Nya åtgärder för att hantera krisen i euroområdet

Den senaste tiden har flera åtgärder för att hantera krisen i euroområdet presenterats. När det gäller den kortsiktiga krishanteringen har ECB beslutat om ett program för köp av statspapper. För att hantera en del långsiktiga problem finns förslag om bankunion och kapitalisering av banksystemet.

Utvecklingen i euroområdet är viktig för den svenska ekonomin och en viktig förutsättning för prognosen som presenteras i denna rapport är att krisen i euroområdet hanteras så att oron gradvis avtar under 2013. Sedan krisens inledning har många åtgärder vidtagits av olika myndigheter för att mildra effekterna på ekonomin.[17] ECB har bland annat vid två tillfällen erbjudit europeiska banker att, mot säkerheter, låna obegränsade mängder pengar med en löptid på tre år, och även köpt betydande mängder statspapper. Exempel på mer långsiktiga åtgärder är de gemensamma stödfonder som har etablerats för att ge ekonomiskt stöd till euroländer.[18] Faciliteterna har använts för att ge lån till Irland, Grekland och Portugal.

Denna fördjupning går igenom två nya åtgärder som hamnat i fokus den senaste tiden, OMT-programmet och förslaget om en bankunion.

Akuta krisåtgärder: OMT-programmet

ECB beslutade i början av september att införa ett nytt stödprogram kallat "Outright Monetary Transactions" (OMT) i syfte att säkerställa att den penningpolitika transmissionsmekanismen fungerar i hela euroområdet. Inom ramen för OMT är ECB beredd att köpa ett eurolands statspapper på andrahandsmarknaden under förutsättning att ett antal villkor är uppfyllda. Landet måste ha sökt och beviljats ett stödprogram från ESM, vilket innebär att ett antal krav på ekonomiska reformer kommer att ställas. I utformning och uppföljning av dessa krav ska IMF involveras. Utöver detta krävs även att landet bibehåller möjligheten till viss marknadsfinansiering. Om samtliga dessa krav är uppfyllda och det finns ett penningpolitiskt motiv kan ECB genomföra köpen.[19] ECB har även varit tydlig med att statsobligationerna köpta inom ramen för OMT inte kommer att vara prioriterade framför privata investerares innehav.

För närvarande kan dock inga köp av statspapper ske inom ramen för OMT då de nuvarande EFSF/ESM- programländerna först måste återgå till viss marknadsfinansiering för att komma ifråga och Spanien, som anses ligga närmast till att få ett ESM-program, ännu inte har ansökt.

[17] För en utförligare beskrivning av åtgärder och den ekonomiska bakgrunden se fördjupningarna "Skuldkrisen i Europa – utvecklingen under våren", PPR juli 2012, samt "Eurosamarbetet och skuldkrisen", PPR februari 2012.
[18] European Financial Stability Facility (EFSF), European Financial Stability Mechanism (EFSM) samt, fr.o.m 8 oktober, European Stability Mechanism (ESM).
[19] Se pressmeddelande från ECB, 6 september, "Technical features of Outright Monetary Transactions".

Problem i banker och stat nära sammankopplade

När det gäller den längre sikten har den finansiella krisen tydliggjort de starka kopplingar som finns mellan banksystem i olika länder, liksom mellan banksystem och statsfinanser i ett och samma land. Det nuvarande systemet, där tillsyn och krishantering sker på nationell nivå av banker som har stora delar av sin verksamhet i andra länder, har i det här perspektivet visat sig ha betydande svagheter. Nationella tillsynsmyndigheter har sällan tagit tillräcklig hänsyn till hur problem i en bank kan sprida sig till andra banker och till andra länder. I vissa länder har det också funnits en ovilja att vara tydlig med problemen - hur kreditförluster till följd av krisen lett till ohållbart låga kapitalnivåer i den egna banksektorn.

Detta har medfört att problem i relativt små banker har kunnat sprida sig så att de hotar stabiliteten i hela den finansiella sektorn, med stora kostnader för staten i det aktuella landet som följd. I till exempel Irland ökade den offentliga skulden som en direkt följd av åtgärder för att stärka banksektorn. I Spanien är det tydligt att det svaga banksystemet bidrar till att försämra den spanska statens kreditvärdighet. Detta spär ytterligare på de redan stora problemen med att återföra långsiktig hållbarhet i statsfinanserna efter flera år med stora budgetunderskott.

Mot bakgrund av detta har EU-kommissionen nyligen presenterat ett ganska radikalt förslag om att införa en gemensam banktillsyn och i förlängningen en fullskalig bankunion. [20]

Mer långsiktiga åtgärder: Bankunionen

Kommissionens förslag är omfattande och skulle innebära en betydande förändring av europeisk banktillsyn. Istället för nationell tillsyn skulle ECB få ansvar för att utöva tillsyn över samtliga banker inom euroområdet. Förslaget innebär en infasning där ECB från och med 1 juli 2013 ska ta över tillsynen av de systemviktiga bankerna och från början av 2014 utöva tillsyn över samtliga banker i euroområdet. Redan från 1 januari 2013 kan ECB dock välja att utöva tillsyn över enskilda banker. I förslaget nämns särskilt banker som har fått eller ansökt om stöd. .

Euroområdets nationella tillsynsmyndigheter 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 förslaget möjlighet att ansluta sig till tillsynen, men utan att detta medför någon rösträtt i ECB:s tillsynsnämnd.

[20] Kommissionens plan för bankunionen inkluderar tre delar, gemensam tillsyn, insättargaranti och krishantering. De lagförslag som hittills presenterats handlar endast om gemensam tillsyn.

Kommissionens tidsplan är mycket ambitiös, med sikte på beslut före årsskiftet, så att ECB kan börja utöva banktillsyn från 1 januari. 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 ESM till att också kunna användas för att kapitalisera banker direkt.[21] Därmed skulle man inte behöva gå via lån till respektive medlemsstat, något som leder till en motsvarande ökning av den offentliga skulden. Länken mellan bankerna och statsfinanserna skulle därmed bli svagare. Resultatet av Europeiska rådets möte 17-18 oktober tyder dock på att det kan komma att dröja innan en sådan direktkapitalisering blir möjlig.

Många frågor kvar att lösa

Det finns emellertid stora frågetecken kring både tidsplan och genomförbarhet av kommissionens förslag. Utöver de rent praktiska svårigheter som måste övervinnas för att ECB ska kunna utföra en meningsfull och effektiv tillsyn av banker finns nämligen en rad politiska och ekonomiska stötestenar.

En viktig sådan är hur man ska nå enighet om de frågor som har finanspolitiska implikationer för enskilda EU-länder. För att en gemensam banktillsyn ska kunna fungera effektivt är det till exempel viktigt att komma överens om vad som händer om tillsynsmyndigheten ställer krav på omstrukturering eller nedläggning av banker. Detta kan medföra stora kostnader för enskilda länder. Ett gemensamt ramverk för bankkrishantering är därför en viktig komponent för att få ett stabilt system. Hur insättarskyddet skall fungera är en annan sådan viktig fråga att reda ut, liksom hur man säkerställer att kapital- och likviditetskrav kan anpassas till de särskilda förutsättningar som gäller i olika länder. Slutligen är inflytandet för icke-euroländer som väljer att delta i den gemensamma tillsynen mycket begränsat.

Att uppnå väl genomtänkta lösningar på dessa frågor kommer att vara en viktig förutsättning för att ett system med gemensam banktillsyn blir effektivt och långsiktigt hållbart.

[21] I dokumentet "European Council conclusions on completing EMU, European Council", 18 oktober 2012 står att läsa:"When an effective single supervisory mechanism is established, involving the ECB, for banks in the euro area the ESM could, following a regular decision, have the possibility to recapitalize banks directly",.