg avseende dessa frågor i förhandlingarna om ett nytt insättningsgarantidirektiv och direktivförslaget om krishantering.

Det är också av central betydelse att länder, inom ramen för en gemensam mikrotillsyn, har tillräckligt utrymme att hantera finansiella stabilitetsrisker i det egna landet. Detta är särskilt betydelsefullt i ett land som Sverige, som genom sin relativt stora banksektor riskerar att drabbas av stora samhällsekonomiska kostnader i händelse av en bankkris. Att svenska myndigheter har möjlighet att sätta kapitalkrav för svenska banker som går utöver vad som gäller i vår omvärld är därför mycket viktigt. Det här är en betydelsefull aspekt i bedömningen av flera olika delar av EU-kommissionens förslag, inte minst beslutsfattandet inom den europeiska bankmyndigheten (EBA), se nedan. Det är också ett viktigt argument för att ansvaret för makrotillsynsverktyg bör läggas på nationell nivå.

En effektiv gemensam banktillsyn kräver också att alla deltagande länder ges möjlighet till tillräckligt inflytande över de beslut som tas av den gemensamma tillsynen. EU-kommissionens förslag är i detta perspektiv obalanserat. Euroländer och deltagande icke-euroländer bör så långt som möjligt ha samma inflytande. Detta skulle till exempel kunna innebära rösträtt för deltagande icke-euroländer i den särskilda tillsynsnämnd som EU-kommissionen föreslår ska upprättas inom ECB. Det bör dock noteras att inte heller detta skulle innebära fullt medbestämmande, eftersom det slutliga ansvaret ligger hos ECB-rådet, där icke-euroländer är förhindrade av

fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och ECB-stadgan att delta.

EU-kommissionens förslag skulle innebära stora förändringar även för länder som väljer att inte delta i den gemensamma tillsynen. En viktig utgångspunkt för EU-kommissionen är att en gemensam tillsynsmyndighet ställer högre krav på gemensamma regler än vad nationell tillsyn gör. Inom EU ligger en stor del av ansvaret för att ta fram sådana gemensamma regler för banktillsyn på EBA. Regler som bestäms av EBA gäller emellertid för samtliga EU-länder och begränsas inte till att gälla för länder som väljer att delta i den gemensamma tillsynen. Om ECB, som EU-kommissionen föreslår, skulle koordinera euroländernas agerande inom EBA, finns det en betydande risk för att reglerna avseende banktillsyn inom EU på ett obalanserat sätt kommer att spegla önskemål från de länder som deltar i den gemensamma tillsynen, snarare än behoven hos samtliga 27 EU-länder.

Till följd av EBA:s mandat att avgöra tvister mellan olika tillsynsmyndigheter, i form av så kallad bindande medling, skulle en långtgående koordinering av euroländernas agerande i EBA kunna göra det betydligt svårare för tillsynsmyndigheter från icke deltagande länder att genomdriva tillsynsåtgärder avseende gränsöverskridande banker med verksamhet i ett euroland. Om ECB, som motpart i de så kallade tillsynskollegierna, skulle ifrågasätta en viss åtgärd och hänvisa frågan till EBA för avgörande, skulle ett samfällt agerande av euroländerna per automatik avgöra frågan i enlighet med ECB:s förslag. Hur man ska kunna säkerställa ett rimligt minoritetsskydd inom ramen för EBA är därför väsentligt.

Det pågår för närvarande intensiva förhandlingar inom EU:s rådsstruktur om EU-kommissionens förslag. Särskilt mycket energi har lagts på frågan hur icke-euroländer ska ges tillräckliga incitament för att gå med i den gemensamma tillsynen. Detta gäller inte minst dessa länders inflytande över beslutsfattandet inom ECB. En annan viktig fråga har varit hur EBA:s beslutsregler kan modifieras för att säkerställa en rimlig balans mellan deltagande och icke-deltagande länders behov och önskemål.

Sammanfattningsvis finns det mycket som talar för att en gemensam tillsyn av åtminstone de stora gränsöverskridande bankerna är motiverad. Ett sådant projekt är emellertid mycket komplicerat och omfattar många och stora frågor som måste lösas för att resultatet ska bli effektivt och långsiktigt hållbart. En lösning får inte forceras fram i ett kortsiktigt syfte att hantera den akuta finansiella krisen i Europa.