

# ■ Finansiell integration och ansvaret för det finansiella systemets stabilitet inom EU

*Inom EU bedrivs ett arbete med att skapa den inre marknaden för finansiella tjänster. En integrerad finansmarknad har betydande positiva samhällsekonomiska effekter, men medför samtidigt utmaningar för de myndigheter som ansvarar för det finansiella systemets stabilitet. I artikeln diskuteras vilka problem som uppstår för övervakning och krishantering när riskerna för det finansiella systemets stabilitet förskjuts från nationell till internationell nivå. Problemen är komplexa och svårhanterliga, och det är inte möjligt att redan nu ge entydiga svar på vilka lösningar som kan bli aktuella. Det är emellertid angeläget att diskussionen inom EU inleds innan integrationen kommit så långt att behovet av lösningar blir akut.*

## Inledning

Bankerna utgör kärnan i det finansiella systemet. Inom ett nationellt banksystem är risken förhållandevis hög att andra banker också har eller får finansiella problem om en bank drabbas av svårigheter. Detta brukar benämnas systemrisk och är en av huvudorsakerna till att banksystem och banker övervakas och regleras.

Banksystemen i olika länder blir emellertid alltmer integrerade.

Risken att problem i en bank eller ett nationellt banksystem sprider sig till banker i andra länder har därmed ökat i betydelse. Regelverk, tillsyn, systemövervakning och krishantering är dock i första hand utformade för att hantera den nationella systemrisken och endast i begränsad utsträckning anpassad för den gränsöverskridande systemrisken.<sup>59</sup>

Som ett led i arbetet med att skapa den inre marknaden arbetar EU med att så långt som möjligt införa ett regelverk för finansiella företag som är gemensamt inom unionen. Det omfattar även de länder som enbart ingår i EES och inte deltar i EU. Tanken är att om regelverket är gemensamt kan de finansiella företagen konkurrera på lika villkor och därmed kommer en gemensam marknad skapas där bara de mest konkurrenskraftiga företagen överlever.

Det gemensamma regelverket är dock inte tillräckligt för att systemriskerna ska kunna hanteras tillfredsställande. Ett exempel gäller tillsynen. Inom EU bedrivs tillsynen enligt den så kallade hemlandsprincipen i de fall verksamheten i utlandet bedrivs i filialform. I de fall verksamheten drivs i dotterbolagsform är värdlandet hemland för dotterbolaget och har således tillsynsansvar. Ansvaret för tillsynen av hela koncernen vilar dock fortfarande på moderbolagets juridiska hemland. Hemlandsprincipen fungerar bra så länge bankernas verksamhet utanför det egna hemlandet består av jämförelsevis mindre etableringar, vilket hittills varit fallet inom EU. Den ökade integrationen reser emellertid frågan om vilket ansvar hemländerna är villiga att ta för den finansiella stabiliteten i övriga länder där en bank är verksam? Ett exempel är Nordeakoncernen, en svensk bank med sin största marknadsandel i Finland. Är de svenska myndigheterna beredda och kapabla att bedöma Nordeas stabilitetsinverkan i

<sup>59</sup> Även utformningen av den finansiella infrastrukturen är av betydelse för den gränsöverskridande systemriskens storlek och uttryck. Detta ligger dock utanför ramen för den här artikeln.

Finland? Och är de finländska myndigheterna beredda att överlåta ansvaret för en väsentlig del av det finansiella systemet till Sverige? Liknande problem finns i andra länder.

Att anpassa hemlandsprincipen till den nya verkligheten, där bankfilialer kan vara systemviktiga, är bara en av flera utmaningar som EU-länderna står inför till följd av den ökade finansiella integrationen. Syftet med denna artikel är att belysa dessa utmaningar och inleda en diskussion om vilka lösningar som är tänkbara.

### På vilken nivå är systemrisken relevant – nationell, regional eller EU?

Det finansiella systemet är viktigt för att samhällsekonomin i stort ska kunna fungera. Systemet ska omvandla sparande till finansiering, bidra med tjänster för riskhantering samt tillhandahålla effektiva betalningsmöjligheter. Den stora samhällsekonomiska betydelsen av det finansiella systemet gör att det är viktigt att systemet fungerar säkert och effektivt. Staten har därför ett särskilt intresse att övervaka systemets funktion. Syftet med övervakningen är att främja systemstabilitet, det vill säga att det finansiella systemet inte drabbas av så allvarliga störningar att det inte kan upprätthålla sina funktioner, men samtidigt undvika att systemet blir onödigt ineffektivt.

Behovet av övervakning förstärks av att såväl enskilda banker som banksystemet i sin helhet har inneboende karaktärstika som gör dem instabila. Banker har, enkelt uttryckt, finansiering med kort löptid som snabbt kan försvinna, samtidigt som deras tillgångar har lång löptid och inte lika snabbt kan realiseras.

Det finns flera orsaker till att systemrisk uppstår. Bankerna har exponeringar mot varandra, till exempel kreditexponeringar via interbankmarknaden och genom värdepappershandel, och likviditetsexponeringar genom sin roll i betalningssystemet. Dessutom har bankerna likartade exponeringar och verksamhet och riskerar därmed att samtidigt drabbas av samma problem om dessa har sin grund i makroekonomiska händelser eller andra omvärldsfaktorer. En ytterligare orsak till systemrisken är att när problem uppstår i ett institut tenderar omvärlden att agera som om även andra institut har problem, oavsett om de faktiskt har det eller ej. Detta beteende förstärker systemrisken och riskerar att vara självuppfyllande.

#### SYSTEMRISK PÅ NATIONELL OCH REGIONAL NIVÅ

Systemrisken inom EU-länderna är än så länge tydligast på nationell nivå, eftersom banksystemen i huvudsak är nationella. Få länder har en hög andel utländska eller utlandsägda banker i sina system. Följaktligen är också få europeiska banker stora i andra EU-länder än sitt hemland. Detta kommer emellertid att ändras något när inträdesländerna blir medlemmar i EU i maj 2004, eftersom flera av dem har en hög andel utlandsägda banker.

En typisk europeisk bank har huvuddelen av sina interbankeexponeringar mot banker i samma land, den största delen av alla betalningar sker mellan konton i samma land och bankernas tillgångar återfinns huvudsakligen i bankens hemland. Samtliga viktiga faktorer bakom systemrisk är således närvarande i det nationella systemet. Bankens kunder, däribland insättarna, återfinns också till största delen i bankens hemland. Att bankernas låntagare huvudsakligen återfinns i det egna landet, medför att ett nationellt banksystem har en relativt homogen grupp låntagare, åtminstone vad det gäller juridisk hemvist, men i viss mån också vad det gäller branscher i de fall vissa branscher är dominerande i ett land. Kreditförlustutvecklingen kan således antas vara mer likartad mellan banker i samma land än mellan banker i olika länder. Konjunktursvängningarna inom EU-området är dock förhållandevis samstämmiga, även om det är mer osäkert hur sambanden ser ut under mer extrema förhållanden då en bankkris kan tänkas uppstå. Att kunderna inte i någon högre utsträckning utnyttjar gränsöverskridande finansiella tjänster innebär också att de i första hand är beroende av det inhemska banksystemets funktion för till exempel kreditförsörjning och betalningsförmedling.

Det finns flera orsaker till att bankerna och deras kunder inte väljer att bli mer internationella. Infrastrukturen för finansiella transaktioner är huvudsakligen nationell, till exempel vad gäller värdepapperscentraler och massbetalningssystem. Även vissa strukturella faktorer såsom exempelvis lagstiftning angående panträtt i fastigheter skiljer sig åt mellan länder. I de fall länderna använder olika valutor försvårar det en integration av den finansiella infrastrukturen i viss utsträckning.

Inom vissa regioner har emellertid tydligt integrerade banksystem börjat uppstå. Tydligast har denna utveckling kanske varit i det nordisk-baltiska området. Även bland de länder som går med i EU år 2004 är gränsöverskridande banker en realitet. Denna utveckling kommer med stor sannolikhet att ske även på andra håll inom EU.

Integrationen inom Norden och Baltikum skiljer sig från den typiska formen av utlandsetablering där den utländska etableringen är liten i det nya landet och ofta förhållandevis liten i förhållande till moderbanken. Följande former av integration existerar som medför särskilda problem för övervakningen:

■ *Banker som är dominerande i flera länder.*

Nordeakoncernen, med moderbanken lokaliserad i Sverige, är genom samgående mellan olika nordiska banker närvarande i samtliga nordiska länder i form av dotterbanker. Sett till utlåning är banken den största banken i Finland, den näst största i Danmark, den tredje i Norge samt den fjärde största banken i Sverige. Det finns få exempel på andra banker som är så dominerande i flera industrialiserade länder. Ett exempel är Bank Austria Creditanstalt som är den största banken i Österrike med avseende på tillgångar och som är en del av tyska HVB Group, vilken är den näst största privata banken i Tyskland. Denna bankgrupp har också omfattande närvaro i flera andra centraleuropeiska länder.

■ *Länder vars finansiella system består av utländska dotterbolag.*

Estland, som från och med 2004 är med i EU, har ett banksystem som sett till tillgångar till 98 procent ägs av utlandsägda banker. Två dotterbanker till de svenska bankerna Föreningssparbanken respektive SEB svarar för 91 procent av systemet, och den finska banken Sampo för 7 procent. Finland har betydande utländskt ägande av sitt banksystem i och med att Nordea är störst och Handelsbanken den fjärde största banken. Även flera av de andra blivande EU-medlemmarna har banksystem som domineras av utländska banker.

■ *Banker som är stora i hemlandet och har en stor utländsk representation, men som är små i värdlandet.*

SEB som är Sveriges näst största bank har 25 procent av sin utlåning via en dotterbank i Tyskland. Denna utlåning motsvarar dock endast en marginell andel av det tyska banksystemets utlåning. Med andra ord har SEB en ur svensk synvinkel viktig verksamhet i Tyskland, men i tyska ögon förhållandevis marginell verksamhet. Samma förhållande råder för Islands största bank Kaupthing, som får ungefär hälften av sina intäkter från den svenska verksamheten. Denna dotterbank är dock en liten aktör på den svenska marknaden.

Via dotterbanker och filialer kan de gränsöverskridande bankerna delta på andra länders interbankmarknader och bli aktiva betalningsförmedlare och långgivare i dessa länder. De gränsöverskridande bankerna blir således en del av det nya landets systemrisk, genom att skapa och att utsättas för systemrisk. De gränsöverskridande bankerna blir därmed också en kanal för systemrisken mellan moderlandet och värdlandet och vice versa. I de regionala systemen är det dock fortfarande ovanligt att kunderna använder banker i andra länder. Bortsett från spridningsrisken är de inhemska företagen och konsumenterna i bankens hemland således inte beroende av funktionen av det andra landets finansiella system och de riskerar inte heller att förlora sina insättningar till följd av konkurser i de utländska bankerna. Däremot är det land där filialen eller dotterbanken är etablerad, om dessa är stora, beroende av funktionen av den gränsöverskridande banken.

#### SYSTEMRISK PÅ EU-NIVÅ

Även om bankerna i EU inte är etablerade på varandras marknader i särskilt stor utsträckning är många banker aktiva på den gemensamma interbankmarknaden i euro. Fortfarande är den inhemska interbankmarknaden den viktigaste för det stora flertalet av de europeiska bankerna. Interbankmarknaden för lån mot säkerhet (i första hand repor) är fortfarande till största delen nationell, vilket har att göra med hur värdepapperscentralerna är uppbyggda och hur reglerna för säkerheter ser ut. Andelen gränsöverskridande lån på depositmarknaden (det vill säga lån utan säkerhet) har dock ökat på senare tid. Det finns tecken som tyder på att en grupp större banker utvecklas till likviditetsomfördelare genom att

låna upp på den integrerade euointerbankmarknaden för att sedan i sin tur låna ut inhemskt, det vill säga europeiska motsvarigheter till amerikanska så kallade "money centre banks". För de större bankerna inom euro-området är den gemensamma interbankmarknaden minst lika viktig, om inte viktigare, än den nationella. Det finns därmed betydande kreditexponeringar mellan banker i olika euroländer, vilket talar för att det kan finnas systemrisk på euronivå.

I en inte alltför avlägsen framtid kan dessutom euro-området bli allt viktigare som finansiellt system. Den gemensamma valutan i kombination med EU:s initiativ inom ramen för FSAP (Financial Services Action Plan) skapar förutsättningar för mer långtgående och djupare integration av det finansiella systemet än vi hittills sett. Som diskuterats tidigare förutsätter en sådan utveckling sannolikt att den finansiella infrastrukturen blir betydligt mer gränsöverskridande än den är idag, särskilt beträffande massbetalningssystem. Legala förutsättningar för att bilda ett europeiskt massbetalningssystem har skapats och initiativ finns på marknaden för att etablera ett sådant, men ännu finns inget i bruk. Med en gemensam finansiell infrastruktur skulle en mer långtgående internationalisering kunna uppstå, där det blir lägre inträdesbarriärer för banker att komma in på nya nationella marknader och där det blir möjligt att som kund använda utländska banker som inte har någon form av juridisk närvaro i det egna landet. När det gäller börser och clearinginstitut har ett större antal gränsöverskridande sammanslagningar också ägt rum.<sup>60</sup> Utöver infrastrukturen krävs sannolikt också andra förändringar för att skapa den långtgående integrationen, exempelvis harmonisering av civilrättslig lagstiftning för till exempel panträtt för fastigheter.

Utvecklingen på interbankmarknaden i euro och integrationen av den finansiella infrastrukturen i euroområdet skulle kunna medföra att allt tydligare gränsöverskridande systemrisk uppstår. Därmed skulle också den nationella systemrisken bli mindre viktig. Det är dock svårt att säga hur snabbt en sådan utveckling kan komma att ske.

Det globala perspektivet är ur vissa aspekter viktigt när gränsöverskridande spridningsrisker diskuteras. Det finns ett antal stora internationella banker som är centrala för vissa marknaders funktion. Deras fallissemang är av intresse för ett stort antal länder, vars banksystem är exponerade mot dessa, direkt eller indirekt. Idag utvärderar Internationella Valutafonden och Världsbanken gemensamt olika länders finansiella system i så kallade FSAP:s (Financial Sector Assessment Program). I de fall dessa länder även är internationella finansiella centra utvärderas deras stabilitet och funktion med inriktning på risken för spridning av problem till andra länder. Även om vissa övergripande frågor kan diskuteras och eventuellt hanteras på detta plan, ter sig ett dagligt tillsyns- och övervakningsarbete som väger in globala stabilitetsfrågor än så länge mycket avlägset.

<sup>60</sup> Se Finansiell stabilitet 2003:1 för en utförlig diskussion om denna konsolideringstrend och drivkrafterna bakom denna.

Sammantaget har den internationella integrationen lett till att:

- Vissa bankkoncerner är så stora i andra länders banksystem att de skulle kunna vara systemviktiga där. Detta kommer troligen att bli vanligare.
- Ett ännu större antal banker har så stor verksamhet i andra länder, att utvecklingen där kan leda till att banken som helhet får problem och som därmed riskerar att överföra problemen till sina hemländer.
- Ett stort antal banker riskerar att drabbas av problem i andra länder via interbankmarknaden.

Det finns således spridningskanaler mellan de olika nationella systemen, särskilt på regionalnivå och det är relevant att studera systemriskerna även ur ett sådant perspektiv.

### Hur väl rustade är myndigheterna att hantera systemrisken på EU-nivå?

Myndigheternas arbete med att värna det finansiella systemets funktioner görs i huvudsak på tre sätt. Det första är att det finns ett särskilt regelverk, bestående av lagar och föreskrifter, som sätter ramarna inom vilka de finansiella företagen ska verka. Det andra är den löpande tillsynen av de finansiella företagen och systemövervakningen. Det tredje är krishantering som avser statens åtgärder för att hantera kriser i det finansiella systemet.

Givet att myndigheternas arbete på de här områdena syftar till att minska risken för att banker fallerar okontrollerat och slår ut banksystemets funktioner, är frågan hur väl dagens lagstiftning, övervakning och krishantering är anpassad till det allt starkare beroende som finns mellan banker och banksystem i olika länder.

#### UTFORMNINGEN AV REGELVERKET

Det regelverk som ligger till grund för EU-ländernas nationella lagar och föreskrifter utvecklas i stor utsträckning internationellt sedan ett antal år tillbaka, både inom EU-samarbetet och i andra internationella fora.<sup>61</sup> EU-regelverket ligger dock på en generell nivå. Det finns fortfarande utrymme för stora nationella skillnader i implementering och tolkning av det gemensamma regelverket. Dessutom finns områden som ännu inte täcks in av gemensam lagstiftning. Det finns således fortfarande hinder för såväl integrationen som för effektiviteten.

<sup>61</sup> Vad gäller regelverket för banker är Baselkommittén en drivkraft. Baselkommittén består av centralbanker och tillsynsmyndigheter från världens ledande industriländer, i huvudsak G10-länderna. Regelverk som föreslås av Baselkommittén och som beslutas av de deltagande ländernas centralbankschefer avses i första hand gälla för internationellt verksamma banker. Eftersom Baselkommittén ej kan fatta beslut om lagstiftning måste förslagen genomgå nationella lagstiftningsprocesser. I EU-länderna föregås detta genom antagandet av EU-direktiv. Baselkommitténs arbete har dock tidigare varit mer generellt utformade än EU:s direktiv, men genom det s.k. Basel II-förslaget föreslås ett mer heltäckande och detaljerat regelverk för bankerna, som EU avser att implementera, dock med rätt stor flexibilitet på många punkter. Exempelvis avser EU att låta Basel II-reglerna gälla samtliga banker och andra kreditinstitut, ej enbart de internationellt verksamma. Detta ökar i sin tur kraven på samordning och informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheter och centralbanker i EU-länderna.

Ett likartat regelverk för alla finansiella företag i Europa utgör en förutsättning för ett av EU:s huvudsakliga mål – den inre marknaden, i detta fall en gemensam marknad för finansiella tjänster. Eftersom regelverket utgör en begränsning för företagen skulle olika regler kunna skapa konkurrenshinder mellan företag från olika länder. Det gemensamma regelverket syftar med andra ord till att uppnå ökad finansiell integration genom att underlätta för gränsöverskridande etableringar och genom att skapa konkurrensneutralitet för banker och andra finansiella institut i olika länder. Att allt fler banker expanderat på utländska marknader kan i någon mån vara ett resultat av detta.

Vid utformningen av det gemensamma regelverket och integrationen av banksystemen har inte arbetet med de gränsöverskridande systemriskfrågorna hållit jämna steg. Den gemensamma lagstiftningen har endast i mindre utsträckning beaktat de förändrade förutsättningarna för stabilitetsarbetet som integrationen medfört.

Eftersom ett EU-gemensamt regelverk förhandlas fram mellan alla medlemsländer kan processen att ta fram nya regler ibland ta lång tid, inte minst eftersom mängden regler som behöver reformeras inom EU har varit förhållandevis stor. I syfte att påskynda processen tog EU 1999 fram en plan (Financial Services Action Plan, FSAP) med 42 punkter som ska förverkligas till år 2005, för att den inre marknaden för finansiella tjänster då ska kunna anses vara en realitet. Tre fjärdedelar av punkterna har redan åtgärdats. En stor andel av punkterna avser värdepappersmarknaderna. För att alla punkterna skulle kunna genomföras inom den utsatta tiden behövde även processen för att ta fram de nya reglerna effektiviseras. Detta har åstadkommit genom att den så kallade Lamfalussyprocessen införts för värdepappersmarknadsfrågor och senare även för bank- och försäkringsfrågor.

I korthet innebär Lamfalussyprocessen att arbetet i EU:s ministerråd begränsas till att anta ramlagar medan arbetet med tekniska tillämpningsföreskrifter delegeras till särskilda kommittéer för bank, försäkring, värdepapper och konglomerat. Kommissionen får fortsatt ansvar för att ta fram förslag till sådana föreskrifter. Tillämpningen av ramlagar och föreskrifter ger utrymme för nationell praxis i varje enskilt land. Avsikten med denna nya struktur är bland annat att förbättra förutsättningarna för att förhållandevis snabbt anpassa regelverket till nya förhållanden. Ministerrådet har dessutom inrättat en särskild kommitté med uppgift att följa utvecklingen i den finansiella sektorn som helhet för att via ekonomiska och finansiella kommittén ge råd om ytterligare åtgärder.

Som diskuterats ovan är en gemensam regelutveckling ofta en förutsättning för att en långtgående integration av den finansiella sektorn ska bli möjlig, och så tillvida är arbetet inom EU positivt. Samtidigt finns en risk att regelutvecklingen i sig verkar hämmande för den finansiella sektorns utveckling. Det finns tendenser till att Lamfalussystrukturen med ramlagar, föreskrifter och nationell tillämpning inte genomförs såsom tänkt. Ramlagarna tenderar att bli väl detaljerade och föreskrifterna som ska fylla ramlagarna bidrar ytterligare till detta. Samtidigt sker inte den nödvändiga städningen i de nationella regelverken, varför en relativt hög detaljreglering finns på tre nivåer samtidigt som den natio-



nella praxisen varierar. Därmed uppstår inte den effektivisering fullt ut som skapandet av den inre marknaden syftar till. Enligt Riksbankens uppfattning borde regelutvecklingen i EU i större utsträckning följa Lamfalussystrukturens intentioner och begränsas till de områden där den verkligen kan anses nödvändig för en integration.

#### DEN LÖPANDE TILLSYNYN OCH SYSTEMÖVERVAKNINGEN

Systemstabiliteten övervakas löpande såväl på institutnivå som på systemnivå.

Tillsynen av de enskilda bankerna bedrivs i Sverige och många andra länder av Finansinspektionen och dess motsvarigheter. I vissa andra länder bedrivs tillsynen av landets centralbank. Det finns ingen internationell tillsynsmyndighet, exempelvis på EU-nivå. För att underlätta tillsynsarbetet av internationella banker har därför tillsynsmyndigheterna i olika länder upprättat såväl bilaterala som multilaterala samförståndsavtal. Därutöver samarbetar tillsynsmyndigheter inom EES i *Groupe de Contact*, som har till uppgift att bland annat samordna och utveckla principer för hur tillsynen bedrivs. Det sker genom informations- och erfarenhetsutbyte samt genom att arbeta fram *best practice* lösningar inom tillsynsområdet. Gruppen kommer att få en mer formell status i framtiden genom att den kommer att fungera som en arbetsgrupp inom den ovan nämnda kommittéstrukturen för bankfrågor.

För tillsynsmyndigheterna gäller principen om hemlandstillsyn, som beskrevs i inledningen. Tanken med hemlandsprincipen är att underlätta för banker att expandera i andra länder, genom att de är under tillsyn av endast ett lands myndigheter. Samma princip gäller för insättningsgarantin. EU-regelverket säger att samtliga EES-länder ska ha ett insättningskydd av en viss minsta storlek som omfattar samtliga kunder i ESS-länder där banken har licens.

Övervakning av systemstabiliteten på nationell nivå sköts i de flesta länder av såväl centralbanken som tillsynsmyndigheten, men med viss skillnad i fokus. För att hantera den internationella dimensionen av systemstabilitetsfrågorna samarbetar tillsynsmyndigheterna och centralbankerna inom det europeiska centralbankssystemet i banktillsynskommittén (BSC). Banktillsynskommittén har två huvuduppgifter, nämligen att följa och analysera den makroekonomiska och strukturella utvecklingen med fokus på finansiell stabilitet<sup>62</sup>, samt att främja samarbetet mellan tillsynsmyndigheter och centralbanker. Arbetsuppgiften kan komma att anpassas när den nya Lamfalussystrukturen etablerats fullt ut.

Utformningen av tillsynen och systemövervakningen som den ser ut i dag visar tecken på vissa svagheter vad det gäller att hantera det integrerade finansiella system som håller på att växa fram.

Eftersom ansvariga myndigheter är nationella och svarar inför de nationella parlamenten och skattebetalarna, kommer deras arbete i första

62 Arbetet med de två huvuduppgifterna sker i två olika arbetsgrupper; Working Group on Macro Prudential Supervision (WGMA) och Working Group on Banking Development (WGBD)



hand inriktas på att tillvarata den nationella ekonomins intressen. Det finns en risk att hemlandsmyndigheterna därför avsätter resurser i förhållande till bankens betydelse för det nationella systemet och ekonomin, oavsett betydelsen för övriga länder där banken är verksam. Detta riskerar att vara ett problem i flera olika situationer, men särskilt då en filial är stor i ett värdland. Idag finns inga tydliga sådana exempel, men Nordea planerar att ombilda sig från en dotterbanks- till en filialstruktur, och då kommer Finlands största bank att vara filial till en svensk bank. När de nya EU-länderna blir medlemmar är det också tänkbart att några av de utlandsägda banker som dominerar dessa länders banksystem väljer att övergå från dotterbanker till filialer. Hemlandsmyndigheten väger i dessa fall kanske inte in värdlandets systemstabilitetsaspekter i sin övervakning av filialerna. Detta kan vara särskilt problematiskt då filialen dessutom är liten i förhållande till moderbanken eller då moderbanken är liten i hemlandet. I dessa fall kommer kanske banken inte ens att följas i den grad som dess storlek i värdlandet normalt skulle motivera. Detta kommer sannolikt inte vara acceptabelt för värdlandets myndigheter, men det är samtidigt tveksamt om det finns legala förutsättningar inom den nuvarande EU-lagstiftningen att arbeta på ett annat sätt med tillsynen.

Dessa resonemang gäller i princip även för koncerntillsynen i de fall koncernen använder sig av en dotterbanksstruktur. Visserligen har då värdlandet möjlighet att tillse dotterbanken, men som regel behövs ett koncernperspektiv för att en fullgod tillsyn ska kunna genomföras. Att koncernperspektivet är viktigt beror på att det ofta finns starka finansiella kopplingar mellan olika delar av en koncern och att exponeringar och risker ofta kan omfördelas snabbt inom koncernen. Estlands banksystem utgörs i princip av tre utländska bankkoncerner. Ett fallissemang i till exempel en av de svenska moderbankerna skulle mycket väl kunna resultera i att det estniska finansiella systemet inte kan uppfylla sina grundläggande funktioner. Det skulle således inte vara uppseendeväckande om Estland inte nöjde sig med att utöva tillsyn över lokala dotterbankerna, utan också ställde krav på att få delta i koncerntillsynen av de svenska och finska bankkoncernerna. Sådana krav ställs redan idag, av ett land vars system i mindre utsträckning än Estlands är beroende av utländska koncerner.

Även i de fall då moderbankens land skulle vara berett att utöva tillsyn och övervakning med hänsyn tagen till andra länders system, är frågan om de har praktisk möjlighet att göra det. Att väga in systemviktsaspekter i bedömningen är svårt, även i det egna landet. Att bedöma en enskild banks betydelse för funktionen för ett annat lands finansiella system, utan att utöva övervakning av de andra aktörerna i systemet ter sig näst intill ogörligt. För tillsynen ska dock inte systemviktsaspekterna överdrivas. En väl fungerande tillsyn syftar till att minska sannolikheten för att en bank går omkull. Om detta görs väl av en hemlandsmyndighet kommer detta även att gynna värdlandets myndigheter. Problemet blir värre inom krishantering, vilket utvecklas i nästa avsnitt.

Den konsoliderade tillsynen av internationella koncerner stöter på samordningsproblem och riskerar att leda till omfattande dubbelarbete, eftersom samtliga tillsynsmyndigheter i de länder där koncernen är stor

kommer att eftersträva en konsoliderad bedömning av bankens ställning. I informationsutbytet mellan länder riskerar dessutom viktig information att aldrig förmedlas, eftersom rapporterande land har svårt att avgöra vilken information som är relevant då de saknar en helhetsbild av koncernen. Myndigheterna i mottagande land får av samma anledning, och på grund av att de inte i närmare detalj känner till de utländska marknader där banken är aktiv, svårt att specificera vilken information som de önskar att ta del av.

Sammantaget verkar det inte saknas incitament för tillsyn av de gränsöverskridande bankerna. Problemet är snarare att regelverket i vissa fall hindrar de länder som är mest angelägna att utföra tillsynen och att övervakningen av systemrisken riskerar att hamna mellan stolarna. Om å andra sidan samtliga länder där en bank har stor verksamhet skulle få utöva koncerttillsyn, riskerar banken att utsättas för överdrivet mycket tillsyn, vilket skulle försvåra integreringen av de finansiella marknaderna och minska effektiviteten. Det finns även en risk för att det uppstår missar i kommunikationen i de fall som myndigheterna försöker samordna sin tillsyn genom att tillse sina respektive delar av koncernen, eftersom ingen myndighet i dessa fall har en överblick över koncernen som helhet.

Finansministrarna och centralbankscheferna i EU har vid skilda tillfällen diskuterat om den rådande strukturen för reglering och tillsyn av finansiell verksamhet i EU kan säkerställa finansiell stabilitet inom unionen. I den så kallade Brouwer-rapporten från april 2000 gavs olika förslag till hur samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna skulle kunna effektiviseras, framför allt när det gäller tillsynen av olika delar av det finansiella systemet. Denna fråga har följts upp vid senare informella Ekofin-möten, där överläggningar om den finansiella stabiliteten i unionen nu är en återkommande punkt på dagordningarna.

#### KRISHANTERINGEN

Behovet av den tredje delen av myndigheternas arbete med att värna det finansiella systemets funktioner, krishantering, kommer av att staten kan behöva agera för att undvika en kris som hotar systemstabiliteten. Det främsta hotet består i att någon eller några banker som är centrala för betalningssystemet får finansiella problem. Krishantering innebär således att bedöma konsekvenserna av att en problemdrabbad bank ställer in betalningarna och eventuellt går i konkurs, samt eventuellt vidta åtgärder för att minska dessa konsekvenser för det finansiella systemets funktioner. Dessa åtgärder kan bestå i att bidra till en ordnad avveckling eller en rekonstruktion av banken. I vissa fall kan staten behöva ge finansiell stöd för att undvika en kris för systemet som helhet. Detta skedde exempelvis genom den generella bankgaranti som svenska staten utfärdade under bankkrisen.

För att förhindra att en bank måste ställa in betalningarna på grund av likviditetsbrist och därmed att en systemkris riskerar uppstå kan centralbanken i regel ge så kallad nödkredit. En sådan kredit bör emellertid endast ges till banker som har en långsiktig överlevnadsförmåga, för att undvika att bevara en olämplig marknadsstruktur och påverka bankernas

beteende negativt (så kallad moral hazard). Om finansiellt stöd måste ges till en bank som saknar långsiktig betalningsförmåga, bör ett sådant stöd finansieras över statsbudgeten och beslutas enligt ordningen för detta, normalt av parlamentet efter förslag av regeringen. Förutom att ge nödkrediter har centralbanken som regel också en informationsupp- gift i en finansiell krissituation, innebärande att centralbanken ska kunna lämna information till marknaden om en viss störning utgör ett hot mot det finansiella systemets stabilitet eller inte.

Krishantering är intimt förknippad med den löpande tillsynen och övervakningen. Övervakningen av systemstabiliteten är en förutsättning för att kunna bedöma om stabiliteten är hotad vid en finansiell kris i en eller flera banker. Analysen av bankerna utgör också en grund för att kunna ha möjlighet att bedöma bankernas finansiella ställning i en kris- situation.

De nya former som inrättats för att stärka samarbetet mellan olika tillsynsmyndigheter har sålunda även förbättrat förutsättningarna när det gäller krishantering, även om det finns fortsatt behov av att utveckla det europeiska samarbetet och ansvarsfördelningen. Ett första steg i riktningen mot ökat samarbete över nationsgränserna vid krishantering har tagits av banktillsynskommittén inom ECBS. Det har skett genom en överenskommelse om samarbete mellan olika myndigheter i krissituatio- ner. Överenskommelsen berör praktiska arrangemang som till exempel informationsutbyte. Det finns även en arbetsgrupp under banktillsyns- kommittén som arbetar med krishanteringsfrågor, där Riksbanken för närvarande är ordförande. EU:s finansministrar och centralbankschefer har vidare ställt sig bakom ett antal rekommendationer till åtgärder som utformats i den andra Brouwer-rapporten. Det gäller exempelvis mer informationsutbyte över gränserna om hur kriser faktiskt kan komma att hanteras av nationella myndigheter.

Ett problem vad det gäller krishantering är att denna inte är möjlig att formalisera på samma sätt som utformningen av regelverket och den löpande övervakningen. Behovet av att kunna hantera kriser uppstår sällan och det finns därför inte en lika tydlig rollfördelning och struktur för hur statens olika myndigheter ska agera och vilka handlingsalternativ som står till buds.

Krishantering upplevs också ofta som känslig och besvärlig att diskutera på förhand. Det beror inte minst på att krishantering till viss del handlar om statens beredvillighet att ge finansiellt stöd till den finan- siella sektorn. Länderna har olika erfarenheter. De som upplevt en kris anser att öppenhet och tydliga ramar är ett sätt att minska förväntningar om att liknande räddningsaktioner kommer att vidtas i alla krislägen. Andra länder, som inte upplevt en kris, kan anse att moral hazard bäst motverkas genom att den finansiella sektorn hålls i osäkerhet om huru- vida de finansiella resurserna ska användas. Statens möjligheter att ut- nyttja statsbudgeten och därmed beskattningsrätten – är den yttersta garanten för krishantering.

Eftersom det är mycket pengar som står på spel och beslut ofta ska fattas på kort tid och under stor osäkerhet, är det ändå viktigt att skapa verktyg för att hantera kriser när de uppstår. Alla finansiella kriser är

dock olika, vilket försvårar ett formaliserat regelverk för hur myndigheterna ska agera. Därför måste verktygen vara så pass flexibla att de kan tillgripas vid olika former av kriser. Exempel på sådana verktyg kan vara möjligheten för staten att temporärt ta kontroll över banker med finansiella problem.

Mot denna bakgrund blir ansvaret för krishantering en svår fråga när det gäller banker som har betydande verksamhet i flera länder. Om det finns risk att sådana bankers fall kan hota stabiliteten i det finansiella systemet i flera länder kommer också krishantering att behöva hanteras av flera länder. Det ställer stora krav på samarbetsförmåga för myndigheterna både inom varje land och mellan de länder som involveras i en kris. Som exempel kan nämnas att en bank med verksamhet i tre länder kräver samarbete mellan sex till nio myndigheter – tillsynsmyndigheter, centralbanker och finansdepartement.

Det är därför inte osannolikt att det uppstår samordningsproblem vid krishantering och motstridiga intressen vid fördelningen av kostnader. I det fall då en filial eller dotterbank är stor i värdlandet men moderbanken är liten i hemlandet, är det inte troligt att hemlandet är villigt att bära eventuella kostnader som en räddningsaktion kan resultera i. I dessa fall kan värdlandet bli tvunget att i någon form säkra att den utländska koncernens verksamhet fortskrider. Detta måste ske utan att värdlandet har haft möjlighet att påverka utvecklingen fram till att problemen materialiserades och utan att de har fullgod insyn i koncernens struktur och finansiella ställning. Ett sådant exempel är Nordea som inte under alla förhållanden är systemviktig i hemlandet Sverige<sup>63</sup>, men vars dotterbank i Finland utgör omkring 40 procent av det finska banksystemet. De finska myndigheterna har därmed betydligt starkare skäl att agera i en krissituation än de svenska. Hur en kris i Nordea skulle hanteras är därför mycket svårt att säga på förhand. Helt klart är dock att det skulle ställa stora krav på samarbetsförmågan mellan myndigheterna i de involverade länderna.

Det bör framhållas att det finns en betydande skillnad mellan möjligheterna att hantera en kris för en värdlandsmyndighet i en filial respektive en dotterbank. En dotterbank är en särskild juridisk enhet, som under vissa omständigheter kan fortleva även om moderbanken går omkull. Risken är dock stor att problemen sprider sig från modern, exempelvis om det finns stora interna kreditexponeringar inom koncernen. En filial däremot är samma juridiska enhet som hemlandsbanken, vilket betyder att filialen fallerar om hemlandsbanken gör det. Det enda värdlandsmyndigheten kan göra är att försöka säkra filialens tillgångar och använda dem för att återbetala fordringar som kreditorer i landet haft på filialen. Detta gjordes framgångsrikt av amerikanska myndigheter när banken BCCI fallerade för ett tiotal år sedan, men det är knappast möjligt att åstadkomma i alla situationer.

När en gränsöverskridande bank fallerar kommer sannolikt politiker i de olika länderna och därmed även myndigheterna att vara föga villiga till att riskera skattemedel för att säkra stabiliteten i andra länder än sitt eget. Resultatet kan bli att de olika länderna försöker säkra ban-

63 Se Finansiell stabilitet 2003:1, "Kan ett bankfallisemang hota betalningssystemet?"

kens tillgångar i det egna landet (ring-fencing), för att minimera kostnaden för den egna ekonomin, eller att inte ingripa i hopp om att andra länder där banken är större ska känna sig tvungna att agera. Resultatet kan bli en sub-optimal lösning av krisen, som visar sig bli dyrare eller ge större negativa effekter för samtliga inblandade länder.

#### **INTEGRATIONEN AV BANKSYSTEMEN FÅR KONSEKVENSER FÖR TILLSYN, ÖVERVAKNING OCH KRISHANTERING.**

Då allt fler länder i EU kommer att ha gränsöverskridande banker i sina länder, antingen för att moderbanken är placerad där eller för att en utländsk bank är etablerad i deras land, ökar behovet att förändra det nuvarande systemet. För att hantera de gränsöverskridande bankerna och de effekter som de skapar för systemstabiliteten finns det två huvudsakliga vägar att välja mellan, båda med sina för- och nackdelar.

Den första är den väg som utvecklingen hittills huvudsakligen har följt, samarbete inom ramen av överenskommelser, gemensamma principer och ramregelverk. Som diskuterats ovan finns det en risk att denna form av lösning resulterar i att den gränsöverskridande systemrisken inte övervakas i tillräcklig utsträckning och att krishanteringen inte bedrivs effektivt. Dessa brister kan minskas genom olika former av bilaterala överenskommelser mellan de berörda länderna och en löpande diskussion om systemstabilitetsaspekterna av de gränsöverskridande bankerna. Trots ett sådant arbete, riskerar problem att kvarstå speciellt vad det gäller krishanteringen, eftersom kriser uppstår sällan och överenskommelserna mellan länderna inte kan vara så precisa att de säkerställer att alla kriser kan hanteras tillräckligt snabbt eller att lagstiftningen i respektive land medger en optimal lösning för de inblandade länderna.

Den andra inriktning som går att välja är mot mer överstatlig hantering av tillsyn, systemövervakning och krishantering. Det vill säga att ansvaret för tillsyn och systemövervakning och krishantering placeras hos en eller flera internationella myndigheter. Givet den rådande synen att centralbankers roll i krishantering är att ge likviditetsstöd till solventa banker och finansdepartementens roll är att hantera övriga situationer då ett bankfallissemang skulle kunna utgöra ett hot mot det finansiella systemets funktioner, är det möjligt att se ECB som den överstatliga tillhandahållaren av nödkrediter och Ministerrådet eller EU-kommissionen som ansvarig för andra former av krishantering.

Att tilldela ECB möjligheten att ge likviditetsstöd verkar möjligt när det gäller euroländer. Ett problem är dock att gränsöverskridande banker inte enbart är verksamma inom euroområdet. För att fungera som lender of last resort för EU skulle ECB således behöva ha möjlighet att även ge nödkredit i andra valutor än euro. För att kunna agera som lender of last resort är det också nödvändigt att utföra en övervakning av de system som denna funktion avser att bevara, i likhet med den övervakning som nationella centralbanker utför. Således skulle ECB behöva ha en löpande övervakning av de olika bankssystem som finns inom eurosyste- met, samt möjlighet att bedöma om det föreligger solvens- eller likviditetsproblem bland de aktörer som är viktiga i dessa system.

Ministerrådets nuvarande utformning är inte heller optimal för kris-  
hantering, eftersom de nationella intressena påverkar rådets möjlighet till  
beslut. Således kvarstår intressekonflikterna om till exempel kostnadsför-  
delningen vid en eventuell räddningsoperation. Det är också svårt att se  
hur Ministerrådet eller EU-kommissionen skulle kunna bli den ytterst  
ansvariga för systemstabiliteten inom EU. Effektiv krishantering kräver  
betydande finansiella garantier eller kapitaltillskott för att skapa trovär-  
dighet i en räddningsoperation av en insolvent bank. Eftersom EU saknar  
beskattningsrätt, skulle rådet eller kommissionen med nuvarande regel-  
verk behöva förhandla med de enskilda länderna om dessa kapitaltill-  
skott, vilket skulle återskapa den rådande problematiken.

De överstatliga lösningarna skapar också nya problem. Länderna  
kommer fortsatt att vilja försäkra sig om det nationella systemets funk-  
tion så länge de huvudsakliga systemriskerna inte återfinns på EU-nivå.  
De kommer således själva att vilja ha kvar tillsyn, nationell system-  
övervakning och en möjlighet att tillhandahålla nödkrediter för att säkra  
de egna systemens funktioner. En lösning med en överstatlig tillsynsmy-  
ndighet riskerar alltså att leda till dubbelarbete, en ökad börda för ban-  
kerna under tillsyn och att nya intressekonflikter och behov av samord-  
ning uppstår mellan de olika länderna och EU och ECB.

Samtidigt förefaller det, som påpekats ovan, som om internationell  
systemrisk tenderar att uppstå på regional snarare än på europeisk nivå.  
Lösningar kan därför kanske sökas genom regionala överenskommelser  
och samarbete, snarare än på EU-gemensam nivå.

Sannolikt behövs en kombination av ökat samarbete och ökad över-  
statlighet för att uppnå en bättre fungerande tillsyn, systemövervakning  
och möjlighet till krishantering på internationell nivå.

En möjlighet som diskuterats är att skapa en övervakande samord-  
ningsmyndighet som de nationella myndigheterna är ansvariga inför.<sup>64</sup>  
Myndigheten skulle utvärdera den nationella tillsynen och krishantering-  
en och ingripa när nationella intressen tillåts gå före internationella.  
Myndigheten skulle också kunna ha sanktionsrätt mot de enskilda län-  
derna.

Ett första steg mot en sådan myndighet kan vara en multinationell  
överenskommelse som anger principer för hur tillsyn, systemövervakning  
och krishantering ska ske för gränsöverskridande banker. Den multinationella  
överenskommelsen konkretiseras sedan av de länder där en specifik  
bank är verksam, med en tydlig ansvarsfördelning och tydliga rutiner för  
tillsyn, systemövervakning och krishantering.

En annan möjlighet är att en överstatlig tillsynsmyndighet blir ansva-  
rig för tillsynen av gränsöverskridande banker av en viss storlek, samt för  
övervakningen av de gränsöverskridande systemriskerna, medan de  
mindre bankerna är kvar under nationell tillsyn. Det liknar den uppdel-  
ning som finns i USA mellan federal och delstatsnivå i ansvaret för till-  
synen av banker. Detta löser dock inte frågan om krishantering och de  
nationella intressena.

<sup>64</sup> Se vidare Stéphanie Stolz, "Banking Supervision in Integrated Financial Markets: Implications for the EU", CESifo WP No. 812, 2002.

Krishantering är svårare att formalisera än tillsynen. Insolvensregler och bankfallissemangsregler utgör dock det legala ramverk inom vilken krishantering bedrivs. Genom att harmonisera dessa i högre utsträckning inom EU än är gjort idag, skapas åtminstone möjligheten för en mer samordnad krishantering mellan olika länder. Utvecklade regelverk för bankkrishantering finns inte heller i någon större utsträckning på nationell nivå i EU-länderna. Möjligen är detta ett argument för EU att införa ett gemensamt regelverk. Samtidigt bygger sådana regelverk på att viss diskretionär makt ges till någon myndighet, exempelvis att ta kontroll över den operativa ledningen av en bank, vilket gör att intressekonflikter mellan länder ändå kan kvarstå och bli svåra att hantera. Ett EU-organ skulle även kunna fylla en roll som "honest broker" mellan länder, för att möjliggöra utfall med högre total nytta, än om varje land agerar enbart i eget intresse.

## Sammanfattning

Den finansiella integration som harmoniseringen av EU-ländernas finansiella regelverk syftar till börjar bli en realitet på flera håll inom unionen. Integrationen har resulterat i att banksystemen i olika länder blivit mer beroende av varandra och den gränsöverskridande systemrisken har ökat. Problem i ett lands banksystem riskerar att spridas till andra länders banksystem genom de gränsöverskridande bankerna. Gränsöverskridande systemrisk återfinns således huvudsakligen i de länder där gränsöverskridande banker är verksamma i stor och bred skala. Denna risk kommer att bli än tydligare i samband med att inträdesländerna ansluter sig till unionen nästa år, eftersom flera av dem har banksystem som till stor del utgörs av gränsöverskridande banker. På EU-nivå är ännu systemrisken förhållandevis begränsad och i första hand hänförlig till bankernas aktiviteter på interbankmarknaden.

Dagens organisation av hanteringen av gränsöverskridande banker är huvudsakligen inriktad på tillsynen av enskilda institut och endast i mindre utsträckning inriktad på övervakning av gränsöverskridande systemhot och än mindre på hantering av gränsöverskridande systemkriser. Det finns således ett behov av att utveckla tillsyn och övervakning av banksystemen liksom organisationen av krishantering. Det är dock svårt att i detalj precisera hur en sådan förändring ska se ut och såväl dagens ansats med bi- och multilateralt samarbete som en lösning som innebär en ökad överstatlighet är behäftade med problem.

Det nya regelverket kommer dock sannolikt att behöva ha inslag av båda dessa ansatser, det vill säga att en viss grad av överstatlighet kommer att behöva tillföras dagens regelverk för att komma runt de samordningsproblem och de potentiella välfärdsluster som ett bibehållande av det nationella perspektivet riskerar att resultera i. Merparten av ansvaret för tillsynen, systemövervakningen och krishantering bör dock bevaras på den nivå inom vilka bankerna har betydande verksamhet och där systemrisken huvudsakligen återfinns.

En gränsöverskridande bankkris som hanteras bristfälligt eller som skulle ha kunnat förhindras genom ett bättre samarbete mellan myndig-



heter i olika länder, kan riskera den påbörjade integrationen av de finansiella marknaderna i Europa. Därför är det angeläget att identifiera de problem som utvecklingen ger upphov till och att fortsätta diskussionen om hur de ska lösas.