



LUNDS UNIVERSITET  
Ekonomihögskolan

# Bankunion för €uron

---

## Bankövervakning mellan länder

### Abstract

The current debt crisis in Europe has led to demands for greater financial integration in the EU in the form of the creation of a banking union. This paper discusses the proposal of a banking union along with five other proposals for changes to the current system of home-host-country supervision. The dual banking system in the US is also discussed in this paper, as an example of supervision among (member-) states. The purpose of this paper is part to discuss how banking supervision can look across several countries and part to discuss the conditions for a banking union.

Nyckelord: Bankunion, bankövervakning, finansiell integration, EU

NEKH01 Kandidatuppsats HT 2012

Författare: Anna Åkesson

Handledare: Fredrik NG Andersson

# Innehåll

Introduktion.....	2
2 Teori .....	4
2.1 Tillsyn på bankmarknaden .....	4
2.2 Optimal nivå på övervakning .....	6
2.2.1 Risker.....	7
2.2.2 Moral Hazard.....	8
3 Bakgrund .....	9
3.1 USA.....	10
3.2 EU.....	13
4 Ändring av bankövervakningen i EU.....	14
4.1 Alternativ till hem-värdmedlemslandssystemet.....	14
4.2 Bankunion .....	19
5 Analys.....	23
6 Slutsatser .....	25
Litteraturlista.....	27
Figurförteckning	
Tabell 1.....	12
Tabell 2.....	21
Tabell 3.....	22
Diagram 1.....	21
Diagram 2.....	22

## Introduktion

Den rådande skuldkrisen i Europa har lett till krav på ökad finansiell integration inom EU i form av skapandet av en bankunion. Ett förslaget är att den Europeiska centralbanken (ECB) tar över tillsynsansvaret för banker inom euroländerna (Europeiska Kommissionen, 2012 a). Tanken med bankunion är att bryta sammankopplingen mellan banker och enskilda medlemsländers budgetar detta för att medlemsländers skuldnivåer inte ska påverkas i lika stor utsträckning av bankers finansiella hälsa (Europa Parlamentet, 2012). Ett exempel på hur relation mellan banker och enskilda medlemsländers budgetar kan påverka ett lands statsskuld är Irland. Vars statsskuld ökade från 25,1 % av BNP 2007 till 106,4 % av BNP 2011 (Eurostat, 2013) på grund de irländska bankernas finansiella hälsa. Syftet med denna uppsats är att diskutera dels hur bankövervakning kan se mellan länder dels att diskutera förutsättningarna för en bankunion.

Det system som för tillfället gäller för bankövervakning inom EU bygger på ett hemvärdmedlemslandssystem. Det innebär att en bank och dess filialer utomlands övervakas av myndigheterna i det land där banken har tillstånd (Mayes, 2006). Det nuvarande hemvärdmedlemslandssystemet skapades under förutsättningen att finansiella institut främst kommer expandera utomlands genom dotterbolag och inte filialer (ibid.). Därför övervakas banken och dess filialer av myndigheten i sitt hemmedlemsland medan dotterbolag övervakas av värdmedlemslandet (Čihák & Decressin, 2007). Inom ramverket för den gemensamma finansiella marknaden har ett "single passport" för banker skapats som innebär att en bank fritt kan upprätta filialer i ett annat medlemsland. Vilket har lett till att de flesta banker som är gränsöverskridande är det via filialer. På grund av detta skapas en intressekonflikt mellan hemlandets övervakare och värdlandets övervakare, då respektive övervakare ansvarar för finansiell stabilitet i sitt land men värdlandet kan behöva förlita sig på hur övervakaren i hemlandet agerar (Čihák & Decressin, 2007).

Mot bakgrund av det nuvarande övervakningssystemets inneboende komplexitet och den alltmer integrerade finansiella marknaden inom EU, har en akademisk diskussion förts om hur tillsynen av banker bör arrangeras inom EU. I denna uppsats presenteras fem förslag som föreslagits från akademiskt håll. Det första förslaget diskuterar bankövervakning i relation till krishantering vid en krisande bank (Goodhart & Schoenmaker, 2006), det andra förslaget

innebär att bankövervakning arrangeras efter hur gränsöverskridande banken är (Mayes, 2006). Enligt det tredje förslaget skulle marknadsdisciplin vara ett övervakningsalternativ (Freixas, 2003), det fjärde förslaget berör optimal nivå på bankövervakning (Vives, 2001). Samt det femte förslaget är att införa en europeisk bankstadga, en europeisk version av det dubbla amerikanska övervakningssystemet (Čihák & Decressin, 2007).

I denna uppsats görs även en jämförelse med det dubblaövervakningssystemet som råder i USA, ett system som funnits i USA sedan 1860-talet. Men grundtanken i det dubbla systemet är att det finns bankövervakare på federal- och delstasnivå där det finansiella institutet väljer övervakare genom att antingen licensera sig som delstatsbank eller federalbank (Mitchener, 2007).

De slutsatser som denna uppsats presenterar är följande: en bankunion grundar sig på antagandet att om de europeiska bankerna är integrerade med varandra kommer dessa banker bättre övervakas av en övervakare. Som dessutom skall ansvara för den finansiella stabiliteten för euroområdet. En bankunion är ett sätt att lösa den intressekonflikt som funnits mellan övervakare i hem- och värdmedlemslandet. En bankunion kan förtydliga ansvaret för tillsynen av banker i euroländerna, då ECB blir tillsynsmyndighet. Givet att ECB som tillsynsmyndighet har övervakningsverktyg får denne möjlighet att kunna agera vid upptäckten av osunda bankaktiviteter och/eller banker. En risk med att ECB är tillsynsmyndighet, utöver centralbank, är att ECB kan komma att hamna i en intressekonflikt mellan sina två åtaganden. Dessutom kan en bankunion för euroländerna komma att skapa en situation där vissa länder väljer att konkurrera med ECB för att locka banker att licensiera sig där. Vilket då skulle motverka syftet med bankunion, vilket är att undvika en ny skuld kris i Europa.

Denna uppsats disponeras enligt följande: 2 Teori som består av avsnitt 2.1 Tillsyn på bankmarknaden som diskuterar bankövervakningens syfte och avsnitt 2.2 Optimal nivå på övervakning som berör betydelsen av vem som är bankövervakare samt problem med moral hazard och risker. 3 Bakgrund som består av avsnitt 3.1 USA som diskuterar det amerikanska bankövervakningssystemet och avsnitt 3.2 EU som beskriver det nuvarande systemet för

bankövervakning i EU. 4 Ändring av bankövervakningen i EU som består av avsnitt 4.1 Alternativ till hem-värdmedlemslandssystemet som djupare diskuterar de fem förslagen till ändring av bankövervakningssystemet samt avsnitt 4.2 Bankunion som närmare beskriver den föreslagna bankunionen. Uppsatsens två sista delar är 5 Analys och 6 Slutsatser.

## **2 Teori**

### **2.1 Tillsyn på bankmarknaden**

Finansiella marknader kännetecknas av ett antal karaktärsdrag som särskiljer finansiella marknader från andra marknader. Dessa karaktärsdrag är bland annat; skalekonomi och asymmetrisk information (Baldwin & Wyplosz, 2009). Skalekonomi för finansiella marknader innebär att marknaden domineras av ett fåtal och stora företag, exempelvis domineras bankmarknaderna av ett mindre antal stora banker. Vilket då innebär att om en av dessa stora aktörer får svårigheter kan påverkan bli stor för hela det finansiella systemet. Marknadsaktörerna är vanligtvis sammanlänkade med varandra genom att stora finansiella institutioner har tillgångar och skulder hos varandra (Schoenmaker & Oosterloo, 2005).

Asymmetrisk information innebär att finansiella marknader bland annat uppvisar problem med moral hazard (Baldwin & Wyplosz, 2009). Bankövervakning behövs då banker i sig självt är riskkänsliga genom sin möjlighet att skapa krediter. Risken ligger inte i själva skapandet av krediter utan i vilken typ av krediter, hög eller låg risk. Det finns en tendens bland banker att ta på sig för mycket risker i hopp om högre avkastning (De Grauwe, 2012). Detta gör banker för att de vet att, i de flesta fall, kommer en krisande bank få kapitaltillskott från myndigheterna (Goodhart & Schoenmaker, 2006). Det är just detta beteende som bankövervakning är till för att begränsa (Burda & Wyplosz, 2009). Bankövervakningens syfte är att se till att finansiella institut följer de regler som ska styra deras beteende (Holopainen, 2007). Det vill säga att bankövervakning är ett sätt för myndigheter att upprätthålla finansiell stabilitet (Vives, 2001).

Bankövervakning utgår ifrån de regler som finansiella institut måste följa. Bankreglering kan delas upp i ekonomisk-, informations- och stabilitetsreglering (White, 2002). Ekonomisk reglering är de regler som bestäms av tillsynsmyndigheten. Detta är exempelvis regler rörande priser, räntetak samt inträde/utträde från marknaden. Det vill säga regleringar kring hur

finansiella institut tar betalt för sina tjänster samt hur de får etablera sig på marknaden (ibid.). Reglering kring information handlar om hur finansiella institut presenterar information om sig själva. Dels att information rörande spar- och låneräntan presenteras enligt ett standardformat (ibid.), samt publicerande av hur bankens kapitaltäckning och riskhantering ser ut (Finansinspektionen, 2012). Stabilitetsregleringens syfte är att minimera risken för illikvida banker genom att införa minimumkrav för kapitaltäckning, begränsningar i vad banker får göra samt granskning av bankledning (White, 2002). Kapitaltäckningsreglerna ställer krav på att finansiella institut ska ha adekvata riskhanteringssystem för att kunna överskåda riskerna i verksamheten. Kapitaltäckning innebär även att finansiella instituts kapitalbas ska motsvaras minst av summan av kapitalkraven för kreditrisker, marknadsrisker samt operativa risker (Finansinspektionen, 2012). Det vill säga att det ska finnas en reserv att ta av ifall en likviditetskris uppstår. Begränsningar i vad banker kan göra är ett försök att försöka styra bankers beteende mot mindre riskfyllda aktiviteter. Granskning av ledningen är till för att minimera risken för likviditetskris på grund av dåliga ledningsbeslut (White, 2002). För att bankövervakningen ska uppnå sitt syfte om att skapa finansiell stabilitet behöver övervakaren verktyg för att se till att finansiella institut följer reglerna (Vives, 2001). Bland annat utvärderar tillsynsmyndigheten de finansiella institutens betalningsförmåga samt deras riskexponering. Om reglerna inte följs eller tillsynsmyndigheten anser att, exempelvis en bank har får låg betalningsförmåga, har den rätt att utfärda böter eller som sista åtgärd dra in banktillstånd (Holopainen, 2007).

Effektiv bankövervakning behöver ta hänsyn till de finansiella marknadernas, däribland bankmarknadens och aktiemarknadens olika karaktärsdrag (Baldwin & Wyplosz, 2009), de olika typerna av reglering samt förse bankövervakaren med de verktyg och mandat som behövs för att kunna upprätthålla finansiell stabilitet. En effektiv bankövervakning ska enligt Basel Committee on Banking Supervision innehålla (2011):

- För varje myndighet involverad i tillsynen bör det finnas tydligt ansvar och tydliga mål för tillsynen. Myndigheten måste ha nödvändiga möjligheter att utfärda banktillstånd, utföra övervakning samt hantera problem med osunda banker. Det vill säga att övervakarens handlande styrs och skyddas av lagar.
- Övervakaren gör framåtblickande bedömningar av risken associerad med individuella banker samt att banksystemet som helhet, ha ett regelverk för att tidigt kunna agera vid

problem samt ett system för hur banken ska upplösas i de fall den inte går att rädda. Övervakaren bör agera så fort som osäkra eller osunda aktiviteter upptäcks för att minimera risken för banksystemet som helhet, genom att använda de medel som övervakaren förfogar över.

- Övervakaren bör även se till att banken har en omfattande riskhanteringsprocess för att identifiera, rapportera och kontrollera alla risker (kredit-, marknads-, likviditets- och operationella risker). För hantering av kreditrisker ska en kredits hela livscykel inkluderas i processen. Det som inkluderas berör; om en kredit skrivs upp eller ner, bedömning av krediten samt den löpande hanteringen av en banks lån och investeringar. I ett övervakningsperspektiv innebär marknadsrisk, att riskhanteringsprocessen behöver kunna hantera en situation där marknadslikviditeten kraftigt försämras. Likviditetsrisken hos banker hanteras genom att ställa krav på att banker måste hålla en viss likviditet. Övervakaren ser till att banken har ett system för att hantera likviditetsrisker samt att likviditetskraven följs. Bedömningen av likviditeten och kapitalet i banken ska kunna ställas i relation till bankens individuella risker, marknadsrisken samt rådande makroekonomiska förhållande. Riskhanteringsprocessen bör vara proportionell mot hur systemviktig en bank är samt mot en banks individuella risker.
- De kapitalkrav som övervakaren bestämmer bör spegla den risk som banken åtagit sig samt de makroekonomiska förhållanden som banken arbetar under. Beståndsdelarna av kapitalkraven definieras av övervakaren utifrån dess förmåga att täcka förluster.
- Övervakaren bör även ställa krav på att banker och bankgrupper redovisar sina finanser både på individuell- och gruppnivå. Öppenhet är det som ska prägla den information som presenteras.

## **2.2 Optimal nivå på övervakning**

Vad som är optimal nivå på övervakning kan beskrivas utifrån två perspektiv; övervakning utifrån typ av finansiellt institut eller vilken myndighet som är tillsynsmyndighet. Inom en nation kan ansvaret för övervakning av finansiella institut antingen ligga hos centralbanken eller hos en eller flera separata myndigheter (Wolf, 2008). Just om det är centralbanken eller en eller flera separata myndigheter som är övervakare ger implikationer för övervakningen. Di Noia och Di Giorgio (1999) utvecklar detta genom att notera att om, exempelvis centralbanken har ensamt ansvar för övervakningen så får denne en djupare insyn av bankerna

och det finansiella systemet. För som övervakande myndighet blir annars svåråtkomlig information mer tillgänglig. Vidare menar Di Noia och Di Giorgio att centralbanken då kan använda denna information för att kunna göra exaktare prognoser alternativt ta fram effektivare penningpolitiska åtgärder. Men centralbanken kan som övervakare även hamna i en intressekonflikt mellan sina två åtaganden, där åtgärder för att nå det penningpolitiska målet strävar i motsatt riktning mot åtgärder som krävs för t.ex. minska bankernas riskexponering. Dessa implikationer för vem som övervakar, med både informationsvinster och intressekonflikter, har lett till att det inte är tydligt vilket arrangemang som är effektivast (Di Noia & Di Giorgio, 1999). Däremot kan ett arrangemang där centralbanken har ensamt ansvar för bankövervakning leda till högre ränta samt en mer volatil ränteutveckling. Detta resonemang stöds av resultatet för OECD-länder indelade i två grupper; centralbanksövervakning eller övervakning utförd av andra myndigheter (Di Noia & Di Giorgio, 1999).

Finansiella konglomerat påverkar hur tillsynen ska struktureras (Holopainen, 2007), traditionellt sett så har banker, försäkringsbolag och handel med värdepapper övervakats var för sig. Finansiella konglomerat suddar ut gränserna mellan bank, försäkring och värdepapper vilket gör det svårare att ha separata tillsynsmyndigheter för riskerna blir mer svårbedömda (ibid.). Närvaron av finansiella konglomerat har lett till skapandet av universalövervakare för finansiella marknader, där en ensam myndighet har tillsynsansvar (Vives, 2001). Ett exempel på ett land som har detta upplägg är Storbritannien (Di Noia & Di Giorgio, 1999). Viktigt vid denna typ av upplägg är att det finns tydliga riktlinjer för vad som är tillsynsmyndighetens ansvar och vad som centralbankens ansvar (Vives, 2001).

### **2.2.1 Risker**

Ökad finansiell integration ökar även riskexponeringen mellan länder, där en kollaps av en institution i ett land kan föras vidare till ett annat via exempelvis intrabankmarknaden (Vives, 2001). Gränsöverskridande effekter kan föras vidare mellan länder på två olika sätt (Schoenmaker & Oosterloo, 2005). Det första sättet är den direkta effekten av en bankkollaps, som sprider sig till den kollapsade bankens utländska filialer och dotterbolag. Speciellt stor påverkan har denna direkta effekt i länder där det finansiella systemet domineras av utländska banker (ibid.). En andra väg är via det ömsesidiga beroendet som finns på en integrerad



marknad, exempelvis intrabankmarknaden där en chock kan spridas vidare eller via gemensamma betalningssystem som TARGET och Euroclear (Vives, 2001). Schoenmaker och Oosterloo (2005) menar att det är osäkert om risken för negativa gränsöverskridande effekter har ökar sedan på en genomsam finansiell marknaden eller inte. För å ena sidan så leder en större marknad till mer diversifierade aktörer, vilket skulle minska risken för dessa effekter men å andra sidan har antalet gränsöverskridande effekter ökat, vilket skulle öka risken (Čihák & Ong, 2007).

### **2.2.2 Moral Hazard**

Moral hazard uppstår i situationer där man själv inte bär det fulla ansvaret för sitt agerande samtidigt som detta agerande maximerar den egna nyttan på bekostnad av andras nytta (Kokkola, 2010). Moral hazard i samband med tillsyn av finansiella institut innebär att de verktyg och instrument övervakaren använder får motsatt effekt (Jickling & Murphy, 2010). Detta betyder att om ett finansiellt institut delvis eller helt skyddas från de risker de tar på sig, kommer institutet ifråga att bli mer benäget att ta risker (Kokkola, 2010). Ett konkret exempel är; givet att det exempelvis finns en insättningsgaranti som täcker förluster leder det till att banker ökar sitt risktagande då insättare får minskade initiativ till att hålla koll på bankers prestationer (Vives, 2001).

Likväl som en integrerad finansiell marknad kan öka systemrisken genom det ömsesidiga beroendet mellan olika finansiella institut, kan det ändra marknadsaktörernas beteende (Schoenmaker & Oosterloo, 2005). Givet nätverksstrukturen på finansiella marknader kan en kollaps av ett finansiellt institut sprida sig vidare och antingen starta eller förvärra en finansiell kris (Baldwin & Wyplosz, 2009). Något som ökar incitamenten för regeringar och/eller centralbanker att ge stöd till krisande finansiella institut, för att minimera en finansiell kris. Det finns historiska tendenser vid en bankkris; dels att regeringar ger kapitaltillskott till krisande banker om den sociala nytta för tillskottet överstiger kostnaden, samt att detta främst ges till nationella banker (Goodhart & Schoenmaker, 2006). Detta agerande från regeringar och/eller centralbanker kan komma att ändra de finansiella institutens agerande och förväntningar (Kokkola, 2010). Detta innebär att marknaden och finansiella institut förväntar sig att bli räddade och därför vågar ta fler risker. För de vet att i slutändan är det inte de själva som tar risken, det vill säga instituten ser sig själva som ”too big to fall” (Vives, 2001). För att minska moral hazard brukar kapitalkrav användas för att styra de finansiella institutens agerande till ett mindre riskfyllt (Kokkola, 2010). Även

sparares agerande och förväntningar kan komma att påverkas av myndigheters agerande på den finansiella marknaden. Finns det inget skydd för spararens pengar mer än att banken är solvent har sparare incitament att övervaka bankens risktagande. Men då detta i praktiken är svårt eftersom banken själv har bättre insikt i sitt eget risktagande än vad den enskilde spararen kan få, är ofta spararen skyddad av en insättningsgaranti (White, 2002). En insättningsgaranti kan öka moral hazard hos sparare som inte längre har några incitament att hålla koll på bankens agerande (Vives, 2001).

Det finns även moral hazard argument mot att centralbanken skall vara tillsynsmyndighet. Anhängare utav detta argument menar att banker kommer förvänta sig att kapitaltillskott då centralbanken antas vilja rädda banken genom att antingen utnyttja sin ställning som "lender of last resort" eller sina penningpolitiska medel (Padoa-Schioppa, 2003). Centralbanken antas vilja rädda banker främst för att dölja det faktum att en krisande bank kan ses som ett misslyckat tillsynsarbete, vilket kan skada centralbankens ryckte (ibid.). Lösningen på detta problem är inte nödvändigtvis att separera tillsynen från centralbanken, utan Padoa-Schioppa (2003) menar att man kan styra centralbankens agerande. Ett förslag är att centralbanken i lag är förbjuden att låna ut till lägre än marknadsmässig räntenivå, ett annat förslag är att centralbanken utfärdar nödlån till krisande banker till straffränta. Båda dessa förslag skulle minska moral hazard (Padoa-Schioppa, 2003).

### **3 Bakgrund**

Tillsynen av banker, såväl internationella som enbart nationella banker, grundar sig på de överenskommelser som fattas av Baselkommittéen för bankövervakning. Denna kommitté tar fram riktlinjer och standarder för tillsyn (Bank of International Settlements, 2012 a). Den nuvarande standarden, Basel II grundar sig på tre pelare; grundläggande kapitalkrav, riskbedömning och tillsyn samt informationskrav. Den första pelaren om grundläggande kapitalkrav innebär att finansiella instituts kapitalbas ska motsvaras minst av summan av kapitalkraven för kreditrisker, marknadsrisker samt operativa risker. Den andra pelaren ställer krav på finansiella instituts hantering av riskbedömning, detta innebär att institutets sammantagna risker inte äventyrar dess förmåga att uppfylla sina förpliktelser. Den tredje pelaren om informationskrav innebär krav på publicerande av kapitaltäckning och riskhantering (Finansinspektionen, 2012).

De överenskommelser för bankövervakning som Baselkommittéen tar fram implementeras sedan in i varje enskilt lands system för bankövervakning. För EU-länderna har exempelvis Basel II implementerats in i varje medlemslands lagstiftning via ett EU-direktiv (Finansinspektionen, 2012). För att ge en bakgrund till den planerade bankunionen för euroländerna presenteras i kommande avsnitt det nuvarande systemets uppbyggnad och brister. Avsnittet inleds med hur det amerikanska bankövervakningssystemet är uppbyggt för att ge en kontrasterande bild över hur gemensam tillsyn kan se ut.

### **3.1 USA**

Att jämföra bankövervakningen i USA med EU, är ett praktiskt exempel på hur gemensam bankövervakning kan hanteras på federal och delstatsnivå (medlemsstats). Det dubbla övervakningssystemet med övervakning på federal- och delstatsnivå har funnits i USA sedan 1860-talet (Mitchener, 2007) och innebär att det finansiella institutet väljer om de vill ha federal eller delstatsövervakning (Jickling & Murphy, 2010). För att förstå det övervakningsklimat som finns i dagens USA behövs en kort historisk återblick. Börskraschen 1929 och den efterföljande depressionen påverkade delstatsbanker och federala banker olika, antalet banker som blev bankrutta var fler på delstatsnivå (Mitchener, 2007). En förklaring till detta var de stora skillnaderna i övervakningen av banker. Den federala övervakaren Office of the Comptroller of the Currency (OCC) hade ett harmoniserat system för alla banker som föll under federal övervakning. Medan det var stora skillnader mellan delstater, där många valde att konkurrera med OCC genom att exempelvis sätta lägre kapitalkrav. Ett annat problem för många delstater var att övervakaren inte var politiskt självständig vilket ledde till att påtryckningsgrupper fick stor inflytande över övervakningen (ibid.).

Under depressionen kom reaktionen mot den misskötta övervakningen. Den federala myndigheten Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) skapades 1934 i och med detta infördes den federala insättningsgarantin för att skydda sparare (Jickling & Murphy, 2010). De efterföljande decennierna präglades av ett hårdare övervakningsklimat, både för federala och delstatsbanker, med exempelvis räntetak på insättningar och förbud mot att öppna filialer i andra delstater (White, 2002). Det hårt reglerade banksystemet bestod fram till 1980-talet då man började avreglera de finansiella marknaderna till svar på 1970-talets räntechocker. Samtidigt som den ekonomiska regleringen minskade, minskade även stabilitetsregleringen. Kapitalkraven blev lägre samtidigt som insättningsgarantin ökade från \$40 000 till \$100 000 (ibid.). Något som inte bara ökade risktagandet hos banker utan även ökade moral hazard.

Rishtagande ökade för att banker nu kunde erbjuda högre räntor och ge ut fler lån. Samtidigt minskade insättarnas initiativ att hålla koll på bankerna efter som insättningsgarantin nu täckte även större insättningar.

Efter spar- och lånekrisen på 1980- och -90-talet kom en ändring av bankövervakningen. År 1991 kom Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act (FDICIA) som införde nya kapitalkrav samt möjligheten för FDIC att låna direkt av finansdepartementet (FDIC, 2012 a). Med denna lagändring infördes även ett system som kallas Prompt Corrective Actions (PCA) vilket är en lista med åtaganden som övervakaren måste åta när en bank faller under en viss gräns, i praktiken under kapitalkraven (Mayes, et al., 2007). Filosofin bakom PCA är att fokusera på att skydda insättningar, minska statliga förluster, tydliga åtgärder för övervakare samt att underkapitaliserade banker ska stängas innan det ekonomiska värdet av deras kapital blir negativt (ibid.).

Jämfört de europeiska finansiella marknaderna där det traditionellt har funnits universalbanker, är den amerikanska finansiella marknaden separerad utifrån typ av finansiellt institut; bank, värdepapper och kreditinstitut. Därför är finansiella holdingbolag vanligt förekommande på den amerikanska finansiella marknaden, denna bolagsform är enda sättet att täcka in hela den finansiella marknaden (Holopainen, 2007). Av detta följer att även tillsynen av finansiella institut är uppdelad. Detta innebär många myndigheter med överlappande ansvar, exempelvis finns det tre övervakare på federalnivå; Federal Reserve, Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) och Office of the Comptroller of the Currency (OCC) (White, 2002). Men då nästan alla institut som tar emot insättningar är skyddade av FDIC blir dessa institut även övervakade på federal nivå (Jickling & Murphy, 2010). FDIC är en självständig myndighet som förutom att ha ansvar för den fond som täcker insättningsgaranti även undersöker och övervakar finansiella institut. Fonden för insättningsgaranti finansieras av riskbaserade betalningar från institutioner som tar emot insättningar. Tillsyn av hela den finansiella marknaden (kontrollera systemrisken för hela marknaden) ansvarar Federal Reserve för, som även ansvarar för penningpolitiken samt är ”lender of last resort” (Jickling & Murphy, 2010).

Det amerikanska banksystemet har traditionellt sett varit uppdelat även geografiskt, då det länge var förbjudet för banker att öppna filialer i andra delstater. Detta förbud upphörde 1994 men präglar fortfarande bankerna. Det finns fortfarande många mindre banker som främst är verksamma i ett par delstater och präglas av den lokala marknaden (Aubuchon & Wheelock, 2010). Men samtidigt har etableringsfriheten lett till att många stora finansiella holdingbolag etablerat sig över hela USA. Tabell 1 visar att utav de tio största finansiella holdingbolagen i USA, är det fyra största etablerade i en majoritet av de 50 delstaterna. Flest antal filialer samt etablerad i flest delstater är Wells Fargo med 6312 filialer i 40 delstater, följt av Bank of America med 5656 filialer i 35 delstater (FDIC, 2012 b).

*Tabell 1*

10 största finansiella holdingbolagen	Antal filialer	Antal delstater
JPMorgan Chase & CO	5603	26
Bank of America	5656	35
Citigroup	1052	19
Wells Fargo	6312	40
Goldman Sachs	4	4
Metlife Bank	3	2
Morgan Stanley	2	2
US Bancorp.	3133	28
The Bank of New York Mellon corp.	5	3
HSBC North America	317	12

*Källa (National Information Center), FDIC b*

Vid jämförelse av det amerikanska systemet för bankövervakning med de fem punkterna för effektiv bankövervakning, verkar det amerikanska systemet väl matcha punkterna. Den första punkten handlade om tydligt ansvar för involverade. Det är denna punkt som kanske inte matchas lika väl för det är många myndigheter på alla nivåer, dels tre huvudövervakare för federala banker, minst en övervakare för varje typ av finansiellt institut. Varje övervakare har inte tillgång till samma verktyg, exempelvis har Securities and Exchange Commission (SEC) som övervakar värdepapper inte tillgång till några PCA-verktyg. Det vill säga den övervakning som SEC bedriver är inte stödd på någon ekonomisk reglering och bara till viss del stabilitetsreglering, utan det främsta ansvaret för övervakning ligger hos bankövervakaren. Detta kan skapa informationsproblem då strukturen bygger på att olika myndigheter behöver dela information med varandra. Den andra punkten över effektiv bankövervakning slår fast att övervakare behöver kunna agera tidigt vid upptäckten av osunda banker och/eller aktiviteter.

Det är för detta syfte som PCA-systemet skapades och ger de olika bankövervakarna möjlighet att agera snabbt. Den tredje punkten för effektiv bankövervakning berör hur övervakaren kontrollerar bankers riskhanteringsprocess. Riskhanteringen bedöms dels av varje enskild övervakare samt av Federal Reserve som har tillsyn för hela marknaden. Den fjärde punkten berör hur kapitalkraven ska se ut, i det amerikanska banksystemet är det Federal Reserve som bestämmer kapitalkravens beståndsdelar. De kapitalkrav som gäller på den amerikanska bankmarknaden grundar sig på Basel II (Jickling & Murphy, 2010). Den sista punkten över effektiv bankövervakning framhåller att övervakaren ska se till att finansiell information presenteras enligt ett standardiserat format. Denna punkt efterföljs genom att det finns ett lagstadgat format över hur finansiella institut ska presentera sina finanser (SEC, 2008).

### 3.2 EU

Dagens system för bankövervakning bygger på ett hem-värdmedlemslandssystem. Detta system innebär att en bank och dess filialer utomlands övervakas av myndigheterna i det land där banken är licensierad (Mayes, 2006). Det nuvarande hem-värdmedlemslandssystemet skapades under förutsättningen att finansiella institut främst kommer expandera utomlands genom dotterbolag och inte filialer (ibid.). Därför övervakas banken och dess filialer av myndigheten i sitt hemmedlemsland medan dotterbolag övervakas av värdmedlemslandet (Čihák & Decressin, 2007). Inom ramverket för den gemensamma finansiella marknaden har ett ”single passport” för banker skapats som innebär att en bank fritt kan upprätta filialer i ett annat medlemsland. Ett problem med EU:s nuvarande system är en bank som verkar i hela Europa möter 27 olika tillsynsregimer vilket påverkar konkurrensen på de nationella marknaderna (Čihák & Decressin, 2007).

Det finns en risk med ökad lokal koncentration av banker som då kan få för stor marknadsmakt, något som kan utnyttjas för att utöva påtryckningar mot den nationella tillsynsmyndigheten (Vives, 2001). Det vill säga att stor lokal koncentration, på grund av sammanslagningar av inhemska banker, kan leda till att nationella tillsynsmyndigheter skyddar dessa banker med argument om att de är ”too big to fail” (ibid.). Riskerna med det nuvarande systemet att det finns en intressekonflikt mellan hem- och värdmedlemsländerna samt en otydlig ansvarsfördelning kring paneuropeiska banker (Vives, 2001). Intressekonflikten grundar sig på att hemmedlemslandets myndigheter har tillsynsansvar medan värdmedlemslandets myndigheter har ansvar för finansiell stabilitet (Schoenmaker &

Oosterloo, 2005). Det är hemmedlemslandets myndigheter som agerar som ”lendor of last resort” för den gränsöverskridande banken. Om myndigheterna i hemmedlemslandet behöver agera vid en kris finns risken att de sätter nationella intressen först, det vill säga att effekterna av deras agerade utanför sitt land inte räknas in (Čihák & Decressin, 2007). Myndigheterna i hemmedlemslandet ansvarar först och främst för den finansiella stabiliteten på deras nationella marknad, det är inte deras uppgift att ansvara för värdmedlemslandets finansiella stabilitet (Vives, 2001)

Nuvarande tillsynssystem på EU-nivå kan ses som en samling av nationella system snarare än ett gemensamt. På EU-nivå används flera olika verktyg för att harmonisera och generalisera tillsynen mellan olika nationella myndigheter, bl.a. finns det krav på informationsdelning mellan myndigheter (Bank of International Settlements, 2012 a) samt olika avtal mellan länder s.k. Memorandas of Understanding. Övervakning av finansiella institut på EU-nivå grundar sig således på informationsdelning något som kan vara svårt att utföra i praktiken då informationen till största del är av konfidentiell karaktär (Holopainen, 2007), men det kan även finnas incitament för nationella övervakare att inte dela all information för att skydda nationella intressen (Vives, 2001).

## **4 Ändring av bankövervakningen i EU**

### **4.1 Alternativ till hem-värdmedlemslandssystemet**

Mot bakgrund av det nuvarande övervakningssystemets inneboende komplexitet och den alltmer integrerade finansiella marknaden inom EU, har en akademisk diskussion förts om hur tillsynen av banker bör arrangeras inom EU. I detta avsnitt presenteras fem förslag till ändringar av det nuvarande hem-värdmedlemslandssystem:

- det första förslaget diskuterar bankövervakning i relation till krishantering vid en krisande bank (Goodhart & Schoenmaker, 2006),
- det andra förslaget innebär att bankövervakning arrangeras efter hur gränsöverskridande banken är (Mayes, 2006),
- enligt det tredje förslaget skulle marknadsdisciplin vara ett övervakningsalternativ (Freixas, 2003),
- det fjärde förslaget berör optimal nivå på bankövervakning (Vives, 2001),
- det femte förslaget är att införa en europeisk bankstadga, en europeisk version av det dubbla amerikanska övervakningssystemet (Čihák & Decressin, 2007).

Hur tillsynen av banker arrangeras mellan länder är starkt beroende av hur krishantering mellan länder för en krisande bank ser ut (Goodhart & Schoenmaker, 2006). De historiska tendenserna att regeringar ger stöd till krisande banker, och främst nationella, får implikationer för det nuvarande systemet av hemmedlemslandskontroll när banker är systemviktiga i flera länder (Schoenmaker & Oosterloo, 2005). Om det finns ett system för ansvarsfördelning vid en bankkris så bör ansvarsfördelningen vara känd i förväg. För om så inte är fallet, och kostnaderna för att rädda en krisande paneuropeisk bank ska delas mellan länder kommer, tillskottet av kapital bli ojämnt fördelat (Goodhart & Schoenmaker, 2006). Då kostnaden för varje land är känd, har varje land incitament att underskatta sin roll. Vilket kommer leda till att antingen att banken tillåts kollapsa eller att det största landet får betala. Som ett resultat av denna typ av improviserat samarbete, kan färre banker än vad som är socialt optimalt komma att få kapitaltillskott vilket direkt beror på att ansvarsfördelningen mellan länderna är tvetydig (Goodhart & Schoenmaker, 2006).

Är ansvarsfördelningen känd innan en bankkris uppstår kan den lösas med två metoder; en generell fond eller specifik ansvarsfördelning. En generell europeisk fond för kapitaltillskott skulle i Goodhart och Schoenmaker (2006) regi vara öppen för alla EU-länder och deltagande länder ska gå med innan en bankkris uppstår för att kunna få del av fonden. Själva finansieringen av fonden kan ske ex post från exempelvis betalningar till ECB, grundtanken är att det är en fond för att täcka förluster. Fördelen med en generell fond är att kostnaderna för kapitaltillskott fördelas över både länder och tid. Nackdelarna är att det finns få politiska incitament för system som innebär överföringar av fiskala medel mellan länder. Dessutom gynnas länder med svaga banksystem över länder med starka banksystem.

Goodharts och Schoenmakers (2006) andra lösning innebär att ansvaret delas upp mellan länder där den krisande banken är verksam och endast dessa länder betalar sin relevanta del. Av största vikt för denna typ av system är valet av fördelningsvariabel som ska gälla när länders relevanta del av ansvaret ska beräknas. Valet av fördelningsvariabel bör relateras till den sociala nyttan samt ha två mål; att minska effekterna på den reella ekonomin samt att minska effekterna på det vidare finansiella systemet. Fördelarna med ett specifikt ansvarsfördelningssystem är att det inte medför överföringar mellan länder samt att de som betalar för tillskotten de är även de som gynnas utav dem. Den specifika ansvarsfördelningen



tar inte explicit hänsyn till de fall där en bank är systemviktig i ett eller flera värdmedlemsländer men inte i sitt hemmedlemsland. I dessa fall måste man i fördelningsvariabeln exempelvis räkna in bankens tillgångar i förhållande till tillgångarna i hela värdmedlemslandets banksystem (Goodhart & Schoenmaker, 2006).

Det finns ett ökande antal banker som kan anses vara paneuropeiska (Schoenmaker & Oosterloo, 2005) men majoriteten av Europas banker kan fortfarande anses vara främst nationella (Čihák & Decressin, 2007). Mot denna bakgrund vilar det andra förslaget för banktillsyn i EU. Där Mayes (2006) föreslår att tillsynen av finansiella institut inom EU kan delas upp i tre grupper: institut med insignifikanta gränsöverskridande aktiviteter, institut med signifikanta aktiviteter men som inte anses systemviktig av någon övervakare samt de institut som anses systemviktiga av minst en övervakare. För tillsyn av den första gruppen kan den nationella myndigheten ansvara, då dessa institut är främst nationella i sina aktiviteter. För den andra gruppen kan tillsynen utföras med hjälp av förbättringar till det nuvarande hemvärdmedlemslandssystemet. De förbättringar som behövs är mer samarbete mellan hem- och värdlandet, förbättrat utbyte av information samt en minskning av de metoder som användes för tillsyn av finansiella institut. Dessa förbättringar kan uppnås genom att nationella tillsynsmyndigheter samarbetar kollegialt (Mayes, 2006). För att detta kollegiala samarbete ska fungera måste det förtydligas vad som ska göras när ett institut hamnar i svårigheter.

Ett sätt att förtydliga vilka åtgärder som ska vidtas kan vara att införa en europeisk version av det amerikanska systemet med Prompt Corrective Action (PCA) (Mayes, et al., 2007). I en europeisk kontext skulle PCA kunna utvecklas till åtgärder som tas när ett institut inte längre uppfyller direktivet för kapitaltäckningskrav. Ett PCA-system skulle gynna finansiell stabiliteten genom att tydliggöra vad som gäller om ett finansiellt institut blir bankrutt (Favero, et al., 2000). Enligt Mayes et al. skulle ett europeiskt PCA innebära mer och ökad tillgänglighet av information för tillsynsmyndigheterna samt ökat användande av marknadsinformation. Mayes et al. poängterar vikten av att om en bank i Mayes andra grupp av finansiella institut faller under kraven för kapitaltäckning kommer det få implikationer för flera medlemsländer. Risken med ett PCA-system i EU är att det är ett system utvecklat för den institutionella strukturen i USA. Där systemet skapades för att minska agent-principal-problem för en nationell övervakare, där övervakaren är agent och dess principal är landets

skattebetalare (Mayes, et al., 2007). Skulle detta system införas rakt av i EU på finansiella institut med gränsöverskridande aktiviteter finns risken att tillsynsmyndigheten i hemmedlemslandet får minst två principaler, dels skattebetalarna i det egna landet samt skattebetalarna i värdlandet (länderna). Vidare menar Mayes et al. att risken finns att vid en eventuell bankkris att hemprincipalen följs. Skulle ett PCA-system införas i EU måste det bygga på ett kollegialt samarbete där något land tar ledarrollen (Mayes, et al., 2007). För att ett PCA-system ska fungera i EU behövs även liknade samarbetsorgan för insättningsgaranti som den federala myndigheten Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) är (Mayes, 2006). Den tredje gruppen av finansiella institut, de som anses systemviktiga av minst en övervakare, är mer problematiska för tillsyn mellan länder då länders intressen skiljer sig åt vid eventuella förluster (ibid.).

Ett system med hem- och värdmedlemslands övervakning kan ha svårt att fungera på stor integrerad finansiell marknad, bland annat på grund av det kan vara svårt för nationella tillsynsmyndigheter att korrekt bedöma paneuropeiska banker (Schoenmaker & Oosterloo, 2005). Så om den europeiska finansiella marknaden domineras av paneuropeiska banker, kan det tredje förslaget för bankövervakning var ett alternativ, där marknadsdisciplin är övervakningsmetod (Freixas, 2003). Bankövervakningen grundar sig då på tvingande marknadsmekanismer som;

- granskningen av bankers finanser ska ha hög standard samt utföras av ett oberoende företag,
- insättare och investerare bör ha tillgång till full information över de risker banken tar,
- information som garanteras genom att ha böter för de som inte gör all information tillgänglig,
- finns inget ”skyddsnät” på marknaden, framför allt ingen insättningsgaranti samt
- tydliga regler och förfarande vid likviderande av krisande banker.

I en europeisk kontext kan det vara svårt att endast ha marknadsdisciplin som enda övervakningsregim (Favero, et al., 2000). Främst är det den fjärde punkten om inget skyddsnät som inte är politiskt möjlig att genomföra givet att det finns ett EU-direktiv för en insättningsgaranti. Men ökad möjlighet till marknadsdisciplin gällande de övriga punkterna listade ovan skulle bidra till att öka mängden information för nationella övervakare samt en totalt större tillgång på information (ibid.). Att informationskravet kommer från marknaden

själv kan vara ett effektivare sätt att göra information tillgänglig, snarare än att det är ett krav från myndigheter (Holopainen, 2007).

Det finns fördelar med tillsyn av finansiella institut på EU-nivå om detta kan förebygga riskspridning i det finansiella systemet (Čihák & Ong, 2007) samt att närvaron av paneuropeiska banker talar för tillsyn på EU-nivå (Schoemaker & Oosterloo, 2005). Mot denna bakgrund har Vives (2001) lagt fram det fjärde förslaget vilket innebär att tillsynen inom EMU bör, som i Storbritannien och Skandinavien, ha en övervakare för den gemensamma finansiella marknaden, en sorts *European Financial Services Authority*. Antagandet bakom Vives (2001) förslag är att Europeiska Centralbanken (ECB) är ”lendor of last resort” och är så fallet bör denne också ha vissa övervakningsverktyg. För om ECB är ”lendor of last resort” men inte har tillsynsverktyg måste man förlita sig på information från de nationella myndigheterna, vilka kan ha incitament att skydda nationella mål (Vives, 2001). Men om hela tillsynsansvaret läggs hos ECB kan banken komma att hamna i den intressekonflikt som Di Noia och Di Giorgio (1999) beskriver. Därför föreslås en självständig myndighet för EMU, som löser spänningen mellan penningpolitik och finansiell stabilitet och som inte påverkas av nationella intressen (Vives, 2001).

Det femte förslaget är ett förslag om en europeisk version av det dubbla övervakningssystemet som används i USA. Detta förslag skulle ge en lösning på det nuvarande systemets brist på ett gemensamt synsätt. Lösningen menar Čihák och Decressin (2007) är en europeisk bankstadga som konkurrerar med de nationella stadgarna för finansiell verksamhet. Tanken bakom en stadga är att ge marknadskrafterna en mer avgörande roll i avgörandet mellan övervakning på EU- eller nationellnivå. En europeisk bankstadga över tillsyn skulle gynna den finansiella integrationen och stabiliteten. Detta uppnås genom att finansiella institut som verkar över gränserna skall kunna välja mellan det nationella och europeiska stadgarna. När marknadsaktörerna är de som avgör nivån på tillsynen kommer konkurrensen på de nationella marknaderna att öka genom att segmenteringen av tillsynsmetoder och regleringar minskar och istället harmoniseras. En europeisk bankstadga skulle ge en lösning på problemet med hur mycket nationella regelverk behöver konvergera, något som kan vara svårt för beslutsfattare att avgöra och kan som Čihák och Decressin (2007) uttrycker det bli ”a lengthy process of trial and error” (s. 5). Vidare menar Čihák och

Decressin (2007) att harmonisering av tillsynen inom EU skulle leda till bättre övervakning av gränsöverskridande finansiella institut.

Den europeiska bankstadgan behöver byggas på gemensamt ansvar för nationell tillsyn så att den nationella myndigheten vet vilka gränsöverskridande effekter dess handlingar har. Problemet som kan uppstå när de finansiella instituten tillåts välja tillsynsregim är att det kan leda till att övervakarna bjuder under varandra för att locka få instituten att välja deras marknad som hemmarknad, det vill säga en risk för "race to the bottom". Vilket leder till för lite tillsyn för finansiella institut i alla länder (Favero, et al., 2000). Konkurrens mellan tillsynsmyndigheter ökar inte nödvändigtvis risken för "race to the bottom", utan konkurrens kan ses som ett marknads test för optimal övervakning (Čihák & Decressin, 2007). En europeisk bankstadga skulle lösa den spänning som idag finns mellan målen om finansiell stabilitet och tillsynsansvar, vilket skulle innebära lägre kostnader för skattebetalare och mindre risk för dubbelövervakning (ibid.). En europeisk bankstadga där marknadskrafterna avgör nivån på tillsynen, EU- eller nationellnivå, tar bort behovet av att identifiera systemviktiga banker. Något som enligt Čihák och Decressin (2007) är en subjektiv bedömning.

#### **4.2 Bankunion**

I den planerade bankunionen för tillsyn av banker på EU-nivå är huvudsyftet att sammankopplingen mellan banker och enskilda medlemsländers budgetar ska brytas, detta för att medlemsländers skuldnivåer inte ska påverkas i lika stor utsträckning av bankers finansiella hälsa (Europa Parlamentet, 2012). Den europeiska bankinspektionen (EBA) får ansvaret att kontrollera att de europeiska bankerna inte exponerar sig mot för mycket risk genom för stor utlåning, men kommer lyda direkt under ECB (Rydén, 2012). Förslaget innebär att ECB kommer få i uppdrag att ansvara för banktillsynen för euroländerna, som enligt det rådande förslaget är de länder som omfattas av bankunionen (Europeiska Kommissionen, 2012 a). I EU-kommissionens förslagstexts specificeras ECB:s uppgifter till:

ECB kommer att ha exklusiv behörighet i centrala tillsynsuppgifter som är absolut nödvändiga för att upptäcka risker för bankernas bärkraft och kräva att de vidtar nödvändiga åtgärder. ECB kommer bland annat att vara behörig myndighet för att licensiera och auktorisera kreditinstitut, bedöma kvalificerat innehav, säkerställa att minimikapitalkraven efterlevs, säkerställa ett tillräckligt internt kapital i förhållande till ett kreditinstituts riskprofil (åtgärder under andra pelaren), utöva gruppbaserad tillsyn och tillsynsuppgifter avseende finansiella konglomerat. Dessutom kommer ECB även att säkerställa efterlevnad av bestämmelser om skuldsättning och

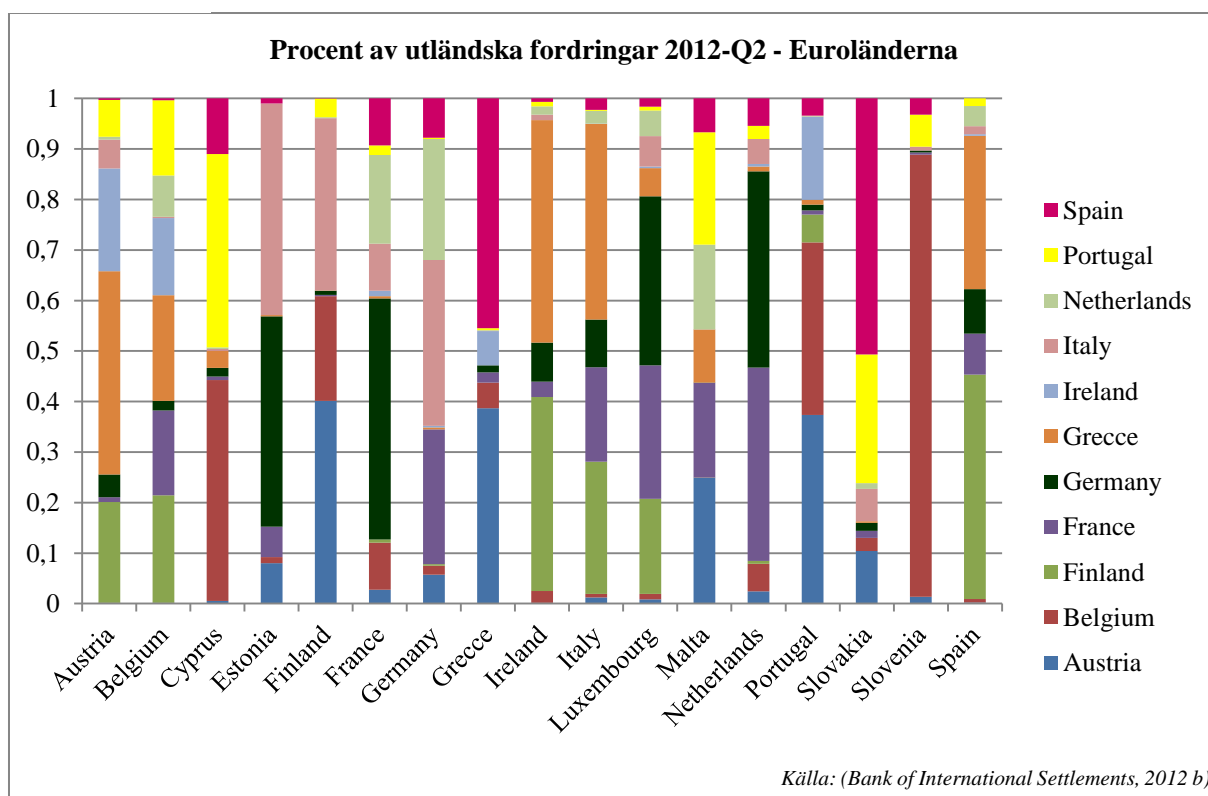
likviditet, tillämpa kapitalbuffertar och, i samordning med rekonstruktions- och avvecklingsmyndigheter, göra tidiga ingripanden när en bank bryter mot, eller är på väg att bryta mot, lagstadgade kapitalkrav. ECB kommer även att samordna och uttrycka en gemensam ståndpunkt för företrädarna för behöriga myndigheter i deltagande medlemsstater i EBA:s tillsynsstyrelse och förvaltningsstyrelse i ämnen som rör uppgifterna.

Europeiska Kommissionen (2012 a) s.4

Det rådande systemet för bankövervakning mellan länder, hem-värdsystemet, skapades under antaganden att banker främst skulle vara inhemska (Mayes, 2006). Sedan dess har den gemensamma finansiella marknaden skapat förutsättningar för paneuropeiska banker, det finns en uppåtgående trend för banker som kan anses vara paneuropeiska (Schoenmaker & Oosterloo, 2005). Insättningsgarantier och kapitalkrav har skiljt sig åt mellan medlemsländer, men ju mer integrerad den finansiella marknaden blivit desto mer harmoniserat har insättningsgarantier och kapitalkrav blivit, exempelvis har implementeringen av kapitalkrav enligt Basel II blivit införlivade i ett EU-direktiv (Europeiska Kommissionen, 2012 b).

En bankunion grundar sig på att givet att de europeiska bankerna är integrerade med varandra kommer dessa banker bättre övervakas av en övervakare som skall ansvara för den finansiella stabiliteten för euroområdet. En bankunion är ett sätt att lösa den intressekonflikt som funnits mellan övervakare i hem- och värdmedlemslandet. För att ge en bild av hur de europeiska bankerna är integrerade, visar diagram 1 för varje euroland andelen utländska fordringar som hålls av de övriga euroländerna. Diagrammet bygger på data över utländska fordringar i inhemska banker för andra kvartalet 2012 från Bank of International Settlements. Tabell 2 visar hur stora de utländska fordringarna från de övriga euroländerna var i miljoner dollar. Den slutsats som kan dras av diagrammet är att en inhemsk bank i ett euroland har fordringar från majoriteten av de andra euroländerna, det vill säga euroländer lånar av varandra. Vilket skulle tyda på en integrerad bankmarknad för euroländerna som skulle kunna gynnas av en bankunion. En bankunion kan ses som nästa steg i en redan påbörjad finansiell integrationsprocess för euroländerna.

Diagram 1

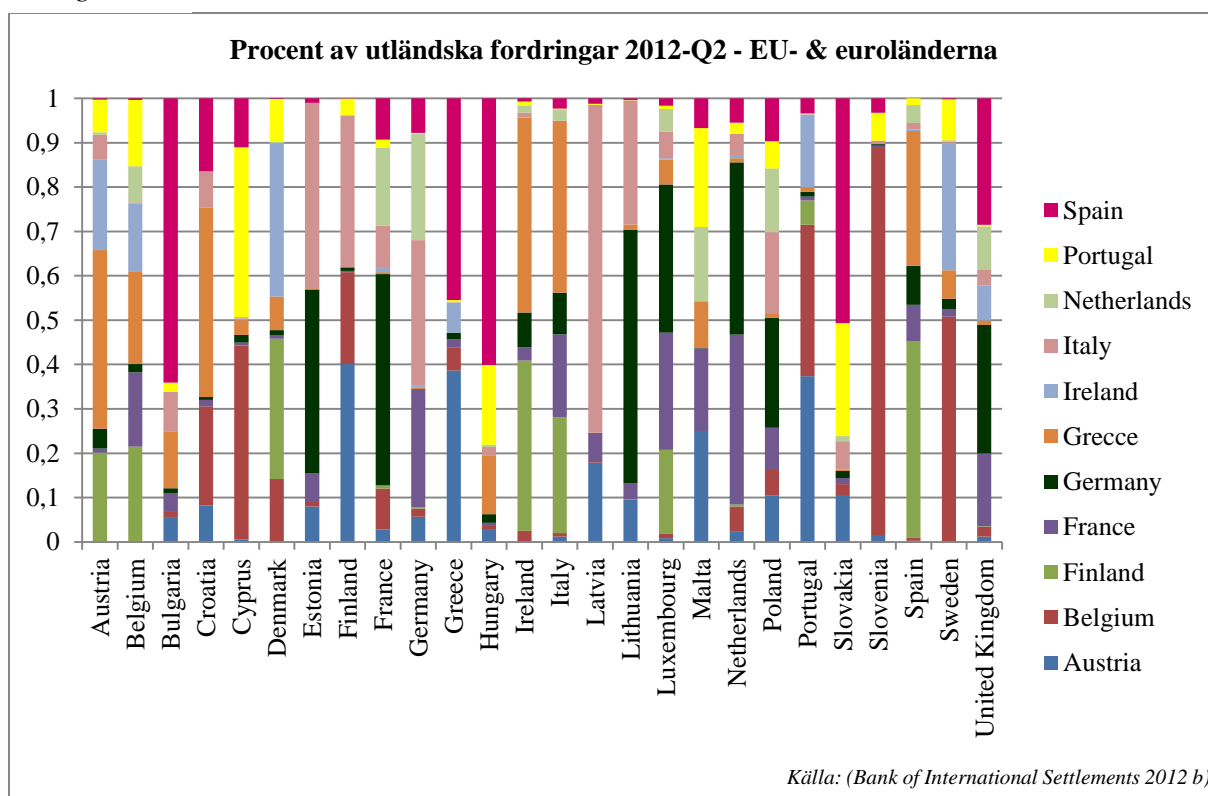


Tabell 2

Utländska fordringar från euroländerna i miljoner US dollar			
Austria	1601,933	Italy	1327,389
Belgium	1444,737	Luxembourg	414,932
Cyprus	454,81	Malta	3777,018
Estonia	1022	Netherlands	399,505
Finland	2361,304	Portugal	2196,629
France	398,044	Slovakia	290,174
Germany	736,32	Slovenia	932,571
Grece	1755,372	Spain	1389,13
Ireland	1111,282		

Källa: (Bank of International Settlements, 2012 b)

Diagram 2



Tabell 3

Utländska fordringar från euroländerna i miljoner US dollar			
Austria	1601,933	Italy	1327,389
Belgium	1444,737	Latvia	1067,082
Bulgaria	95,201	Lithuania	1673
Croatia	370,767	Luxembourg	414,932
Cyprus	454,81	Malta	3777,018
Denmark	2082,382	Netherlands	399,505
Estonia	1024	Poland	236,274
Finland	2361,304	Portugal	2196,659
France	398,044	Slovakia	290,174
Germany	736,32	Slovenia	932,589
Greece	1755,372	Spain	1389,13
Hungary	988,724	Sweden	1428,98
Ireland	1111,282	United Kingdom	1523,078

Källa: (Bank of International Settlements, 2012 b)

Ovan presenteras även en utökad version där även banker i övriga EU inkluderas. Diagram 2 och tabell 3 inkluderar euroländernas fordringar i EU-länderna, och visar en liknade bild som diagram 1 av spridda fordringar. Det finns ett intressant mönster för de nyare medlemsländerna som Bulgarien, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen och Ungern. Nämligen

att majoriteten av utländska fordringar från euroländerna kommer från de mest krisdrabbade länderna (Grekland, Italien, Spanien, Portugal och Irland). Jämfört med äldre medlemsländer som Danmark eller Storbritannien där dessa länder inte är i lika tydlig majoritet av de utländska fordringarna.

## **5 Analys**

Vid jämförelse av det europeiska bankövervakningssystemet och punkterna för effektiv bankövervakning brister det på samma ställe som det amerikanska. Nämligen den första punkten över tydligt ansvar för involverade myndigheter samt att det finns problem med informationsdelning. För det europeiska systemet ligger otydligheten i systemets inbyggda intressekonflikt mellan hem- och värdövervakaren (Čihák & Decressin, 2007). Övervakning på EU-nivå grundar sig, liksom det amerikanska systemet, på informationsdelning mellan myndigheter. Men det europeiska systemet blir mer komplext i och med att det rör informationsdelning mellan myndigheter inom ett medlemsland såväl som mellan medlemsländer. När det gäller övriga fyra punkter över effektiv bankövervakning, finns det system som fungerar på nationsnivå men problematiken ligger i övervakningen och informationsutbytet mellan länder.

En jämförelse av de fem förslagen och de fem punkterna för effektiv bankövervakning ger att förslagen berör tre av fem punkter. De två sista punkterna, som berör hur kapitalkraven ser ut samt hur finansiell information presenteras, är mer harmoniserat på EU-nivå än övriga punkter. Dessa punkter är mer harmoniserade för att de är en del av Basel II-reglerna, vilka är implementerade i medlemsländernas lagstiftning (Finansinspektionen, 2012). De tre punkterna som förslagen berör är; den första punkten över tydligare ansvar för involverade myndigheter, den andra om att övervakare behöver kunna agera tidigt vid upptäckten av osunda banker och/eller aktiviteter samt den tredje punkten över hur övervakaren kontrollerar bankers riskhanteringsprocess.

Goodharts och Schoenmakers förslag förtydligar ansvaret för tillsynen genom att ansvarsfördelning är känd i förväg. Hanteringen av osunda banker sker genom att ansvaret delas upp innan en eventuell bankkris sker. Hur riskhanteringsprocessen ska övervakas lämnas i förslaget till de nationella tillsynsmyndigheterna. Fördelen med Goodharts och



Schoenmakers två förslag är; för den generella fonden att kostnaderna för kapitaltillskott fördelas över både länder och tid. Med en specifik ansvarsfördelning delas kostnaden endast på de länder som berörs av den krisande banken. Problemen med förslagen är att en generell fond innebär transfereringar mellan länder, vilket är svårt politiskt, och valet av fördelningsvariabel försvåras när en bank är systemviktig i flera länder (Goodhart & Schoenmaker, 2006).

Mayes förslag förtydligar ansvaret för tillsyn genom att det delas upp efter hur gränsöverskridande banken är och ju mer gränsöverskridande en bank är desto mer samarbete behövs. Ett europeiskt PCA-system skulle förse bankövervakaren med tydliga åtgärder vid osunda bankaktiviteter samt hur riskhanteringen ska bedömas. Problemet med ett europeiskt PCA-system är att det bygger på att ett land behöver ta ledarroll samt hur system ska utformas för övervakning mellan flera länder (Mayes, et al., 2007). Är bankövervakning baserad på marknadsdisciplin ligger tillsynsansvaret hos de oberoende företag som granskar bankerna (Freixas, 2003). Hur osunda banker hanteras samt hur bankers riskhanteringsprocess ser ut bestäms av de tvingande marknadsmekanismerna. I en europeisk kontext kan det vara svårt att endast ha marknadsdisciplin som enda övervakningsregim (Favero, et al., 2000) är politiskt svårt att genomföra givet att det finns ett EU-direktiv för en insättningsgaranti.

En självständig tillsynsmyndighet har möjligheten att kunna agera tidigt vid upptäckten av osunda banker samt bedöma bankers riskhantering givet tillgång till övervakningsverktyg. I Vives förslag blir ansvaret tydligt genom att en myndighet tar över tillsynen. En självständig myndighet kan lösa spänningen mellan penningpolitik och finansiell stabilitet (Vives, 2001). I Čiháks och Decressins förslag förtydligas ansvaret för tillsynen då en europeisk bankstadga löser hur mycket nationella regelverk behöver konvergera. Hur osunda banker och bankernas riskhanteringsprocess ska övervakas beror på om banken har valt den nationella eller europeiska bankstadgan (Čihák & Decressin, 2007). Problemet som kan uppstå när de finansiella instituten tillåts välja tillsynsregim är att det kan leda till att övervakarna bjuder under varandra för att locka instituten att välja deras marknad som hemmarknad.

En bankunion kan förtydliga ansvaret för tillsynen av banker i euroländerna, då ECB blir tillsynsmyndighet. I likhet med Vives förslag, givet att ECB som tillsynsmyndighet har övervakningsverktyg får denne möjlighet att kunna agera vid upptäckten av osunda bankaktiviteter och/eller banker. I förslagstexten till bankunionen ges även ECB uppgiften att bedöma bankers riskhanteringsprocess. En risk med att ECB är tillsynsmyndighet, utöver centralbank, är att ECB kan komma att hamna i den intressekonflikt som Di Noia och Di Giorgio beskriver.

Medverkan i en bankunion är frivillig för länder utanför euron, en del av dessa länder har redan meddelat att de inte tänker delta såsom Sverige och Storbritannien (Rydén, 2012). Motivet bakom bankunionen är en fördjupning av den finansiella integrationen i Europa och om flera länder väljer att inte delta kan syfte att undvika en ny skuld kris misslyckas. En bankunion för euroländerna kan komma att påverka etablerandet av banker, då bankerna som kanske verkar över hela den europeiska finansiella marknaden och inte endast i euroländerna. Bankunionen kan även komma att påverka i vilket land banken väljer att licensera sig, det vill säga väljer övervakare efter var kraven är lägre. Situationen kan komma att likna det amerikanska övervakningsklimatet som gällde under 1920-talet. Där de statliga bankerna har harmoniserad övervakning (bankunion för euroländerna) och den del stater följde/hade hårdare krav än den federala övervakaren OCC. Medan en del delstater valde att konkurrera med lägre krav och dessa stater drabbades hårdare av depressionen (White, 2002). Risken för denna situation får bedömas vara större i dagens Europa än 1920-talets USA, då det är möjligt för banker att fritt etablera sig i övriga EU-länder något som var mycket mer begränsat i USA.

## **6 Slutsatser**

Övervakning på EU-nivå grundar sig, liksom det amerikanska systemet, på informationsdelning mellan myndigheter. Men det europeiska systemet blir mer komplext i och med att det rör informationsdelning mellan myndigheter inom ett medlemsland såväl som mellan medlemsländer. En problematik som bara delvis löses med en bankunion. Då ECB får ensamt ansvar för övervakningen av euroländernas banker får denne en djupare insyn i dessa banker och tillgång till mer information, som kan används för att göra exaktare prognoser alternativt ta fram effektivare penningpolitiska åtgärder. Men risken finns att ECB kan hamna i en intressekonflikt mellan sina två åtaganden. För de banker som är verksamma i euroländerna men som övervakas av ett annat EU-land kvarstår problemet med

informationsdelning. Något som kan vara svårt att utföra i praktiken då informationen till största del är av konfidentiell karaktär (Holopainen, 2007) och de avtal mellan länder och myndigheter som finns till för att uppmuntra informationsdelning inte är juridiskt bindande (ibid.). Det kan även finnas incitament för nationella övervakare att inte dela all information för att skydda nationella intressen (Vives, 2001). En bankunion för euroländerna kan komma att skapa en situation där vissa länder väljer att konkurrera med ECB för att locka banker att licensiera sig där. Vilket då skulle motverka syftet med bankunion vilket är att undvika en ny skuld kris i Europa.

## Litteraturförteckning

Aubuchon, C. P. & Wheelock, D. C., 2010. The Geographic Distribution and Characteristics of U.S. Bank Failures, 2007-2010: Do Bank Failures Still Reflect Local Economic Conditions?. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 92(5), s. 395-415.

Baldwin, R. & Wyplosz, C., 2009. *The Economics of European Integration*. 3 uppl. Maidenhead Berkshire: McGraw-Hill Higher Education.

Bank of International Settlements, 2012 a. *About the Basel Committee*. [Online]  
Tillgänglig via: <http://www.bis.org/bcbs/about.htm?ql=1>  
[Använd 22 November 2012].

Bank of International Settlements, 2012 b. *Statistics*. [Online]  
Tillgänglig via: <http://www.bis.org/statistics/consstats.htm>  
[Använd 27 December 2012].

Basel Committee on Banking Supervision, 2011. *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Basel: Bank of International Settlements.

Burda, M. & Wyplosz, C., 2009. *Macroeconomics A European text*. 5:e uppl. Oxford: Oxford University Press.

Čihák, M. & Decressin, J., 2007. *The Case for a European Banking Charter*, Washington DC: IMF Working Paper No. 07/173.

Čihák, M. & Ong, L. L., 2007. *Estimating Spillover Risk Among Large EU Banks*, Washington DC: IMF Working Paper No. 07/267.

De Grauwe, P., 2012. *Economics of monetary union*. 9:e uppl. Oxford: Oxford University Press.

Di Noia, C. & Di Giorgio, G., 1999. Should Banking Supervision and Monetary Policy Tasks be Given to Different Agencies?. *International Finance*, 2(3), s. 361-378.

Europa Parlamentet, 2012. *Europa Parlamentet Nyheter*. [Online]  
Tillgänglig via:  
<http://www.europarl.europa.eu/news/sv/headlines/content/20120921STO51985/html/Bankunionenf%C3%B6rklarad>  
[Använd 30 November 2012].

Europeiska Kommissionen, 2012 a. *Nyheter - Grunden lagd för bankunion*. [Online]  
Tillgänglig via: [http://ec.europa.eu/news/eu\\_explained/120917\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/news/eu_explained/120917_sv.htm)  
[Använd 30 November 2012].

Europeiska Kommissionen, 2012 b. *The EU Single Market*. [Online]  
Tillgänglig via: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/regcapital/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm)  
[Använd 30 November 2012].

Eurostat, 2013. *Government finance statistics*. [Online]  
Tillgänglig via:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables)  
[Använd 15 Januari 2013].

Favero, C., Freixas, X., Persson, T. & Wyplosz, C., 2000. *One Money, Many Countries Monitoring the European Central Bank 2*. London: Center for Economic Policy Research.

FDIC, 2012 a. *Regulations*. [Online]

Tillgänglig via: <http://www.fdic.gov/regulations/laws/>

[Använd December 15 2012].

FDIC, 2012 b. *Summary of Deposits Database*. [Online]

Tillgänglig via: <http://www2.fdic.gov/sod/sodInstBranch.asp?barItem=1>

[Använd 27 12 2012].

Finansinspektionen, 2012. [Online]

Tillgänglig via: <http://www.fi.se/Regler/Kapitaltackning/>

[Använd 22 November 2012].

Freixas, X., 2003. Crisis Management in Europe. i: J. J. Kremers, D. Schoemaker & P. J. Wierds, red. *Financial Supervision in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, s. 102-127.

Goodhart, C. & Schoemaker, D., 2006. Burden Sharing in a Banking Crisis in Europe. *Sveriges Riksbank Penning- och valutapolitik*, Volym 2, s. 34-57.

Holopainen, H., 2007. *Integration of financial supervision*, Helsingfors: Bank of Finland research discussion Paper No.12/2007.

Jickling, M. & Murphy, E. V., 2010. *Who Regulates Whom? An Overview of U.S. Financial Supervision*, Washington DC: Congressional Research Service.

Kokkola, T., 2010. *The Payment System - Payments, Securities and Derivatives, and the role of the Eurosystem*. Frankfurt am Main: European Central Bank.

Mayes, D. G., 2006. Cross-border financial supervision in Europe: Goals and transition paths. *Sveriges Riksbank Penning- och valutapolitik*, Nummer 2, s. 58-89.

Mayes, D. G., Nieto, M. J. & Wall, L., 2007. *Multiple Safety Net Regulators and Agency Problems in the European Union: Is Prompt Corrective Action Partly the Solution?*, Atlanta: Federal Reserve Bank of Atlanta Working Paper 2007-9.

Mitchener, K. J., 2007. Are Prudential Supervision and Regulation Pillars of Financial Stability? Evidence from the Great Depression. *Journal of Law and Economics*, 50(2), s. 273-302.

National Information Center, 2012. *Top 50 HCs*. [Online]

Tillgänglig via: <http://www.ffiec.gov/nicpubweb/nicweb/Top50Form.aspx>

[Använd 27 December 2012].

Padoa-Schioppa, T., 2003. Financial supervision: inside or outside central banks?. i: J. J. Kremers, D. Schoemaker & P. J. Wierds, red. *Financial Supervision in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, s. 160-175.

Rydén, D., 2012. Gnissel inför EU-toppmöte. *Sydsenskan*, 13 December, s. 26.

Schoemaker, D. & Oosterloo, S., 2005. Financial Supervision in an Integrating Europe: Measuring Cross-Border Externalities. *International Finance*, 8(1), s. 1-27.

SEC, 2008. *Management's Report on Internal Control Over Financial Reporting and Certification of Disclosure in Exchange Act Periodic Reports*. [Online]  
Tillgänglig via: <http://www.sec.gov/rules/final/33-8238.htm>  
[Använd 27 December 2012].

Vives, X., 2001. Restructuring Financial Regulation in the European Monetary Union. *Journal of Financial Services Research*, 19(1), s. 57-82.

White, L. J., 2002. Banking regulation in the United States: understanding the lessons of the 1980s and 1990s. *Japan and the World Economy*, Nummer 14, s. 137-154.

Wolf, H., 2008. Rethinking banking supervision in the EU. *International Economics and Economic Policy*, 2 Februari, 4(4), s. 357-361.