



# TAL

DATUM: 2009-10-27  
TALARE: Vice riksbankschef Lars Nyberg  
PLATS: SIFMA:s årsmöte, New York, USA

SVERIGES RIKSBANK  
SE-103 37 Stockholm  
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00  
Fax +46 8 21 05 31  
registratorn@riksbank.se  
www.riksbank.se

## ■ Mot en ny europeisk tillsynsstruktur

Mina damer och herrar,

Låt mig börja med att säga att jag känner mig mycket hedrad över att ha blivit inbjuden att tala inför er här i dag. Vi verkar på olika håll i världen, men jag tror att den kris som vi just nu kämpar för att ta oss ut ur på gott och ont har visat att det finansiella systemet har fört oss närmare varandra än någonsin tidigare.

Under det gångna året är det särskilt ett uttalande som verkligen har etsat sig fast i mitt minne. Det yttrades av chefen för Bank of England, Mervyn King, som har en särskild begåvning när det gäller att leverera kärnfulla *one-liners*. Något desillusionerad efter att ha tvingats hantera ett antal krisdrabbade gränsöverkridande institut konstaterade han att "globala banker är internationella när de lever, men nationella när de dör". Och det har han sannerligen rätt i. Det finns banker och andra finansiella institut som bedriver verksamhet över hela världen. Men när dessa väl hamnar i problem är de verktyg som finns för att upprätthålla den finansiella stabiliteten i allt väsentligt nationellt fragmenterade och utan räckvidd bortom de nationella gränserna.

Denna geografiska obalans är något som de regleringsansvariga på ett eller annat sätt kommer att bli tvungna att ta itu med. Ur ett policyperspektiv handlar det i grunden om ett val mellan två vägar. Antingen kan vi välja en väg i riktning mot fullständigt integrerade internationella strukturer för reglering och tillsyn, som bättre matchar det finansiella systemets globala format. Eller så kan vi välja en väg där man försöker krympa det finansiella systemet så att det håller sig inom de nationella gränserna och därmed också inom räckhåll för dagens reglerings- och tillsynssystem. Verkligheten är naturligtvis inte så svartvit att det med enkelhet går att välja en av dessa två vägar. Framtida regleringsreformer kommer förmodligen att hamna på någon slags medelväg. Men om någon frågade mig i vilken riktning man bör gå är jag säker på vad jag skulle svara. Den finansiella globaliseringen innebär alldeles för stora fördelar för att vi ska ha råd att stänga de nationella gränserna och vrida tillbaka den finansiella integrationen.

## ■ En ny europeisk tillsynsstruktur – de Larosière-gruppens förslag

Som ni alla vet har Europeiska unionen i mångt och mycket redan gjort sitt vägval. Med utgångspunkt i sin övertygelse att integrerade marknader bidrar till ekonomisk tillväxt (och till andra viktiga mål) har Europeiska unionen etablerat ett gemensamt rättsligt och institutionellt ramverk för tillsyn och reglering av finansmarknaderna. Men även om detta har tagit oss långt när det gäller att skapa en inre europeisk marknad är reglerings- och tillsynsstrukturerna fortfarande i hög grad nationellt fragmenterade – ett faktum som vi har blivit smärtsamt påmind om i samband med den nuvarande krisen. Problemen med de isländska bankerna och det Beneluxbaserade konglomeratet Fortis är bara några exempel.

För att ta itu med dessa problem tog Europeiska kommissionen förra hösten initiativ till en grundlig översyn av tillsynsstrukturen inom EU. En grupp under ledning av den tidigare IMF-chefen Jacques de Larosière fick i uppdrag att lägga fram förslag till nödvändiga reformer. Gruppens rekommendationer fick brett stöd av EU:s medlemsstater och vi befinner oss nu i det skede av processen där man håller på att förhandla om de slutliga detaljerna. Den nya tillsynsstrukturen kommer att vila på två pelare.

### *Den första pelaren – tillsyn på institutnivå (micro-prudential supervision)*

Den första pelaren omfattar en rad initiativ för att stärka tillsynen av finansiella institut inom EU. Regleringsåtgärder på EU-nivå ska leda till starkare och mer enhetliga tillsynsbefogenheter på nationell nivå. Tillsynskollegier kommer att bli obligatoriska för alla större institut som bedriver gränsöverskridande verksamhet inom EU. Skillnader i nationell lagstiftning ska identifieras och undanröjas. Samtliga dessa reformer ska genomföras inom ramen för ett nytt europeiskt tillsynsätverk (*European System of Financial Supervisors – ESFS*). Den viktigaste förändringen är att EU:s nuvarande tre tillsynskommittéer kommer att omvandlas till självständiga EU-myndigheter. Dessa myndigheter ska utgöra navet i den europeiska tillsynsarkitekturen och kommer att utrustas med både reglerings- och tillsynsbefogenheter.

Den löpande tillsynen kommer även i fortsättningen att ligga på de nationella myndigheternas ansvar och utföras på decentraliserad basis. De nya EU-myndigheterna ska alltså i första hand komplettera, inte ersätta, de nationella tillsynsmyndigheterna. Inom ett fåtal områden kommer dock EU-myndigheterna att kunna fatta bindande beslut med direkt verkan på reglering och tillsyn på nationell nivå:

- För det första kommer EU-myndigheterna att utarbeta bindande tekniska standarder på regleringsområdet. Detta för att främja en enhetlig implementering och tillämpning av EU:s lagstiftning.
- För det andra kommer EU-myndigheterna att ha befogenhet att ingripa mot nationella tillsynsmyndigheter som inte anses följa gällande EU-lagstiftning. Om den berörda myndigheten bedriver en tillsyn som bedöms strida mot EU:s lagstiftning ska EU-myndigheterna som en sista utväg kunna fatta beslut som får direkt verkan på de finansiella institut som är underställda tillsyn.
- För det tredje ska myndigheterna på de områden där det enligt EU:s lagstiftning krävs samordnade beslut mellan tillsynsmyndigheter i hem-

■ respektive värdlandet kunna fatta bindande beslut med direkt verkan på enskilda institut, om tillsynsmyndigheterna i fråga inte själva kan enas om ett gemensamt beslut (till exempel när det gäller valideringen av interna modeller enligt Basel II-reglerna).

- För det fjärde ska myndigheterna i en krissituation kunna fatta vissa akuta beslut för att förmå alla nationella tillsynsmyndigheter att vidta samordnade åtgärder.
- Slutligen kommer EU-myndigheterna att ha rätt att utöva fullständig och direkt tillsyn över kreditvärderingsinstitut.

Förutom dessa bindande befogenheter kommer EU-myndigheterna även att ha andra, "mjukare" verktyg som ska bidra till att öka harmonisering och samordning i EU. De kommer till exempel att kunna delta som observatörer i alla tillsynskollegier. De kommer även att kunna genomföra granskningar (*peer review*) av de nationella tillsynsmyndigheternas verksamhet och utfärda rekommendationer på grundval av resultaten. På regleringsområdet kommer de att kunna utfärda icke bindande riktlinjer om tillämpningen av EU:s lagstiftning.

### ***Den andra pelaren – tillsyn på systemnivå (macro-prudential supervision)***

Genom den andra pelaren inrättas ett nytt EU-organ som ska ansvara för tillsyn på systemnivå. Det europeiska rådet för systemrisker (systemriskrådet eller *European Systemic Risk Board – ESRB*) får i uppdrag att identifiera och analysera systemrisker inom hela EU. Tack vare att det skapas ett gemensamt organ som överblickar hela det finansiella systemet kommer det att bli lättare att undvika de misstag som gjordes i den nuvarande krisen, då både regleringen och tillsynen var alltför inriktade på enskilda institut och marknader. Genom att titta på risker som följer av dels den makroekonomiska utvecklingen, dels utvecklingen inom det finansiella systemet, ska systemriskrådet kunna upptäcka såväl inre som yttre hot mot den finansiella stabiliteten.

Med utgångspunkt i sin analys kan systemriskrådet utfärda både konkreta riskvarningar och rekommendera åtgärder för att ta i itu med de konstaterade riskerna. Rekommendationerna ska riktas till den eller de institutioner som kan vidta korrigerande åtgärder, vilket kan inkludera medlemsstaternas regeringar eller myndigheter, Europeiska kommissionen eller andra EU-organ. Varningar och rekommendationer kommer inte att vara bindande, utan förväntas följas enligt principen *comply or explain* (det vill säga följ eller förklara). Systemriskrådet ska besluta från fall till fall om varningarna eller rekommendationerna ska offentliggöras.

Systemriskrådets beslutsfattande organ ska bestå av cheferna för alla centralbanker i EU, inklusive ECB:s ordförande, samt av företrädare för Europeiska kommissionen och EU:s tre nya tillsynsmyndigheter. De nationella tillsynsmyndigheterna kommer att vara representerade i systemriskrådet men inte ha någon rösträtt.

Sammantaget kommer båda dessa pelare att medföra ganska omfattande förändringar av tillsynsstrukturen i EU. Och även om det råder bred enighet bland medlemsstaterna om den övergripande inriktningen finns det vissa delar som fortfarande är mycket kontroversiella. En särskilt känslig fråga är överföringen av beslutsbefogenheter till EU:s tillsynsmyndigheter. Vissa medlemsstater anser att detta inte får ske utan att det samtidigt skapas garantier för att medlemsstaternas

statsfinansiella ansvar inte inskränks. Förhoppningen är att det svenska ordförandeskapet ska kunna lösa dessa frågor och förverkliga sin ambitiösa genomförandeplan, vilket förutsätter att en överenskommelse nås före slutet av innevarande år. I så fall kommer den nya tillsynsstrukturen kunna vara på plats redan under nästa år.

## **Tillsynsreformer måste kompletteras med starka och harmoniserade regelverk för att hantera och lösa kriser**

Efter att ha gått igenom denna lista med reformer kan man ställa sig frågan om de verkligen kommer att fungera i praktiken för att främja och upprätthålla finansiell stabilitet inom EU. Det finns naturligtvis flera frågor som kan ställas, men jag menar att det på det hela taget ser mycket lovande ut. Jag vill emellertid ta upp en mycket viktig komponent som måste finnas på plats för att systemet ska fungera på ett bra sätt, nämligen ett gemensamt ramverk för hur krisdrabbade finansiella institut med gränsöverskridande verksamhet ska hanteras. Här vill jag lyfta perspektivet från EU-nivån och tala mer generellt om behovet av åtgärder på global nivå.

Anledningen till att jag menar att tillsynsreformer måste gå hand i hand med liknande reformer när det gäller krishantering är ganska enkel. Incitamenten på tillsyns- och regleringsområdet är i hög grad beroende av vad som händer när en kris inträffar. I grund och botten handlar det om frågorna: Vem drabbas? Och vem får betala? Som det ser ut i dag, då systemen för krishantering är fragmenterade och inte når utanför de nationella gränserna, är svaren på dessa frågor mycket osäkra. Så länge det saknas ett gemensamt regelverk för att hantera problemen kan man befara att länder kommer att försöka minimera sina egna förluster och kostnader utan att ta hänsyn till vilka konsekvenser det får för andra länder. Och om reglerings- och tillsynsansvariga misstänker att kostnaderna i en krissituation på ett orättvist sätt kommer att vältras över till deras sida av gränsen kommer det tveklöst att påverka deras attityd gentemot gränsöverskridande bankverksamhet.

Vad jag menar är helt enkelt att om vi inte kan hitta ett sätt att förbättra och förtydliga hur vi hanterar gränsöverskridande banker som hamnar i problem, så är risken att våra ansträngningar för att öka harmonisering och samordning av reglering och tillsyn inte kommer att vara till särskilt stor nytta. Det kan i värsta fall till och med leda till en situation där reglerings- och tillsynssystemen blir ännu mer fragmenterade och nationellt inriktade. För att parafrasera Mervyn King, skulle globala banker då fortfarande vara nationella när de dör men inte lika internationella medan de lever. Och det skulle enligt min uppfattning vara ett steg bakåt.

Jag inser naturligtvis att det inte är realistiskt att kräva att man inrättar en internationell myndighet med överstatliga befogenheter som kan hantera gränsöverskridande banker som hamnar i problem. I avsaknad av en gemensam global ordning är det bästa vi kan göra att försöka enas kring ett *gemensamt internationellt tillvägagångssätt* för hur kriser ska hanteras och lösas. Om vi inte kan agera som en enda kraft måste vi åtminstone se till att vi agerar på ett likartat och samordnat sätt.

Vi måste alltså sätta upp en ännu mer ambitiös agenda än de tillsynsreformer som nu ligger på bordet. Vi kan i detta sammanhang hämta inspiration från det förra århundradet. Efter kriget inrättade vi Internationella valutafonden (IMF) för att slå

■ fast vissa grundregler för valutasystemet, eftersom vi insåg att de nationella finansiella systemen var tätt sammankopplade och att problem i ett land kan fortplanta sig till andra länder. På 1980-talet ingick vi Baselöverenskommelsen som innehåller gemensamma tillsynsregler för banker med internationell verksamhet. Och om vi nu också inser att konvergens på tillsynsområdet förutsätter en samsyn om hur kriser ska hanteras och lösas menar jag att det är dags att verkligen ta upp denna fråga på allvar. Jag anser att det är ett nödvändigt steg för Europa, med tanke på vår inre marknad. Men även i ett större sammanhang är det ett naturligt steg för att stärka det globala finansiella systemet.

Tack för ordet!