

2020-04-21

E-post till
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.fma.b@regeringskansliet.se

Betänkandet Sverige och bankunionen (SOU 2019:52)

De kommentarer och slutsatser som läggs fram i detta yttrande skrivs i en period som präglas av Coronakrisen. Det är i dagsläget svårt, för att inte säga omöjligt, att veta vilka effekter som följer av krisen, både avseende den ekonomiska utvecklingen i Sverige och andra länder samt avseende hur det finansiella systemet, globalt och nationellt, påverkas. Att under rådande omständigheter ta ställning till och värdera olika aspekter med koppling till bankunionen är därför ytterst vanskligt, vilket i hög grad präglar Bankföreningens yttrande.

Inledning

Bankföreningen anser att utredningen på ett förtjänstfullt sätt tagit sig an och slutfört utredningsuppdraget, dvs. att göra en genomgripande analys av ett eventuellt svenskt deltagande i bankunionen. Betänkandet är därmed en god grund för en diskussion kring Sveriges framtida förhållande, inte enbart till bankunionen utan även till EU och euron. Vår syn är att alla viktiga, konkreta aspekter av ett bankunionsdeltagande finns belysta och att de beskrivningar och bedömningar som utredningen gör i allmänhet är relevanta och riktiga.

I jämförelse med situationen när bankunionen bildades finns idag ett bättre underlag för att för svenskt vidkommande ta ställning till ett deltagande i bankunionen. Tillsynsmekanismen är i funktion sedan ett antal år och tycks fungera såsom den är avsedd att fungera. En resolutionsmyndighet har bildats och har till dags dato hanterat ett antal resolutionsärenden, även om systemets kapacitet och förmåga ännu inte prövats i någon större omfattning. Det ska dock tas i beaktande att den tredje delen av bankunionen – det gemensamma insättningsgarantisystemet – ännu inte är på plats och framför allt att bankunionen i sin helhet ännu inte prövats i tider av finansiell stress eller kris.

En utgångspunkt för utredningsarbetet är enligt direktiven att Sverige inte har euron som valuta. Därför saknas i betänkandet en djupare diskussion kring Sveriges förhållande till EU och mer specifikt till euron. Kombinationen av att Sverige

har en stark ekonomisk anknytning till euroområdet, att Storbritannien lämnar EU och att bankunionen i sig härrör från eurosamarbetet gör det svårt att föra en mer inträngande diskussion kring bankunionen utan att i olika hänseenden direkt relatera till ett eventuellt svenskt deltagande i eurosamarbetet. Osäkerheten kring den rådande Coronakrisen och hur kommer att påverka samarbetet inom EU och euron gör naturligtvis analysen än svårare.

Det svenska bankväsendet är bland de starkaste i EU, om inte det allra starkaste. De svenska bankerna är väl kapitaliserade, har genomgående en hög och stabil lönsamhet samt tillhör den grupp av banker som klarat EBA:s stresstester allra bäst. En viktig slutsats är därför att det utifrån nu kända stabilitetsaspekter inte finns några starka skäl till ett svenskt deltagande i bankunionen. Det svenska banksystemet kommer att vara stabilt och motståndskraftigt alldeles oberoende av om Sverige deltar i bankunionen eller inte.

Bankföreningen tar i detta sammanhang inte ställning till om Sverige bör delta i bankunionen eller inte. Det finns, förutom den rådande osäkerheten i form av Coronakrisen, flera skäl till detta. Ett är att ett ställningstagande måste grundas på ett antal politiska avgöranden som ligger utanför föreningens uppdrag att som branschorganisation företräda banker med verksamhet i Sverige. Ett annat skäl är att föreningens medlemmar är en heterogen grupp av banker med olika storlek, olika affärsmodeller, olika organisation och olika geografisk etablering, av vilket följer att bankerna har olika syn på för- och nackdelar med ett deltagande i bankunionen. Exempelvis är det fullt naturligt att en stor universalbank med utländska dotterbolag i bankunionsländer ser andra sorts konsekvenser än en mindre svensk bank med enbart inhemsk verksamhet.

Synpunkter på några av utredningens bedömningar

Förutsättningar för god tillsyn (kap 5)

Utredningen konstaterar att det finns vissa olikheter i den tillsynsmetod som tillämpas av Finansinspektionen respektive av ECB men att dessa olikheter med tiden kommer att minska, oavsett om Sverige deltar i bankunionen eller inte. Vidare anser utredningen att det finns stordriftsfördelar inom tillsyn och att sådana fördelar kan vara till särskild nytta för att hantera nya sårbarheter i det finansiella systemet.

Bankföreningens erfarenhet är att det idag är förhållandevis stora skillnader mellan Finansinspektionens och ECB:s arbetsmetoder. Det går dock inte att säga med självklarhet att den ena metoden är bättre eller sämre än den andra, utan båda har sina för- och nackdelar, vilka i sin tur kan tillmätas olika vikt av olika banker.

Ett viktigt konstaterande, som Bankföreningen delar, är att tillsynsmetoden hos de nationella tillsynsmyndigheterna allt mer kommer att närma sig den metod som tillämpas av ECB. Det beror både på att EU-lagstiftningen blir mer harmoniserad och på ECB:s formella och informella inflytande över hur tillsyn ska bedrivas.

Beträffande förekomsten av stordriftsfördelar i tillsynsarbetet har Bankföreningen samma syn som utredningen. Det är uppenbart att nya sårbarheter och komplikationer i det finansiella systemet kan utgöra betydande hot mot den finansiella stabiliteten och att det många gånger krävs såväl djup expertkunskap som gränsöverskridande samarbete för att hantera dessa. Den rådande Coronakrisen är ett exempel på en svårförutsedd sårbarhet som på olika sätt berör det finansiella systemet och där bland annat förmågan att fatta snabba och koordinerade beslut kan vara av avgörande betydelse, inte bara för det finansiella systemet utan även för ekonomin i stort.

Förutsättningar för effektiv resolution (kap 6)

Det europeiska resolutionsregelverket tillkom efter finanskrisen 2008-2009 och har som yttersta syfte att hantera kriser i systemviktiga banker utan att skattebetalarna ska behöva skjuta till medel. Som nämns inledningsvis har den gemensamma resolutionsnämnden hanterat ett antal resolutionsärenden, men den har inte utsatts för någon större prövning i form av till exempel en EU-omfattande systemkris.

Bankföreningen delar i det stora hela utredningens bedömningar när det gäller konsekvenser för resolutionsförfarandet vid ett svenskt bankunionsdeltagande. Oavsett ett svenskt deltagande eller ett fortsatt utanförskap vilar processerna och besluten på samma legala grund. En farhåga kan dock lyftas för hur en större europeisk finanskris skulle komma att hanteras inom bankunionen. Finns det en risk för att fokus skulle ligga på de största euroländerna och deras banker och att stabiliteten på en mindre finansmarknad såsom den svenska (även vid ett svenskt bankunionsdeltagande) skulle hamna i skymundan, speciellt om Sverige inte har euron som valuta?

Krav för kapitaltäckning, likviditet och krishantering (kap 7)

Bankföreningens bild är att svenska myndigheter historiskt sett i flera avseenden har beslutat om krav på svenska banker som avviker från hur regelverket tillämpats i andra EU-länder. Ett exempel är att myndigheterna ofta valt att genomföra internationellt beslutade regler i förtid. Ett annat exempel är den frekventa tillämpningen av pelare 2-krav. Konsekvensen är att svenska banker fått såväl högre som annorlunda utformade kapital-, likviditets- och resolutionskrav.

Bankföreningen är en stark förespråkare för harmoniserade regler och likvärdiga krav på banker med verksamhet i EU. Harmoniserade regler har stora fördelar, framför allt för större banker med verksamhet i flera länder. Genom ett deltagande i bankunionen skulle en större grad av enhetlighet uppnås med automatik. Men enhetlighet kan också nås genom tydligare och mer harmoniserade EU-regler, stärkt samordning genom EBA och genom att svenska myndigheter i högre utsträckning väljer att inte avvika från den regeltillämpning som gäller i andra EU-länder.

Finansiella skyddsnät (kap 8)

De svenska skyddsnäten i form av resolutionsreserv, insättningsgarantifond och stabilitetsfond är starkare än vad som gäller i flertalet andra EU-länder, även om resolutionsreservens konstruktion i form av ett konto i Riksgälden kan ifrågasättas ur ett trovärdighetsperspektiv. Sammantaget, och med beaktande att det svenska bankväsendet står starkt i internationell jämförelse, ser inte Bankföreningen vare sig några uppenbara fördelar eller några tydliga nackdelar med en anslutning till bankunionens skyddsnät. Frågan bör således inte tillmätas någon avgörande betydelse för ett svenskt ställningstagande.

Konsekvenser för svenska banker, kreditgivningen och Sverige som finansiellt centrum (kap 9)

Utredningen bedömer att svenska bankers kostnader (i form av ökade tillsynsresurser, kapital- och likviditetskrav, MREL-krav, administrativa avgifter och resolutionsavgifter) totalt sett skulle påverkas enbart i liten omfattning av ett deltagande i bankunionen. Bankföreningen delar den synen, speciellt om man ser hur kostnadsbildningen kommer att utvecklas på sikt i takt med att regler, system och metoder harmoniseras i EU. En för de svenska bankerna positiv effekt av ett bankunionsdeltagande skulle vara den förutsebarhet som följer av mer enhetliga och harmoniserade krav. En negativ effekt skulle dock vara att utrymmet för att hantera specifikt svenska företeelser eller händelser skulle minska.

Förutsättningar för deltagande på likvärdiga villkor (kap 10)

Beslutsfattandet inom bankunionen är i många avseenden komplicerat. Den noggranna genomgång som utredningen gör visar att ett land som deltar i bankunionen, men inte har euron som valuta, till stor del kan agera med lika förutsättningar som ett euroland, men att det finns betydande såväl formella som informella olikheter. Ett icke-euroland kan till exempel inte få plats i tillsynsmekanismens högsta beslutande organ ECB-rådet och deltar heller inte i de eurokonstellationer där bankunionens framtida utveckling diskuteras.



Bankföreningen menar att Sveriges möjligheter till medverkan och inflytande i bankunionens formella och informella beslutsorgan bör tillmätas stor betydelse i den fortsatta diskussionen om ett eventuellt svenskt deltagande i bankunionen. Effekterna av att vara bunden av beslut som fattas inom ramen för bankunionen utan, eller med små, möjligheter att påverka dessa bör noggrant analyseras.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Johan Hansing