

2020-04-23

R E M I S S V A R



Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.fma.b@regeringskansliet.se

FI Dnr 20-1970
(Anges alltid vid svar)

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Sverige och bankunionen (SOU 2019:52) (Fi2019/04232/B)

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) bedömer att ett framtida ställningstagande till om Sverige ska gå med i bankunionen bör grundas på principiella överväganden. Även på den nivån finns osäkra faktorer, men det viktiga frågor som väcks.

Bankunionen rör beslut som är avgörande för finansiell stabilitet och hur finansiella kriser hanteras. Båda är områden av stor samhällsekonomisk betydelse, där ett politiskt ansvar kommer att utkrävas. Det är inte möjligt för Sverige att delta i bankunionen på likvärdiga villkor. Särskilt i kritiska lägen kan Sveriges ställning som icke euroland få betydelse. FI bedömer därför att det finns betydande ekonomiska och politiska risker för Sverige att flytta ansvaret för tillsyn och resolution till övernationell nivå. Dessa bör övervägas noga innan ett politiskt beslut att gå med i bankunionen fattas.

När det gäller tillsynens inriktning utgår FI och ECB från samma regler och riktlinjer. FI har djupare kunskaper om svenska banker och svenska förhållanden medan ECB har stordriftsfördelar på sin sida, men båda tillämpar metoder med god förmåga att värna den finansiella stabiliteten. Viktigare för resultatet är av allt att döma hur stora resurser som finns för tillsyn.

Utredningen bedömer att FI skulle behöva större resurser än i dag för att klara sitt ansvar inom bankunionen. Att FI har små resurser är ingen nyhet. Om FI:s resurser förstärks även om Sverige står utanför bankunionen, kommer FI att kunna leverera både mer och bättre tillsyn.

Inledning

Bankunionsutredningen har gjort en både bred och detaljerad genomgång av möjliga följderna av ett beslut att Sverige ska gå med i bankunionen. Utredningen har inte haft i uppdrag att lämna förslag eller ta ställning utan endast att redovisa för- och nackdelar.

En övergripande kommentar är att utredningen haft ett svårt uppdrag. De regelverk som ska tillämpas inom banktillsyn och för resolution av banker i

kris är nya. Dessutom tillkommer fortlöpande nya regler. Några av dessa är beslutade på EU-nivå, men ännu inte införda i nationell rätt. Andra finns bara i form av överenskommelser på global nivå och hur de kommer att tillämpas inom EU är ännu oklart.

Till detta kommer att de EU-institutioner som är satta av tillämpa dessa regler inom bankunionen är nya och under utveckling. Det gäller i synnerhet den gemensamma resolutionsmyndigheten (SRB), som endast har haft enstaka resolutionsärenden. Det är därför mest dess planer som går att studera. Detsamma gäller Riksgälden som svensk resolutionsmyndighet, men det är ofrånkomligt att det är svårt att värdera betydelsen av eventuella skillnader.

Tillsynen inom ECB är igång, så här finns därför ett större jämförelsematerial. Men som framkommer i utredningen är vad som framöver kommer att hända med ECB:s tillsyn oklart, eftersom regelverket förändras. På motsvarande sätt kommer FI:s tillsyn att utvecklas på basis av nya regler och nya erfarenheter. En aldrig så gedigen och detaljerad genomgång av vad som gällde 2019 riskerar därmed snabbt att bli inaktuell. Utredningen betonar också att bedömningarna är osäkra.

FI bedömer mot denna bakgrund att det detaljerade material som utredningen redovisar inte bör vara avgörande för ett framtida ställningstagande till om Sverige ska gå med i bankunionen. Det beslutet bör grundas på överväganden av mer principiell karaktär och faktorer som kan ses som mer strukturella.

I det följande tar FI upp några sådana centrala aspekter: självbestämmande kontra inflytande på EU-nivå, värdet av integrerad finansiell tillsyn, ansvarsutkrävande och tillsynens resurser.

Även på denna nivå finns en rad osäkra faktorer, vilket även framgår av utredningens analyser. EU är ett föränderligt och politiskt projekt. Det gör att politiska krafter kommer att styra utvecklingen även av finansiell tillsyn. Av detta följer i sin tur, vilket utredningen också framhåller, att ett beslut att gå med i bankunionen är politiskt.

Med hänvisning till att principer bör vara vägledande väljer FI att inte närmare kommentera utredningens redovisningar av skillnader och likheter mellan ECB:s respektive FI:s tillsynsmetoder, arbetssätt m.m. Uteblivna kommentarer ska därför inte tolkas som att FI håller med om utredningens beskrivningar och tolkningar i varje led.

Självbestämmande kontra inflytande

En central dimension inför ett beslut att gå med i bankunionen är avvägningen mellan att hålla sig vid sidan av för att få mer självbestämmande – och därmed ökad handlingsfrihet – och att gå med och försöka påverka regler och beslut om tillämpningen på EU-nivå. Lika viktigt som detta är, lika svårt är det att bedöma hur stort självbestämmande som Sverige kan räkna med att ha utanför bankunionen respektive vilket inflytande som Sverige kommer att få på beslut inom bankunionen.

En utgångspunkt bör dock vara att bankunionen inte endast eller ens främst handlar om tekniska frågor. I botten ligger beslut som är avgörande för graden av finansiell stabilitet, liksom för hur situationer där den finansiella stabiliteten hotas – finansiella kriser – ska hanteras. Båda är områden av stor samhälls-ekonomisk betydelse. Det är därför ofrånkomligt att ansvaret ytterst ligger på politisk nivå och att medborgarna kommer att uppfatta det så. Det finns därmed ett politiskt värde i självbestämmande.

Ett exempel är belysande. Anta att en svensk storbank skulle hamna i stora problem. Då är det ECB som beslutar om banken ska anses falla. (Frågan om det svenska inflytandet på det beslutet behandlas nedan.) Därefter skulle SRB fatta beslut om resolution och om med vilka resolutionsverktyg bankens kris ska hanteras (skuldnedskrivningar, försäljning till nya ägare osv.).

Det är inga små beslut. Att sätta en svensk storbank i resolution kan få betydande effekter på svensk ekonomi. Beroende på vilka resolutionsverktyg som används kan det även förändra den svenska banksektorns struktur, t.ex. genom att banken efter resolution är ett dotterbolag till en utländsk bank. Om de besluten i efterhand skulle kritiseras, går det inte att utkräva ansvar av svenska myndigheter eller – ytterst – av svenska politiska beslutsfattare.

FI bedömer därmed att det är riskfyllt att flytta ansvaret för tillsyn och resolution till övernationell nivå. Legitimiteten i de beslut som fattas kan inte tas för given.

Det kan invändas att euroländerna har valt att göra detta och att Sverige därför borde kunna göra detsamma. Men till bilden hör att euroländerna även har valt att ha en gemensam valuta och att flytta ansvaret för den till övernationell nivå. Och det är viktigt att notera att bankunionen tillkom som en reaktion på *eurokrisen*, som bara delvis hade med finanskrisen några år dessförinnan att göra. Bankunionen syftar alltså delvis till att hantera spänningar inom valutaunion som uppstår till följd av sammanlänkningen mellan medlemsstater och deras nationella banksystem, allt i ljuset av att euroländerna har den gemensamma valutans försvara. Tanken att främja finansiell stabilitet i mer traditionell mening och den inre marknaden spelade mindre roll.

Bankunionen är således tänkt att förebygga och skapa en gemensam försäkring mot en typ av kris som framför allt berör euroländerna. Nyttan av ett sådant arrangemang är därför mindre för Sverige än för många av länderna i bankunionen. Att länder vars situation mer liknar Sveriges, t.ex. vad gäller förutsättningar för finansiell stabilitet och starka statsfinanser, deltar torde framför allt ha att göra med omsorgen om den gemensamma valutans försvara. Även om det ligger i Sverige intresse att valutaunionen fungerar väl är läget ett annat.

Legitimiteten påverkas även av vilket inflytande svenska företrädare skulle ha på beslut inom bankunion. Utredningens konstaterar av att det inte är möjligt för att Sverige kan delta i bankunionen på lika villkor som euroländerna. En anledning är att med ECB-rådet som högsta beslutande organ, där någon svensk företrädare inte ingår, går det inte att uppnå formellt lika villkor. För att påverka detta krävs en fördragsändring, vilket framstår som otänkbart.

Svenska företrädare kommer således inte att ha rösträtt i ECB-rådet. Utredningen pekar på att det finns faktorer som gör att det ändå finns förutsättningar att delta på *likvärdiga* villkor, dvs. så att de formella skillnaderna inte får någon betydelse. Den anser till exempel att det är rimligt att tro att svenska företrädare får närvarorätt. Även om det är korrekt är det svårt att veta vilket reellt inflytande närvarorätt skulle ge.

Det kan tänkas att rösträtten inte spelar så stor roll i praktiken. Enligt uppgift har ECB-rådet så här långt aldrig underkänt Tillsynsnämndens utkast till beslut. Men det är inte givet att det kommer att gälla framöver och i ett mer kritiskt läge.

Just i en kris kan frågan om Sverige deltar på likvärdiga villkor som euroländerna ställas på sin spets även utan att beslut överprövas av ECB-rådet. Det kan uppstå intressekonflikter kring beslut som påverkar den gemensamma valutans ställning där Sverige som ett icke euroland inte får gehör i Tillsynsnämnden (eller i SRB) på samma sätt som övriga medlemmar i bankunionen.

Utredningen pekar på möjligheten för Sverige att lämna bankunionen. Med en övergångsperiod på tre år är det dock inte en lösning på en akut konflikt. Ett sådant beslut skulle dessutom kunna skapa en mer djupgående och långvarig konflikt med andra EU-länder, vilket skulle kunna skada Sveriges ställning i EU-samarbetet över lag. Beroende på omständigheterna när ett sådant beslut fattas kan det också vara svårt att trovärdigt förklara Sveriges motiv. Särskilt om det råder kris kan det bidra till osäkerhet om tillståndet i svenska banker och därmed om svensk ekonomi. Möjligheten till utträde torde därför vara mer teoretisk än praktiskt användbar.

Givet att bankunionen finns kan den komma att påverka utvecklingen inom finansiell regelgivning och tillsyn på sätt som gör att fördelarna för Sverige att delta kan anses överväga. Men det bör hållas i minnet att Sverige som icke euroland inte kan förutsättas kunna delta på likvärdiga villkor. FI bedömer därför att det finns betydande ekonomiska och politiska risker med att flytta ansvaret för tillsyn och resolution till övernationell nivå. Dessa bör övervägas noga innan ett politiskt beslut att gå med i bankunionen fattas.

Integrerad tillsyn kontra renodlad banktillsyn

FI har ansvar för tillsyn av alla typer av finansiell verksamhet, ur såväl stabilitets- som konsumentskyddssynpunkt. FI är därmed vad som brukar kallas en integrerad tillsynsmyndighet. I FI:s ansvar ingår även att övervaka att företag under tillsyn efterlever reglerna kring penningtvätt. Dessutom har FI ansvar för alla delar av makrotillsynen och därmed tillgång till verktyg utöver traditionella kapitalkrav, rörelse regler etc., inte minst låntagarbaserade åtgärder som bolånetak och amorteringsregler.

FI bedömer att modellen med en integrerad tillsyn fungerat och fungerar väl. Samordningsfördelarna är betydande. Många företagsgrupper har tillstånd att bedriva verksamhet inom flera områden. Att kunna bedriva stabilitets- och konsumentskyddstillsyn parallellt ger också fördelar. Även det faktum att mikro- och makrotillsyn delvis arbetar med samma verktyg, inte minst

kapitalkrav, gör det enklare att samordna kraven så att de sammantaget ger företaget en motståndskraftig och väl avvägd finansieringsstruktur.¹

En lösning med renodlad banktillsyn (primärt på mikronivå) präglas i stället av stordriftsfördelar. Av uppenbara skäl har ECB en större organisation än FI, med långt fler som arbetar med banktillsyn. Som utredningen noterar ger det större möjligheter till specialisering. Att svenska banker skulle granskas av grupper med personer som sett banker i många länder kan innebära fördelar. Stor skala på verksamheten ger även fördelar på tillsynsområden som ställer krav på särskild teknisk kompetens hos medarbetarna, som marknads- och cyberrisker.

Men stordrift ställer också krav på standardisering, t.ex. att alla banker behandlas utifrån samma mall. Det är därmed svårare att bedriva en riskbaserad tillsyn som utgår från förhållanden som är specifika för bankmarknaden i ett visst land. ECB strävar efter att få med nationella perspektiv och kunskaper i sin tillsyn, bland annat genom att inkludera medarbetare från nationella tillsynsmyndigheter. Det är ändå ofrånkomligt att FI har bättre förutsättningar att anpassa tillsynen till risker som är specifika för svenska banker.

Att väga djupare kunskaper om svenska banker och svenska förhållanden mot ECB:s stordriftsfördelar är svårt. Det finns heller ingen grund för att säga att en viss tillsynsmodell eller ett visst sätt att organisera finansiell tillsyn är bättre än ett annat. En blick runt världen på hur olika länder klarade att hantera finanskrisen pekar på att andra faktorer är långt viktigare än tillsynsmodellen.

Skillnaderna i detta avseende ska heller inte överdrivas. ECB och FI utgår från samma regler och riktlinjer för banktillsyn. Båda tillämpar metoder med god förmåga att värna den finansiella stabiliteten.

Viktigare för resultatet är av allt att döma hur stora resurser som finns för tillsyn. Utredningen pekar på att FI:s resurser behöver stärkas om Sverige deltar i bankunionen. Om FI:s resurser förstärks även om Sverige står utanför bankunionen, kommer FI att kunna leverera både mer och bättre tillsyn, en aspekt som FI återkommer till i det sista avsnittet nedan.

Ansvarsutkrävande

Hur granskningen av tillsynen fungerar och hur ansvar utkrävs är viktigt för att nå målet om effektiv tillsyn och avgörande för legitimiteten i verksamheten. Här hänvisar utredningen till att det finns *fler* möjligheter till politiskt ansvarsutkrävande inom bankunionen än det gör i Sverige. Viktigare än antalet mekanismer måste dock vara hur effektivt uppföljningen som helhet kan förväntas fungera.

Ansvarsutkrävande handlar både om hur verksamheten sköts – huruvida uppsatta mål uppnås och resurser hanteras effektivt – och mer personligt

¹ FI anser av samma skäl att beslut om krav på nedskrivningsbara skulder bör ligga på FI, snarare än på Riksgälden.

ansvar. Som utredningen noterar är insynen generellt bättre i svenska myndigheter än i ECB-systemet.

Som framgår ovan finns stordriftsfördelar i ECB:s verksamhet, men huruvida dessa tillvaratas och resurser används på ett effektivt sätt är svårt att bedöma. Med en stor organisation följer också risker för byråkratisering och höga omkostnader. Metoderna för styrning och uppföljning av svenska myndigheter torde därför göra det lättare för riksdag och regering att hålla FI ansvarigt för hur medel används.

Vad gäller personligt ansvar konstaterar utredningen att rådet om vissa villkor är uppfyllda kan entlediga ordförande och vice ordförande i Tillsynsnämnden. En förutsättning är att ECB tar initiativ till att inleda ett sådant förfarande. Det framstår därför mer som ett förfarande mer utformat för att hantera personliga förseelser än för att utkräva ansvar för brister i hur tillsynen fungerar, höga kostnader etc. Det är inte förvånande i och med att Tillsynsnämnden hör hemma inom ECB och därmed påverkas av det starka oberoende som omger centralbanker inom EU.

Det kan finnas skäl att särskilt skydda beslutsfattarna i Tillsynsnämnden mot påtryckningar, till exempel från medlemsstaternas regeringar. Som FI noterar ovan är bankunionen delvis till för att värna den gemensamma valutan från finansiella påfrestningar i medlemsstaterna, vilket rör frågor kring vilka det kan råda oenighet.

Även beslutsfattare inom den finansiella tillsynen i Sverige bör skyddas mot politiska påtryckningar. Ett sådant skydd finns förstås också, bland annat genom förbudet mot ingrepp i hur en förvaltningsmyndighet beslutar i ett ärende om myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Men FI bedömer att det knappast finns anledning att gå längre än de regler som allmänt gäller för ledningen i svenska myndigheter. Hur tillsynen är organiserad – med en regeringsmyndighet som ansvarig – visar att det i Sverige finns en önskan att behålla en koppling mellan tillsynsmyndigheten och de politiskt ansvariga. Detta var exempelvis ett uttryckligt skäl för att ge FI ansvaret för makrotillsyn. Denna önskan kan förklaras av det underliggande politiska ansvaret för att värna finansiell stabilitet och att se till att finanskriser hanteras effektivt.²

Enligt FI:s uppfattning förtjänar skillnaderna när det gäller möjligheterna till uppföljning och utvärdering från uppdragsgivarens – ytterst medborgarnas – sida att uppmärksammas inför ett beslut om att gå med i bankunionen

Tillsynens resurser

Utredningen visar att tillsynen i bankunionen har stora resurser. Den bedömer dessutom att FI vid ett inträde i bankunionen måste tillföras mer resurser än i dag, trots att huvudansvaret för tillsynen av större banker flyttas till ECB. En förklaring är att ECB förväntas lägga mer resurser på tillsynsundersökningar

² Motsvarande argument kan således anföras som motiv för att Riksgälden är resolutionsmyndighet.

och att medarbetare från FI förutsätts delta i sådana undersökningar. Därtill bedömer utredningen att ECB:s arbetssätt i sig (möten, underlag etc.) skulle ställa krav på betydande resursinsatser från FI:s sida.

En ofrånkomlig slutsats är att FI har små resurser jämfört med ECB. Att FI:s resurser för banktillsyn är små i en internationell jämförelse är ingen nyhet. Detta har bland annat betonats av IMF i fondens återkommande utvärderingar. Detta indikerar att FI:s resurser bör förstärkas, oberoende av frågan om inträde i bankunionen. FI har också begärt mer resurser för bland annat banktillsyn, senast i budgetunderlaget för 2021–2024.

Som framgår ovan bedömer FI att tillräckliga resurser är avgörande för framgångsrik finansiell tillsyn. Om FI:s resurser förstärks även om Sverige står utanför bankunionen, kommer FI att kunna leverera både mer och bättre tillsyn.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

Lars Hörngren
Senior rådgivare
08-408 983 60