

Quo EDIS? Bankunionen och den gemensamma insättningsgarantin



Jens Forssbäck

Jens Forssbäck

***Quo EDIS?* Bankunionen och den
gemensamma insättningsgarantin**

– Sieps 2024:4 –

Rapport nr. 4
Augusti 2024

Utgives av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på www.sieps.se
Författaren svarar själv för innehåll och slutsatser i rapporten.

Omslag: LuxLucid
Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm, augusti 2024

ISSN 1651-8942
ISBN 978-91-89498-14-3

Förord

Europeiska unionens bankunion kom till i spåren av finanskrisen 2008 och eurokrisen 2010. Den rymmer i dag två pelare: tillsyn och resolution av systemviktiga banker. Deltagande i bankunionen är obligatorisk för euroländer men frivilligt för övriga länder. Bankunionens tredje och ännu ofullbordade pelare, gemensamma insättningsgarantier (EDIS), har visat sig svårare att genomföra. Dels finns en oro för att vissa länder ska behöva ta notan för andra länders fallerande banksystem, dels kvarstår behov att minska de stora innehaven av hemlandets statsobligationer i vissa euroländers banksektorer.

I den här rapporten beskrivs olika insättningsgarantier och deras historiska framväxt. Det främsta syftet med insättningsgarantier är att förhindra uttagsanstormningar och att därmed upprätthålla den finansiella stabiliteten. Rapporten går igenom för- och nackdelar med EDIS och analyserar vad den skulle innebära för svensk del. Författaren konstaterar att det är oklart vilka effekter EDIS skulle få om Sverige valde att delta i bankunionen, då det ännu är oklart hur systemet kommer att utformas. EDIS bedöms emellertid inte vara av avgörande betydelse för ett beslut om inträde i bankunionen. Men eftersom reformer kan antas följa inom relaterade områden, är det för svensk del relevant att förhålla sig till hur EDIS förändrar bankunionen som helhet.

Det är Sieps förhoppning att denna rapport ska ge värdefulla insikter om det pågående arbetet med att förbättra den finansiella stabiliteten i EU, vilka för- och nackdelar som EDIS kan ge, samt hjälpa läsaren att förstå implikationerna av bankunionens färdigställande för svensk del.

Göran von Sydow
Direktör, Sieps

Om författaren

Jens Forssbäck är docent i nationalekonomi och föreståndare för Knut Wicksells Centrum för Finansvetenskap vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Hans forskning är huvudsakligen inriktad på internationell finansiell ekonomi och bankverksamhet. Han har gästförforskat vid universitet i Frankrike, Nederländerna och Storbritannien och har lett eller deltagit i forskningsprojekt om bland annat marknadsstruktur och konkurrens inom banksektorn, låneprissättning och kreditutbud, gränsöverskridande bankverksamhet och internationella förvärv och fusioner.

Tack

Författaren är tacksam för värdefulla synpunkter på tidigare utkast från Jonas Eriksson, Monika Hjeds Löfmark och två anonyma granskare.

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Inledning	10
2 Insättningsgarantier – syften, begränsningar och relation till det övriga finansiella skyddsnätet	12
2.1 Explicita och implicita garantier	12
2.2 Syften med insättningsgarantier	13
2.3 Begränsningar och problem med insättningsgarantier.....	15
2.4 Finansiering och prissättning.....	22
2.5 Förhållandet mellan insättningsgarantier och det övriga finansiella skyddsnätet	25
3 Historisk översikt av införandet av insättningsgarantier..	31
4 Bankunionen och den gemensamma insättningsgarantin	35
4.1 Det regleringsmässiga ramverket, bankunionen och EDIS-förslagen...	35
4.2 Målsättningar med bankunionen och EDIS	43
5 Mervärden av en gemensam insättningsgaranti, problem och politiska knäckfrågor	49
5.1 Mervärden av en gemensam insättningsgaranti	49
5.2 Problem med en gemensam insättningsgaranti.....	59
5.3 Politiska knäckfrågor	67
6 Slutsatser och implikationer för Sverige	74
6.1 Förutsättningarna för en gemensam insättningsgaranti inom bankunionen	74
6.2 Vad innebär ett eventuellt EDIS för Sverige?	77
Referenser	83
Executive summary	93

Sammanfattning

De finansiella skyddsnäten inom EU har genomgått stora förändringar sedan finanskrisen 2007–09 och den påföljande eurokrisen, och långtgående skärpning och harmonisering av regelverk och krishanteringsverktyg, inklusive insättningsgarantier, har genomförts. Med EU:s bankunion har ytterligare ett steg tagits genom att göra tillsyn och resolution av banker gemensam. Bankunionens tredje ”pelare”, en gemensam insättningsgaranti (*European Deposit Insurance Scheme*, EDIS), har dock visat sig mer svårgenomförd. Enligt kommissionens förslag från 2015 skulle ett successivt införande av EDIS slutföras 2024, men ännu har införandeprocessen inte påbörjats och oenigheten bland bankunionens länder kring garantins omfattning och utformning kvarstår. Syftet med denna rapport är att ge en bakgrund till debatten om EDIS och diskutera ändamålsenligheten med en gemensam insättningsgaranti med utgångspunkt i ekonomiska resonemang kring syften och problem med insättningsgarantier och hur de förhåller sig till övriga delar av det finansiella skyddsnätet. Rapporten diskuterar även betydelsen av ett eventuellt EDIS för Sverige.

Det mest grundläggande syftet med insättningsgarantier (och bankreglering i allmänhet) är att upprätthålla den finansiella stabiliteten. Banker fyller ett antal viktiga funktioner i ekonomin, men kombinationen av kortfristig, likvid inlåning och långfristig, illikvid utlåning gör banker sårbara för uttagsanstormningar, med samhällsekonomiskt potentiellt mycket kostsamma följdverkningar. Insättningsgarantier eliminerar incitamenten för uttagsanstormningar och därmed också en huvudorsak till uppkomsten av bankkriser. Insättningsgarantier ökar också konkurrensen i banksektorn, effektiviserar användningen av bankinlåning som betalningsmedel och har ett konsumentskyddande syfte.

Insättningsgarantier är dock otillräckliga för att tillförsäkra den finansiella stabiliteten. Begränsningar i garantin gör att de inte fullt ut skyddar banker från likviditetschocker och bankkriser kan även uppstå av andra orsaker. Garantierna kan också variera i trovärdighet, bland annat som konsekvens av staters olika fiskala kapacitet att backa upp dem, vilket påverkar hur effektivt de kan fylla sitt syfte. Dessutom är riskdelningseffektiviteten för insättningsgarantier vanligen låg, särskilt i mindre länder. Inte minst gör insättningsgarantier en stor del av bankers långivare okänsliga för kreditrisk, vilket ger relativt fritt spelrum för bankernas riskincitament (moralisk risk). Övriga delar av det finansiella skyddsnätet – bankreglering, tillsyn, centralbankens roll som sista instansens långivare och ett ramverk för resolution av fallerande banker – åtgärdar delvis dessa begränsningar och är komplementära med insättningsgarantier.

Även garantifinansieringen kan användas för att avhjälpa problem med moralisk risk och låg riskdelningseffektivitet, men den finansieringsmodell som tillämpas

i de flesta utvecklade ekonomier (inklusive EU) åstadkommer bara i begränsad omfattning detta syfte. Enligt modellen anges en målnivå för garantifonden, premieinbetalningar görs av bankerna enbart om målnivån underskrids och premierna justeras utifrån varje banks risk relativt den genomsnittliga risken för övriga banker inom samma (nationella) garantisystem. Modellen gör bankernas kostnader för garantin konacykliska och lägger en alltför stor andel av kostnaderna på banker med lägre risk.

Insättningsgarantier infördes i EU-länderna mellan 1960- och 1990-talen och har varit föremål för EU-lagstiftning sedan 1994. Garantiernas utformning varierade påtagligt fram till harmoniseringen av EU-ländernas finansiella skyddsnät under 2010-talet, men det nu gällande insättningsgarantidirektivet (DGSD, infört 2014) gör de nationella garantiernas utformning, omfattning och finansiering likformig inom EU. Även bankunionen bygger helt på den gemensamma lagstiftning på bankregleringsområdet som tillkommit sedan eurokrisen och som omfattar samtliga EU-länder, men lyfter delvis tillämpningen av det gemensamma regelverket från de enskilda medlemsländerna till den gemensamma nivån genom inrättandet av gemensamma tillsyns- och resolutionsmekanismer (SSM respektive SRM). Dessa mekanismer gäller dock enbart för de största, systemviktiga bankerna inom bankunionen.

Sedan bankunionens tillkomst har avsikten varit att också göra insättningsgarantin gemensam. Enligt kommissionens förslag från 2015 utgör slutstadiet i det gradvisa införandet av EDIS en garanti som är fullt ömsesidig mellan samtliga banker inom bankunionen. De nationella garantierna skulle upphöra att gälla, och därmed även de likformiga målnivåerna för respektive lands garantifonder. Det skulle innebära en mer rättvisande fördelning av kostnaderna för insättarskyddet sett till bankunionen som helhet, där garantin till större del finansieras från länder vars banker har högst genomsnittlig risk. Det politiska motståndet mot EDIS bottnar till stor del i farhågan att en gemensam garanti ändå ska komma att innebära indirekta transfereringar (subventionering) från finansiellt starkare till finansiellt svagare länder. Kommissionen lade därför 2017 fram ett modifierat EDIS-förslag som i praktiken adderar osäkerhet såväl kring den slutliga utformningen av ett eventuellt EDIS som kring införandeprocessen.

Målsättningarna med bankunionen (inklusive EDIS) har huvudsakligen varit att åtgärda de samordnings- och regleringsmisslyckanden som följde av att ansvaret för den finansiella stabiliteten före finans- och eurokriserna låg på nationell nivå, att bryta det skadliga sambandet mellan banker och enskilda länders statsfinanser som blev konsekvensen av detta nationella ansvar och att förbättra euroländernas finansiella resiliens genom en mer integrerad banksektor med utjämnade konkurrensförhållanden. Delar av dessa målsättningar har redan i hög grad uppnåtts. I synnerhet har risken för samordnings- och regleringsmisslyckanden reducerats genom skärpning och harmonisering av

regelverk, en institutionell struktur för likformig tillämpning av regelverket och gemensam tillsyn och krishantering av de största och mest internationellt verksamma bankerna.

Ett införande av EDIS skulle ändå utgöra ett betydande ytterligare steg mot att uppnå målsättningarna. En gemensam insättningsgaranti skulle på ett avgörande sätt bidra till att bryta samberoendet mellan banker och statsfinanser inom bankunionen. Mer generellt skulle storskaligheten och den ökade diversifieringen i en gemensam garanti medföra avsevärda förbättringar vad gäller trovärdighet och riskdelningseffektivitet, vilket också innebär att garantin bättre kan fylla sitt stabiliserande syfte i samtliga länder. Beträffande målsättningen att uppnå ökad integration och konkurrensutjämning skulle EDIS, som enskild reform, sannolikt ha en mer begränsad effekt givet de informationsrelaterade och administrativa barriärer som kvarstår. Ytterligare ett tänkbart argument för EDIS är komplementaritet med redan befintliga delar av bankunionen, men även på denna punkt framstår fördelarna av en gemensam garanti som relativt begränsade. Dels är samordningsvinster svårrealiserade mot bakgrund av hur beslutsprocesserna ser ut, dels ligger även andra delar av det finansiella skyddsnätet utanför bankunionen (ansvaret för nödlighetsitet och makrotillsyn och, inte minst, tillsyn och krishantering av små och medelstora banker), vilket innebär att en centralisering av garantiförvaltningen medför både för- och nackdelar ur samordningssynpunkt.

Beträffande nackdelar finns brister i finansieringsmodellen, men risken för systematisk subventionering inom ett fullt ömsesidigt garantisystem framstår som begränsad. Bankers incitament skulle förbättras genom en starkare koppling mellan risk och försäkringskostnad, och farhågor om att en gemensam garanti skulle försvaga nationella myndigheters tillsynsincitament är mindre övertygande. Inte heller avsaknaden av en tydlig plan för en gemensam fiskal backstop utgör ett avgörande argument mot EDIS. Sammantaget överväger fördelarna med ett fullt ömsesidigt gemensamt garantisystem tämligen klart från ett ekonomiskt perspektiv. Ett blandat nationellt-gemensamt system med begränsad ömsesidighet kan, beroende på hur det utformas, fånga några av fördelarna, men riskerar att medföra större snedvridningseffekter och mer subventionering mellan länder om likformiga målnivåer för nationella garantifonder bibehålls.

Förutom ett generellt motstånd från primärt de nordeuropeiska euroländerna beror svårigheterna att genomföra EDIS-projektet på att det kommit att förknippas med i synnerhet två relaterade politiska knäckfrågor. För att minska risken för subventionering inom EDIS har det, för det första, argumenterats för att införandet måste föregås av tillräcklig "riskreduktion" (i praktiken en minskning av andelen problemlån i de forna krisländernas banksektorer). Framsteg med riskreduktion har gjorts på senare år, men oenighet kvarstår om hur stora framsteg som krävs innan ett införande av EDIS kan påbörjas och hur riskreduktion ska kopplas till införandeprocessen. För det andra behöver de

stora innehaven av hemlandets statsobligationer i vissa euroländers banksektorer åtgärdas. Dels är denna fråga komplementär med EDIS med avseende på en av bankunionens huvudmålsättningar (att bryta samberoendet mellan banker och statsfinanser), dels kan EDIS annars av regleringstekniska skäl bli en kanal för delning av icke-prissatta risker mellan bankunionens länder.

Den politiska oenigheten och kopplingen till relaterade (och likaledes kontroversiella) frågor påverkar vilket slags EDIS som är realistiskt att förvänta sig. En fullt ömsesidig garanti i linje med slutstadiet i kommissionens ursprungliga förslag (det ur ekonomisk synvinkel mest fördelaktiga) framstår som ett mindre troligt utfall av en eventuell kommande förhandlingslösning. Det näst bästa alternativet vore en ”minimalistisk” lösning i form av en gemensam nödlånsfacilitet till nationella garantisystem (med bibehållen option att bygga ut ömsesidigheten), medan en komplex variant av blandsystem framstår som minst önskvärt.

Osäkerheten om hur EDIS kan komma att utformas försvårar också bedömningen av effekterna för Sverige av ett eventuellt införande. Om EDIS införs men Sverige fortsatt står utanför bankunionen blir konsekvenserna små, såväl inom Sverige som för svenska bankers utlandsverksamhet. Om Sverige inträder i bankunionen innebär, givet strukturen på den svenska bankmarknaden, övergången till SSM och SRM större förändringar än en gemensam insättningsgaranti. Fördelarna för den svenska finansiella stabiliteten av att omfattas av en gemensam garanti är på de flesta punkter mindre än för det genomsnittliga eurolandet. Svenska bankers kostnad för insättningsgarantin skulle förändras, men på vilket sätt är direkt avhängigt av hur EDIS utformas. Även förutsättningarna för samordning mellan olika komponenter i det finansiella skyddsnätet skulle förändras, dock sannolikt med begränsade praktiska konsekvenser. Sammanfattningsvis kan effekterna för Sverige av ökad gemensamhet i skyddsnätet just vad gäller insättningsgarantin förväntas bli relativt begränsade, och EDIS bedöms inte vara av avgörande betydelse för ett beslut om svenskt inträde i bankunionen. Det är dock troligt att en gemensam insättningsgaranti kommer att åtföljas av reformer på ett antal relaterade områden och det är för Sveriges del relevant att beakta hur ett eventuellt införande av EDIS förändrar bankunionen som helhet.

1 Inledning

Sedan den globala finanskrisen 2007–09 och den påföljande europeiska skuldkrisen har det regleringsmässiga landskap som europeiska banker verkar inom förändrats avsevärt. Dels har skärpta globala standarder inom ramen för det så kallade Baselregelverket implementerats, dels har ny EU-lagstiftning på det finansiella området införts, vilket har medfört långtgående harmonisering av bankreglering, tillsyn och krishanteringsverktyg. För euroländerna har ytterligare ett steg i denna utveckling varit skapandet av EU:s bankunion, som på väsentliga punkter innebär inte bara ett harmoniserat utan ett gemensamt ramverk för tillsyn och krishantering av banker.

Sedan de första europeiska länderna började införa generella insättningsgarantisystem på 1960-talet har insättningsgarantier gradvis kommit att betraktas som en betydelsefull del av regleringen av banksektorn och ett viktigt instrument för att säkerställa finansiell stabilitet i de flesta utvecklade ekonomier i världen. Insättningsgarantisystemen i EU-länderna blev för första gången föremål för bindande gemensam lagstiftning i mitten på 1990-talet. Det är också ett av de områden där långtgående harmonisering skett sedan finanskrisen, och en gemensam europeisk insättningsgaranti betraktas – jämte gemensam tillsyn och en gemensam resolutionsmekanism – som en av tre ”pelare” i EU:s bankunion. Det är dock den pelare som framstått som mest kontroversiell. Europeiska kommissionen lade fram sitt ursprungliga förslag om en europeisk insättningsgaranti (*European Deposit Insurance Scheme*, EDIS) redan 2015 och förslaget förutsåg att garantin skulle vara fullt genomförd till år 2024.¹ Men i skrivande stund (början av 2024) har få reella framsteg mot ett faktiskt införande gjorts. I själva verket har den politiska oenigheten kring EDIS mellan bankunionens medlemsländer inte väsentligen förändrats sedan 2015. Oenigheten rör såväl grundläggande frågor om utformningen och omfattningen av EDIS som procedurfrågor om när systemet kan införas och i vad mån införandet måste föregås av andra reformer.

Syftet med denna rapport är att ge en bakgrund och ett sammanhang till debatten om EDIS och att diskutera ändamålsenligheten med en gemensam insättningsgaranti inom ramen för bankunionen, utifrån de förslag som föreligger. Utgångspunkten för rapporten är att sätta insättningsgarantier i allmänhet och EDIS i synnerhet i bred belysning, med fokus på generella ekonomiska resonemang kring syften och problem med insättningsgarantier, hur insättningsgarantier förhåller sig till övriga delar av det finansiella skyddsnätet samt för- och nackdelar med ett gemensamt garantisystem på överstatlig nivå. Rapporten drar även slutsatser om betydelsen av en eventuell gemensam

¹ Europeiska kommissionen (2015a).

europaisk insättningsgaranti för svenskt vidkommande. Den utfärdar däremot ingen rekommendation med avseende på den bredare frågan om ett eventuellt svenskt medlemskap i bankunionen.

Rapporten är disponerad på följande vis. Avsnitt 2 ger en sammanfattning av kunskapsläget vad gäller insättningsgarantier. Inledningsvis redogörs för syftena med insättningsgarantier, därefter diskuteras snedvridningseffekter och andra problem, finansiering och förhållandet mellan insättningsgarantier och övriga delar av det finansiella skyddsnätet. Avsnittet är avsiktligt generellt hållet (det inriktas inte specifikt på europeiska förhållanden) för att belysa de grundläggande samband och mekanismer som den följande analysen av EDIS bygger på. I avsnitt 3 ges en kort historisk bakgrund till införandet av insättningsgarantier, med tonvikt på europeiska länder. Från och med avsnitt 4 fokuseras helt på bankunionen och den gemensamma insättningsgarantin. Inledningsvis redogörs kort för det regelverk bankunionen bygger på, bankunionens befintliga delar och föreliggande förslag om en gemensam insättningsgaranti. Därefter sammanfattas de huvudsakliga målsättningarna med bankunionen och EDIS. Avsnitt 5 diskuterar vilka mervärden och tänkbara problem en fullt genomförd gemensam insättningsgaranti kan medföra, jämfört med nuvarande situation med långtgående harmonisering av nationella insättningsgarantisystem. Avsnittet avslutas med en diskussion om de viktigaste knäckfrågorna som gjort att EDIS fortfarande inte är genomförd. Avsnitt 6, slutligen, drar sammanfattande slutsatser kring förutsättningarna för ett införande av en gemensam insättningsgaranti samt diskuterar EDIS och bankunionen utifrån svensk horisont.

2 Insättningsgarantier – syften, begränsningar och relation till det övriga finansiella skyddsnätet

2.1 Explicita och implicita garantier

En insättningsgaranti är i allt väsentligt en försäkring, vars syfte är att hålla vissa fordringsägare i banker – nämligen (mindre) inlåningskunder – skadeslösa för den händelse att en bank fallerar. I ett insättningsgarantisystem kan bankerna betraktas som försäkringstagare och insättarna som förmånstagare. Förluster på kontoinlåning motsvarar den ”skada” som garantin försäkrar mot och garantisystemet är då ”försäkringsbolaget”. En viktig skillnad jämfört med konventionella försäkringar är att staten spelar en mer framträdande roll, bland annat genom att försäkringsvillkoren (vanligen) regleras av lagstiftning, att försäkringen (mestadels) förvaltas av en statlig myndighet och att staten agerar *de facto* återförsäkringsbolag.

Insättningsgarantier bör särskiljas från andra typer av statliga stöd- och räddningsinsatser riktade mot banksektorn som historiskt ofta vidtagits i samband med finansiella kriser (exempelvis nödlån, övertagande av nödlidande tillgångar och återkapitaliseringsprogram). Det finns åtminstone två väsentliga skillnader mellan insättningsgarantier och denna typ av interventioner. För det första är insättningsgarantier *explicita*, avgränsade kontraktsmässiga åtaganden som har i förväg väl definierade villkor och som gäller oavsett rådande omständigheter. Krisstöd och andra räddningsåtgärder är däremot *implicita*, kontraktsmässigt vaga och betingade av att en kris uppstår, och de påverkar banksektorn via mer eller mindre osäkra förväntningar.² För det andra är insättningsgarantier vanligen utformade för att vara självfinansierande, det vill säga att de inte är avsedda att belasta den offentliga budgeten utan finansieras – i likhet med konventionella försäkringar – via premieinbetalningar från försäkringstagarna. Krisinsatser är däremot *ex ante* ofinansierade och kan vara mycket ansträngande för statens finanser medan de pågår, och nettokostnaden för skattebetalarna är i slutändan osäker.³

² Exempelvis förväntningar om att staten ska undsätta stora, systemviktiga banker – den så kallade *too big to fail*-problematiken.

³ En betydande del av det gemensamma EU-regelverk som införts under 2010-talet har syftat till att skapa ett ramverk för och säkra finansiering av den typ av krisinsatser som historiskt sett har vidtagits på *ad hoc*-mässig basis, och därmed att minimera implicita garantier.

2.2 Syften med insättningsgarantier

Insättningsgarantier har gradvis, under en period av flera decennier, kommit att betraktas som en central del av det regelverk som byggts upp kring banksektorn i de allra flesta utvecklade ekonomier (liksom i en stor del av världens övriga länder). Det finns flera syften med insättningsgarantier, men det viktigaste – och i den ekonomiska litteraturen mest framträdande – är att insättningsgarantier förväntas bidra till ökad finansiell stabilitet. Detta syfte behandlas separat nedan. Därefter diskuteras ett antal andra syften med insättningsgarantier.⁴

Bankers funktioner, insättningsgarantier och finansiell stabilitet

Insättningsgarantiernas roll för den finansiella stabiliteten är intimt förknippad med å ena sidan de speciella funktioner banksystemet fyller i ekonomin, och å andra sidan bankers inneboende *instabilitet* (som i sin tur väsentligen är en konsekvens av de funktioner de fyller). I likhet med andra delar av det finansiella systemet fungerar banker som intermediärer: de slussar sparandeöverskott från allmänheten vidare till företag och hushåll med sparandeunderskott i form av utlåning och diversifierar kreditrisken för enskilda sparare genom att samla mycket stora pooler av låntagare. Bankers särskilda roll i detta sammanhang är att de över tid bygger upp betydande expertis, informations- och skalfördelar beträffande kreditbedömning och löpande övervakning av låntagare, vilket ger bättre tillgång till finansiering, framför allt för hushåll och mindre företag, än om intermediering skulle ske enbart via finansiella marknader.⁵

Det sätt på vilket banker traditionellt finansierar utlåningen – i form av kontoinlåning – är kärnan i bankernas likviditetsskapande roll. Ur mycket illikvida tillgångar, nämligen lån till företag och hushåll, skapas via bankernas balansräkningar en mycket likvid typ av fordran i form av ett banktillgodohavande. Genom att banker på detta sätt ger sparare tillgång till en likvid fordran med låg risk minimeras allmänhetens behov att hålla andra typer av reserver (till exempel kontanter) för att kunna möta oförutsedda utgifter, samtidigt som en större del av sparandeöverskottet kan investeras produktivt.⁶ Att pengar på banken i praktiken är lika likvida som kontanter i handen gör också att kontoinlåning direkt kan användas som betalningsmedel för transaktioner i den övriga ekonomin. Förutom denna nyckelroll i betalningssystemet spelar banker en viktig roll i den penningpolitiska transmissionen (centralbankens inflytande på den allmänna räntenivån i ekonomin).

⁴ De syften med insättningsgarantier som behandlas här utgår från att insättningsgarantier införs utifrån ett ekonomiskt allmänintresse. Det finns även en litteratur som argumenterar för att insättningsgarantier införts primärt som resultat av politiska faktorer och främst gynnar specifika särintressen (se till exempel Calomiris och Jaremski, 2016).

⁵ Man brukar tala om att banker levererar "övervakningstjänster", eller att de agerar som "ställföreträdande övervakare" (*delegated monitors*) av låntagare (se till exempel Diamond, 1996).

⁶ Bankers primära existensberättigande sammanfattas ibland som att de på detta sätt förser allmänheten med "likviditetsförsäkring".

Centralt i bankernas likviditetsskapande är den så kallade löptidstransformationen: banker lånar ut på långa löptider men lånar in på mycket korta löptider. För att kunna betjäna insättare som vill göra uttag måste banken hålla en viss mängd kontantnära reserver på tillgångssidan, men eftersom endast en mycket liten andel av insättarna gör uttag vid varje givet tillfälle är dessa reserver små i förhållande till den totala mängden inlåning (*fractional reserve banking*). Kombinationen av mycket likvid och kortfristig finansiering och illikvida, långfristiga tillgångar är central för att bankerna ska kunna fylla sina grundläggande funktioner, men den ger också upphov till bankers inneboende instabilitet. Modellen bygger helt på att endast en bråkdel av insättarna gör uttag samtidigt.

Men om insättarnas förtroende för en banks solvens brister kan de enkelt föra över medlen till en annan bank eller ta ut dem som kontanter.⁷ Om nettouttagen på kort tid ökar så mycket att de överstiger bankens tillgängliga kontantnära reserver får banken akuta likviditetsproblem, som även kan leda till en reell urholkning av solvensen om de kraftigt fördyrar bankens upplåning och/eller tvingar den att snabbt avyttra tillgångar till förlust för att betjäna uttagen. Eftersom uttag betjänas enligt ”först till kvarn”-principen har insättare i en situation av eskalerande likviditetsproblem incitament att snabbt ta ut sina pengar för att undvika att hamna sist i kön. Alla insättare försöker därför göra uttag samtidigt, det vill säga en uttagsanstormning (*bank run*) sker, vilket tvingar fram betalningsinställelse och slutlig konkurs. Oron för bankens insolvens blir på så vis en självuppfyllande profetia.⁸

Givet bankernas centrala funktioner i ekonomin kan de samhällsekonomiska kostnaderna av bankfallissemang bli betydande, till exempel förluster för en stor mängd insättare och andra fordringsägare, uteblivna betalningar till hushåll eller företag och avbruten lånefinansiering av produktiva investeringar. Inte minst finns påtagliga risker för spridningseffekter.⁹ Banker verksamma på samma marknad har ofta likartade tillgångar, och en förtroendekris riskerar därför att drabba fler än en bank samtidigt. Banker är dessutom sammanflätade genom ömsesidiga fordringar och skulder på till exempel interbankmarknaden, och även välskötta och solventa banker riskerar därmed att drabbas av andra bankers konkurser. Vad som börjar som en likviditetschock i en bank kan snabbt leda till en fullskalig bankkris.

⁷ Att det handlar om en ren förtroendefråga inses av det faktum att inlåningen till största delen backas upp av lån till individer och företag som insättarna inte har någon (eller har mycket lite) information om. Det verkliga värdet på dessa lån är därmed inte möjligt att verifiera. Av bland annat denna anledning talas det ibland om banker som en särskilt opak typ av företag (se till exempel Morgan, 2002).

⁸ Det spelar ingen roll om banken egentligen är solvent när denna dynamik sätts i rullning, eftersom skeendet styrs av insättares förväntningar om hur andra insättare kommer att bete sig, inte av bankens faktiska finansiella ställning.

⁹ Se till exempel Allen och Gale (2000).

Den inneboende instabiliteten hos banker, och de betydande samhälls-ekonomiska kostnader som kan bli följden av denna instabilitet, är de huvudsakliga motiven för insättningsgarantier (och för bankreglering i allmänhet). I den ekonomiska litteratur som behandlar insättningsgarantier är det mest grundläggande syftet med en insättningsgaranti att den eliminerar incitamenten för uttagsanstormningar: genom att insättare kan vara säkra på att undvika förluster, vare sig banken är solvent eller inte, finns ingen anledning att försöka ta ut sina pengar före övriga insättare. Följaktligen uppstår inga rusningar, och en huvudorsak till uppkomsten av bankkriser är därmed undanröjd.¹⁰

Andra syften med insättningsgarantier

Ytterligare ett viktigt motiv för insättningsgarantier är att de bidrar till ökad konkurrens på inlåningsmarknaden (och i förlängningen på marknaden för finansiella tjänster mer generellt). Vetskapen att insättningar är garanterade kan minska kunders tveksamhet inför att anförtro mindre kända banker med sina besparingar och därmed reducera informella inträdeshinder, öka konkurrensen och motverka uppkomsten av oligopol på bankmarknaden. Detta motiv kan vara särskilt viktigt inom banksystem med ett mindre antal dominerande banker eller ett stort inslag av offentligt ägda banker, vars finansiering kan uppfattas vara implicit garanterad.¹¹

Ett annat motiv för insättningsgarantier är helt enkelt att erbjuda hushåll och andra småsparare ett rimligt mått av konsumentskydd. Det kan av politiska skäl och rättviseskäl uppfattas som oacceptabelt att konsumenter ska behöva riskera (större) förluster på banktillgodohavanden, i synnerhet som de i praktiken sällan har något annat val än att vända sig till banksektorn för att använda sig av grundläggande finansiella tjänster. Relaterat till konsumentskyddsmotivet är också argumentet att småsparare bör ha tillgång till en riskfri placeringsform, vilket i avsaknad av försäkrad bankinlåning inte nödvändigtvis är fallet.

Slutligen effektiviserar insättningsgarantier bankinlåningens funktion som betalningsmedel genom att kapa sambandet mellan värdet på inlåning i en bank och bankens kreditrisk. Med andra ord utjämnar en insättningsgaranti värdet på inlåning i olika banker och gör kontotillgodohavanden ”informationsökänsliga” och därmed lämpliga som betalningsmedel.¹²

2.3 Begränsningar och problem med insättningsgarantier

Ett antal förenklande antaganden görs i de tidigaste teoretiska bidragen om insättningsgarantier, däribland att bankkriser uppkommer enbart som konsekvens av uttagsanstormningar, att insättningsgarantin är fullständigt trovärdig och att bankers tillgångar är riskfria (vilket innebär att garantier på

¹⁰ Diamond och Dybvig (1983).

¹¹ Se bland annat Matutes och Vives (1996) och Fecht m.fl. (2019).

¹² Bland annat Gorton (2010) betonar denna roll för insättningsgarantier.

finansieringssidan inte ger upphov till några riskincitament). Inget av dessa antaganden är uppfyllda i praktiken, vilket gör att insättningsgarantier har vissa begränsningar och problem som verktyg för att uppnå finansiell stabilitet. Dessa begränsningar – att insättningsgarantier inte förhindrar kriser orsakade av annat än uttagsanstormningar, riskincitament (moralisk risk) samt trovärdighetsproblem – diskuteras i tur och ordning nedan. Dessutom berörs den betydligt lägre grad av riskdelningseffektivitet som normalt sett kan åstadkommas inom ramen för ett insättningsgarantisystem jämfört med konventionella försäkringar.

Insättningsgarantier är otillräckliga för att förhindra kriser

Bankkriser uppstår inte enbart som konsekvens av insättares förväntningar och beteende, utan också till följd av makroekonomiska chocker eller fall i tillgångspriser som resulterar i reella försämringar på tillgångssidan i bankers balansräkningar.¹³ Detta talar i sig inte nödvändigtvis *emot* insättningsgarantier, men det nyanserar bilden av att insättningsgarantier är *tillräckliga* för att förhindra kriser. Senare teoretisk forskning¹⁴ (som släpper på några av de mest förenklande antagandena och introducerar möjligheter för banker att ta risk) visar också att insättningsgarantier inte har en *entydigt* positiv effekt på stabiliteten.

För att besvara frågan hur effektiva insättningsgarantier är för att uppnå sitt stabiliserande syfte har empirisk forskning på senare tid utnyttjat reformer av insättningsgarantisystem i olika länder och undersökt hur de förändringar i försäkringsskydd som uppstått vid reformerna påverkar inlåningsflöden mellan banker (och ibland mellan länder). Denna forskning tyder på att insättare responderar på variationer i försäkringsskydd och är mindre benägna till uttag från svaga banker då skyddet är högre eller mer trovärdigt.¹⁵ Detta förhållande gäller även på ländernivå. Svagare insättningsgarantier kan göra att länder med problemtyngda banker upplever kapitalutflöden då insättare för över sina besparingar till länder där skyddet är starkare, i synnerhet under kriser. Risken för betydande inlåningsflöden mellan länder är särskilt hög i en valutaunion, där inlåning kan flyttas mellan medlemslänternas banker helt utan växelkursrisk.¹⁶ En rimlig slutsats är att (trovärdiga) insättningsgarantier bidrar till att förebygga uttagsanstormningar, reducerar risken att kriser som redan uppstått förvärras av rusningar, och därmed också bidrar till att upprätthålla den finansiella stabiliteten.¹⁷

¹³ Kraftiga fall i fastighetspriser är ett typexempel och var en huvudorsak till såväl den svenska 1990-talskrisen som den amerikanska *subprime*-krisen 2007–08 och den påföljande krisen i euroländer som Irland och Spanien. Olika orsaker till kriser är dock inte nödvändigtvis ömsesidigt uteslutande. Exempelvis kan en solvenskris som är pågående eller under uppsegling kraftigt förvärras av uttagsanstormningar.

¹⁴ Bland annat Villamil (1991), von Thadden (1998) och Cooper och Ross (2002).

¹⁵ Se bland annat Martin m.fl. (2018) och Iyer m.fl. (2019).

¹⁶ Se till exempel Engineer m.fl. (2013), Bonfim och Santos (2018) och Qia m.fl. (2020).

¹⁷ Insättningsgarantier kan även medföra stabilitetsfördelar utöver enbart en preventiv roll, exempelvis reducera de realekonomiska kostnaderna för finansiella kriser (se bland annat Hasan m.fl., 2019).

Samtidigt gör forskningen klart att insättningsgarantier med någon form av begränsning (övre tak för försäkringsutbetalning, självrisk med mera) inte fullt ut hindrar uttagsanstormningar. I synnerhet kan rusningar på formellt oförsäkrad inlåning ske.¹⁸ Även långivare på de kortfristiga kreditmarknaderna (inklusive andra banker), som inte täcks av några garantier, kan uppvisa rusningsliknande beteende genom att i situationer av stor osäkerhet vägra att förnya utestående fordringar och därmed orsaka akuta likviditetsproblem för en låntagare.¹⁹ Att omfattningen av det finansiella skyddsnätet ofta utökas i akuta krisfaser tyder också på att politiska beslutsfattare tenderar att göra bedömningen att befintliga insättningsgarantier i praktiken är otillräckliga för att fullt ut tillförsäkra förtroendet för banksektorn när en allvarlig kris väl är ett faktum.²⁰

Moralisk risk

Moralisk risk (*moral hazard*) i samband med insättningsgarantier brukar beskrivas som att garantin ger banker incitament att ta högre risk, eftersom eventuella vinster från en mer riskfylld strategi behålls av banken(s ägare), medan förluster delas med övriga försäkringstagare (och i värsta fall med skattebetalarna, om staten tvingas att backa upp garantin). Det finns anledning att vara något mer precis i beskrivningen för att tydliggöra mekanismen och varför de riskincitament som uppstår av en garanti kan förväntas vara särskilt höga just för banker.

Inledningsvis kan noteras att riskincitamenten i grunden beror på aktieägarnas begränsade ansvar, inte på insättningsgarantin som sådan. Det är det begränsade ansvaret som ger aktieägarna obegränsad "upsida" men begränsad "nedsida". Aktieägarna bär samtliga förluster så länge det finns eget kapital kvar; förluster därutöver innebär fallissemang och gör att en del av förlusterna skiftas över på långivarna. Det gäller för försäkrade banker på samma sätt som för vilket aktiebolag som helst.²¹ Vad som skiljer inlåningsinstitut från andra aktiebolag är för det första hur långivarna responderar på det riskincitament som ges av aktieägarnas begränsade ansvar, för det andra deras skuldsättningsgrad.

De allra flesta aktiebolag har i praktiken mycket litet spelrum för att agera på det riskincitament som följer av begränsat aktieägaransvar, eftersom de nästan uteslutande lånar från sofistikerade långivare (såsom banker eller specialiserade finansbolag). Dessa långivare utövar *marknadsdisciplin* genom att löpande övervaka och bedöma låntagarnas kreditvärdighet, kräva säkerhet (pant), inkludera skyddande villkor i lånekontraktet (*covenants*) och – inte minst –

¹⁸ Två exempel från senare tid är rusningarna på de fallerade amerikanska bankerna Washington Mutual under finanskrisen 2008 och Silicon Valley Bank 2023.

¹⁹ Se bland annat Gorton och Metrick (2012).

²⁰ Se bland annat Laeven och Valencia (2018).

²¹ Resonemangset förutsätter i princip banker som bedrivs i aktiebolagsform. Inom EU är det endast i Österrike som sparbanker och kooperativa banker utgör en större del av banksystemet. I Tyskland, Nederländerna och Spanien är de ungefär jämnstora med bankaktiebolag och i bland annat Frankrike, Italien och Polen utgör de en viktig minoritet. I denna typ av banker motsvaras aktiekapital ungefärligen av medlemsandelar (se Ferri m.fl., 2014, och Coelho m.fl., 2019).

prissätta lånet i enlighet med dess risk. Det gör att låntagaren tvingas att själv bära kostnaden för ökat risktagande, vilket neutraliserar det riskincitament som följer av begränsat aktieägaransvar. Bankers långivare är däremot till övervägande del förhållandevis osofistikerade hushåll och (mindre) icke-finansiella företag, som inte kan förväntas att effektivt utöva marknadsdisciplin. Dels saknar de vanligtvis nödvändiga kunskaper för att bedöma bankers risker, dels begränsas insättares incitament att utöva marknadsdisciplin redan utan insättningsgaranti av en fripassagerarproblematik. Är de dessutom försäkrade reduceras dessa incitament ytterligare, eftersom garantin gör deras fordran på banken praktiskt taget riskfri. Konsekvensen är att banker i mycket mindre utsträckning än andra företag "bestraffas" och deras finansieringskostnader förblir relativt okänsliga för risktagande, vilket ger friare spelrum för de underliggande riskincitamenten.

Den andra huvudsakliga skillnaden mellan banker och övriga aktiebolag, den betydligt högre skuldsättningsgraden, är direkt relaterad till banksektorns roll som likviditetsskapare, men påverkar också i sig incitamenten för att ta risk. Högre tillgångsrisk (volatilitet) gör både potentiella vinster och förluster större. När skuldsättningen ökar minskar den relativa storleken på aktieägarnas egen insats för en given vinstmöjlighet (en vanlig hävstångseffekt), men också den andel av förlusten som bärs av aktieägarna vid fallissemang.²² Detta optionsvärde för aktieägarna gör också att banken har incitament att öka sin skuldsättningsgrad snarare än att minska den, trots att det innebär en högre konkursrisk för en given tillgångsrisk. Avsaknaden av marknadsdisciplin från insättarna, kombinerat med det faktum att inlåning är ett nära substitut till kontanter (och därmed har mycket låga avkastningskrav) gör också skuld-/inlåningsfinansiering billig för banker, vilket bidrar till incitamenten för hög skuldsättning.

Moralisk risk uppstår även om försäkringsgivaren tar betalt för insättningsgarantin, så länge premien är "för låg" för åtminstone några banker, så att dessa banker inte fullt ut bär kostnaden för sitt risktagande. Om premien exempelvis bestäms så att den enbart reflekterar den genomsnittliga konkursrisken för banksystemet som helhet kommer den att vara omotiverat hög för banker med lägre än genomsnittlig konkursrisk och vice versa, vilket i praktiken innebär att mer riskfyllda banker subventioneras av banker med lägre risk. Därmed aktualiseras också ett annat problem, *adverse selection*, som i försäkringssammanhang uppstår då premien inte fullt ut reflekterar de individuella försäkringstagarnas skadebenägenhet. Om kostnaden för en insättningsgaranti fördelas så att mer riskfyllda banker subventioneras av de säkrare bankerna, har de förra ett starkt incitament att teckna försäkringen, medan de senare har incitament att välja bort försäkringen om möjligt. Om det inte är möjligt (det vill säga om försäkringen

²² Det förklarar också varför förlustdrabbade banker, där aktiekapitalet urholkats, har särskilt stora incitament att ta risk. Urholkningen av aktiekapitalet ökar den effektiva skuldsättningsgraden och de har helt enkelt mycket att vinna om den riskfyllda strategin faller väl ut, men lite att förlora om den inte gör det. Fenomenet kallas *gambling for resurrection*.

är obligatorisk) kan säkrare banker ha incitament att själva ta högre risk för att undvika att subventionera andra bankers risktagande, vilket resulterar i högre genomsnittlig risk i banksystemet och därmed lägre finansiell stabilitet. Hur insättningsgarantier prissätts är även av detta skäl av avgörande betydelse för att kontrollera moralisk risk.

Det är i sammanhanget relevant att även nämna *kollektiv moralisk risk*, vilket syftar på det faktum att banker vars inlåning skyddas av en statlig garanti har incitament att söka exponering för likartade risker. Det beror på att om banker verksamma på samma marknad tar likartade risker ökar sannolikheten att en eventuell kris drabbar ett större antal banker samtidigt, vilket i sin tur ökar sannolikheten att staten utökar garantierna, sätter in andra räddningsåtgärder och undsätter åtminstone några banker för att undvika en systemkollaps. Att ta likartade risker minskar därför sannolikheten för (särskilt större) banker att risktagandet faktiskt leder till fallissemang, och maximerar istället det förväntade värdet av implicita garantier.²³

Sammanfattningsvis ger alltså insättningsgarantier både relativt fritt spelrum för redan befintliga riskincitament och incitament för högre skuldsättning, vilket både direkt ökar konkursrisken och späder på incitamenten för ökad tillgångsrisk. Av detta borde följa att länder med mer omfattande insättningsgarantier också har mer riskfyllda banker, vilket i empirisk forskning i stort sett visar sig vara fallet.²⁴ Styrkan i sambandet beror dock på en rad faktorer, i synnerhet på hur försäkringen prissätts och på den finansiella tillsynens omfattning och kvalitet.²⁵ Att insättningsgarantier å ena sidan reducerar risken för uttagsanstörningar och å den andra tenderar att öka risknivån i banksystemet gör att de ur stabilitetssynpunkt kan betraktas som ett tveeggat svärd.²⁶

Trovärdighets- och tidsinkonsistensproblem

Ett grundläggande villkor för att en insättningsgaranti ska kunna fylla sitt stabiliserande syfte är att den är trovärdig. Men trovärdighetsfrågan har två sidor: dels måste formellt försäkrade insättare kunna lita på att deras inlåning verkligen är skyddad, dels måste begränsningarna i garantin vara trovärdiga (formellt oförsäkrade fordringsägare ska inte förvänta sig ersättning från garantin för eventuella förluster).

²³ Acharya (2009); Farhi och Tirole (2012); Allen m.fl. (2012).

²⁴ Se till exempel Demirgüç-Kunt och Detragiache (2002), Hovakimian m.fl. (2003), Ioannidou och Penas (2010) och Karas m.fl. (2013).

²⁵ Se bland annat Demirgüç-Kunt och Kane (2002) och Dewenter m.fl. (2018). Även faktorer som bankers ägarstruktur och graden av konkurrens i banksektorn har betydelse (till exempel Forssbäck, 2011, och Forssbäck och Shehzad, 2015).

²⁶ Anginer m.fl. (2014) visar att i länder med insättningsgarantier är banker mer riskfyllda i goda tider, men mindre riskfyllda i kristider.

Den första delen avser trovärdigheten i den *explicita* garantin, som krävs för att risken för uttagsanstormningar effektivt ska reduceras. Avgörande för trovärdigheten är storleken på de fonderade medel försäkringsgivaren har att tillgå i förhållande till den förväntade storleken på utbetalningar från garantin. Men i praktiken har staten en viktig roll som slutlig garant (så kallad *backstop*) för försäkringen, bland annat för att en garantifond riskerar att snabbt tömmas vid en allvarlig systemkris. Därför kommer även statens finansiella ställning att påverka garantins trovärdighet, och därmed dess effektivitet.²⁷ Konsekvensen är att länder med relativt svaga statsfinanser (lägre trovärdighet) också blir mer känsliga för att kriser inträffar eller förvärras på grund av uttagsanstormningar. Även banksystemets storlek relativt ett lands övriga ekonomi har betydelse för trovärdigheten.²⁸

Den andra delen i trovärdighetsvillkoret avser minimering av *implicita* garantier, vilket krävs för att motverka moralisk risk. Bristande trovärdighet i detta avseende gör att formellt oförsäkrade fordringsägare i bankerna underlåter att utöva marknadsdisciplin under förväntningen att deras fordringar är (implicit) garanterade, snedvrider konkurrensen (eftersom det är mer sannolikt att staten undsätter större, systemviktiga banker) och tenderar att likrikta bankernas riskexponeringar. Om intentionen att låta oförsäkrade fordringsägare bära förluster inte är trovärdig påverkas dessutom trovärdigheten i det *explicita* skyddet negativt, eftersom den totala storleken på utställda betalningsåtaganden då i praktiken är större än de formella åtagandena.

En policy som inte är optimal *ex post* är inte heller trovärdig *ex ante* (så kallad tidsinkonsistens). För insättningsgarantier innebär detta att om utbetalningar från garantin inte är optimala i en faktisk krissituation (eller inte *kan* göras, till exempel för att försäkringen är underfinansierad), då är garantin inte heller trovärdig och därmed ineffektiv för att förebygga kriser. Omvänt gäller att om de *explicita* åtaganden om skydd till insättare som gjorts före en kris kan förväntas vara otillräckliga för att hantera krisen när den väl inträffar, då är begränsningarna i garantin inte heller trovärdiga, vilket genererar förväntningar om en utvidgning av skyddsnätet (det vill säga *implicita* garantier).²⁹ Båda typerna av problem är relevanta i ett europeiskt perspektiv. Under eurokrisen erfor exempelvis krisländernas banker inlåningsutflöden inte primärt på grund av sämre formellt

²⁷ Statskassans roll som *backstop* innebär inte nödvändigtvis i slutändan en nettoutgift för skattebetalarna; underskottet kan krävas tillbaka från försäkringskollektivet i efterhand. Men även om så sker krävs att staten har förmåga att stå för kostnaden under en längre tidsperiod. I rapporten görs fortsättningsvis förenklingen att diskutera statens betalningsförmåga utan hänsyn till huruvida kostnader för att backa upp insättningsgarantin förväntas vara permanenta eller ej.

²⁸ Irlands och Islands erfarenheter 2008–10 visar att även länder med initialt mycket goda statsfinanser, men med stora banksektorer, kan hamna i en situation där det blir omöjligt att på egen hand hantera en allvarlig bankkris (se till exempel Benediktsdóttir m.fl., 2017).

²⁹ Gropp och Vesala (2004) visar att *moral hazard* förekommer även helt i avsaknad av insättningsgarantier. Orsaken är att frånvaro av *explicita* garantier är en icke-trovärdig policy som ökar förväntningarna om att *implicita* garantier ska falla ut i händelse av kris.

insättarskydd, utan för att ländernas statsfinansiella problem gjorde garantierna mindre trovärdiga.³⁰ Som tidigare nämnts tenderar också länder att utvidga skyddsnäten i samband med kriser och det har över huvud taget visat sig politiskt mycket svårt (eller kontraproduktivt från stabilitetssynpunkt) att fullt ut upprätthålla begränsningar för statliga garantier i en faktisk krissituation.³¹

Begränsad riskdelningseffektivitet

Problemen med insättningsgarantiens begränsade effektivitet för att förebygga kriser, de riskincitament de ger upphov till och deras trovärdighet är sammanflätade. Relaterat primärt till trovärdigheten är ytterligare ett problem med relevans för en diskussion om gränsöverskridande garantier: den betydligt lägre grad av effektivitet i riskdelning som kan uppnås inom ramen för (nationella) insättningsgarantisystem jämfört med konventionella försäkringar.

Effektiv riskdelning uppnås för konventionella försäkringar av två grundläggande förutsättningar: storskalighet (försäkringsgivaren försäkrar ett mycket stort antal individer, varav bara en bråkdel råkar ut för skada inom en given tidsperiod), och låg samvariation i risk (de risker som försäkras är i hög grad helt oberoende av varandra). Som konsekvens behöver de fonderade medel som används för att täcka försäkringsutbetalningar också bara vara en bråkdel av det totala värdet av utställda försäkringsåtaganden. Ingen av dessa två förutsättningar är generellt sett uppfyllda för insättningsgarantier, i synnerhet inte för mindre länder.

Beträffande den första förutsättningen försäkrar visserligen insättningsgarantier ett stort antal insättare, men den skada som försäkras uppstår på försäkrings-tagarnivå. Det handlar alltså inte om riskdelning mellan ett mycket stort antal individer, utan mellan ett mycket mindre antal inlåningsinstitut.³² Brist på storskalighet påverkar huruvida fonderade medel är tillräckliga för att täcka ens enstaka bankfallissemang. En garantifond med en relativ storlek som skulle vara tillräcklig i ett större land med hundratals försäkrade institut kan utan vidare tömmas av enstaka bankkonkurser i ett litet land med ett fåtal försäkrade institut.

Beträffande den andra förutsättningen är bankfallissemang för det första mycket kontracykliska (de sker nästan enbart i ekonomiska nedgångsperioder), för det andra är banker verksamma på samma marknad exponerade för likartade tillgångsrisker och både direkt och indirekt exponerade för varandra via bland annat interbankmarknaden. Följaktligen är konkursrisken för bank A långt ifrån oberoende av konkursrisken för bank B. Samvariationen i konkursrisk

³⁰ Bonfim och Santos (2018). Bankernas svårigheter ökade i sin tur belastningen på statsfinanserna i en så kallad *doom loop*, se avsnitt 4.2.

³¹ Ett exempel är regler om självrisk, som före finanskrisen 2008 tillämpades av 65 procent av alla länder med insättningsgarantisystem, men som efter reformer av garantisystemen under och efter krisen avskaffades av samtliga länder utom två (se Demirgüç-Kunt m.fl., 2014).

³² Inom EU varierade 2021 antalet försäkrade institut mellan 9 i Estland och 1123 i Tyskland (för Tyskland är totalsiffran uppdelad på flera garantisystem; se IADI, 2021).

är högre om banksystemet är litet, eftersom bankers tillgångsrisker är mer likartade och banker i genomsnitt mer exponerade mot varandra på en liten marknad. Samvariationen i risk påverkar hur sannolikt det är att fler än en bank fallerar samtidigt. Risken för spridningseffekter av exempelvis ett enstaka större bankfallissemang är också högre i mindre länder. Med andra ord är försäkringsgivarens diversifieringsmöjligheter mycket mer begränsade i ett mindre garantisystem.³³

Konsekvensen av denna ineffektivitet i riskdelning är i princip att den andel av det totala värdet av utställda försäkringsåtaganden som behöver fonderas generellt sett bör vara större ju mindre det banksystem är som försäkras, för att försäkringsskyddet ska vara likvärdigt. I annat fall – om garantisystem av olika storlek håller sig med garantifonder av samma relativa storlek (som i EU) – kommer de mindre garantisystemen att vara mindre robusta och därmed också mindre trovärdiga.

2.4 Finansiering och prissättning

Prissättningen av försäkringar gentemot varje försäkringstagare har två huvudsakliga syften: dels att säkerställa att den totala summan av inbetalda premier är tillräcklig för att försäkringsgivaren ska kunna täcka förväntade försäkringsutbetalningar inom en viss tidsperiod, dels att åstadkomma en kostnadsfördelning mellan försäkringstagarna som minimerar risken för snedvridningseffekter eller missbruk av försäkringen. Nedan sammanfattas inledningsvis kort två huvudsakliga modeller för ”korrekt” prissättning av försäkringspremier. Därefter redogörs för rådande praxis beträffande finansiering av insättningsgarantier och bestämning av garantipremier.

Aktuariemässig och marknadsmässig prissättning

Den mest grundläggande ansatsen för att i någon mån uppnå försäkringsprissättningens båda huvudsakliga syften är *aktuariemässig* prissättning, som utgår från försäkringsgivarens förväntade kostnad för varje enskild försäkring. Tillämpad på insättningsgarantier innebär en aktuariemässig prissättning att premien bestäms av den försäkrade bankens konkurssannolikhet multiplicerat med värdet av den andel av den försäkrade inlåningen som inte förväntas täckas av kvarvarande tillgångar om konkurs inträffar (*loss given default*). Med denna prissättningsmetod blir kostnadsfördelningen ”rättvis” såtillvida att inbetalade premier står i proportion till förväntade utbetalningar för varje försäkringstagare. Summan av inbetalda premier kommer därtill exakt att motsvara totala förväntade utbetalningar (det vill säga försäkringsgivaren går precis runt).

³³ Skillnaden mellan större och mindre länder/garantisystem i detta avseende innebär till exempel att sannolikheten att två banker fallerar samtidigt i ett banksystem bestående av 10 banker kan förväntas vara betydligt högre än sannolikheten att 200 banker fallerar samtidigt i ett banksystem bestående av 1 000 banker.

En stor del av den akademiska litteraturen om insättningsgarantier utgår istället från *marknadsmässig* prissättning. Medan aktuariemässig prissättning utgår enbart från försäkringsgivarens förväntade kostnad, beaktar marknadsmässig prissättning att den förväntade kostnaden är osäker, och att den risk försäkringsgivaren löper att kostnaden blir högre än förväntat bör kompenseras med en riskpremie. En marknadsmässig premie är alltså högre än en aktuariemässig premie. Den marknadsmässiga premien motsvarar rent teoretiskt den avkastning utöver riskfri ränta som insättare skulle kräva på *oförsäkrad* inlåning vid full marknadsdisciplin, och därmed den kostnad som banker skulle behöva beläggas med för att fullt ut neutralisera deras riskincitament (jämför avsnittet om moralisk risk).³⁴ Den aktuariemässiga premien, däremot, subventionerar försäkrad inlåning som finansieringskälla för banker och gör att de inte fullt ut behöver bära kostnaden för ökat risktagande (även om kostnadsfördelningen banker emellan är rättvis). En konsekvens av att den marknadsmässiga premien överstiger försäkringsgivarens förväntade kostnad är också att försäkringsgivaren inte bara går runt, utan att garantifonden förväntas växa över tid.³⁵

Finansiering och prissättning av insättningsgarantier i praktiken

Det sätt på vilket insättningsgarantier vanligen finansieras och prissätts ligger förhållandevis långt från de teoretiska typfall som diskuteras ovan, vilket delvis kan förklaras av praktiska svårigheter att skatta till exempel bankers exakta konkurssannolikhet eller förväntade förluster på inlåning vid fallissemang.³⁶ Historiskt har insättningsgarantier ofta varit *ex post*-finansierade, det vill säga garantin är egentligen ofinansierad och medel tillskjuts endast då utbetalningar behöver göras.³⁷ En fördel med *ex post*-finansiering från försäkringstagarnas perspektiv är att de enbart behöver tillskjuta medel för kostnader som faktiskt uppstår, snarare än för förväntade kostnader. En nackdel är däremot att garantiutbetalningar görs (och därmed också måste finansieras) just i situationer då bankfallissemang sker, vilket tenderar att vara perioder av betydande finansiell instabilitet. Om finansieringen sker genom att överlevande banker avkrävs premieinbetalningar innebär det att kostnaden för garantin blir kraftigt kontracyklisk, eftersom banker påförs en extra pålaga framför allt under krisepisoder, vilket riskerar att öka den finansiella instabiliteten. Alternativt kan staten (tillfälligt) stå för finansieringen, men även statens finansieringsvillkor kan vara förhållandevis ogynnsamma i krislägen. En andra huvudsakliga nackdel är att *ex post*-finansiering helt eliminerar möjligheten att använda prissättningsinstrumentet för att stävja moralisk risk. Fallerande banker bidrar

³⁴ Bestämningen av marknadsmässigt korrekt garantipremie sker vanligtvis med optionsprissättningsmetoder, med utgångspunkt från Merton (1977).

³⁵ Olika förslag ges i litteraturen på hur ett överskott i en statligt administrerad garantifond skulle kunna användas, exempelvis att det kan återbördas till skattebetalarna (Acharya m.fl., 2010) eller överföras till en *backstop*-fond (eller vad gäller EDIS till Europeiska stabilitetsmekanismen, ESM; se Jokivuolle och Pennacchi, 2019).

³⁶ Se bland annat Chan m.fl. (1992) och Freixas och Rochet (1998).

³⁷ Se till exempel Demirgüç-Kunt och Kane (2002) och Demirgüç-Kunt m.fl. (2008).

inte alls till att täcka kostnaden för sitt eget risktagande – den kostnaden bärs helt av överlevande banker och/eller av skattebetalarna. *Ex post*-finansiering medför därmed mycket snedvridande incitament (försäkringen bekostas till största delen av de säkraste bankerna och till liten del av de mest riskfyllda bankerna, som är de som orsakar försäkringsutbetalningar). Av dessa anledningar är *ex ante*-finansiering, det vill säga finansiering via konventionella förhandspremier, numera betydligt vanligare.

Den vanligaste modellen för *ex ante*-finansiering är att garantisystemet utgår från en bestämd målnivå för garantifondens storlek, definierad som en fast procentandel av det totala värdet av försäkrad inlåning inom banksektorn. Premiärbetalningar från banker sker endast om och i den utsträckning som garantifondens faktiska storlek understiger målnivån, och inbetalda premier kan även (men behöver inte) återbördas till bankerna om målnivån överskrids. Målnivån bestäms vanligen på ett sådant sätt att garantifondens storlek beräknas vara tillräcklig för att täcka garantiutbetalningar även under en bankkris med ett flertal samtidiga bankfallissemang. Garantipremiens storlek kan bestämmas så att varje bank helt enkelt bidrar utifrån sin andel av den totala garanterade inlåningen (utan riskjustering, eller *flat rate*), alternativt med justering för varje banks individuella risknivå. Denna finansieringsmodell tillämpas för närvarande inom EU, liksom i USA, Japan och en rad andra länder.

Att premier inbetalas *ex ante*, samtidigt som målnivån för garantifonden sätts för att täcka förväntade garantiutbetalningar, gör att denna typ av finansiering närmar sig en approximativt aktuariemässig ansats. Modellen har dock även påtagliga inslag av *ex post*-finansiering och är inte idealisk med avseende på de incitament den ger upphov till.³⁸ I likhet med *ex post*-finansiering kommer storleken på de premier banker betalar att bestämmas av hur stora utbetalningar som nyligen gjorts från garantin, vilket innebär att garantikostnaderna blir kontracykliska: premierna blir låga (eller obefintliga) i ekonomiska uppgångar då få eller inga banker fallerar och garantifonden är välfylld, medan de blir höga under nedgångsperioder. Det har också som konsekvens att prissättningsinstrumentet inte fullt ut används för att neutralisera riskincitament. Även om riskjustering av premier sker förlorar den sin betydelse under de perioder då garantifonden uppnår målnivån. Slutligen är garantin med denna finansieringsmodell underprissatt i marknadsvärdestermier, vilket ytterligare bidrar till att banker inte helt och hållet bär kostnaderna för sitt risktagande.³⁹

³⁸ Se till exempel Pennacchi (2000).

³⁹ Empiriska studier indikerar till övervägande del, men med en del undantag, att insättningsgarantier generellt är underprissatta i förhållande till olika modeller för ”korrekt” prissättning (se till exempel Laeven, 2002, och Duffie m.fl., 2003).

2.5 Förhållandet mellan insättningsgarantier och det övriga finansiella skyddsnätet

Insättningsgarantier utgör en del av det bredare finansiella skyddsnät, vars övriga komponenter brukar anses vara bankreglering, banktillsyn (mikro- och makrotillsyn), centralbankens funktion som "sista instansens långgivare" och ett ramverk för resolution av fallerade banker. Syftet med skyddsnätet som helhet sammanfaller i allt väsentligt med det huvudsakliga syftet med insättningsgarantier, det vill säga att säkerställa den finansiella stabiliteten. Övriga delar av skyddsnätet motiveras också av samma omständigheter: bankers inneboende instabilitet, de betydande negativa externaliteter som kan uppstå av bankfallissemang och det faktum att insättare i egenskap av huvudsakliga långgivare inte kan förväntas övervaka banker på ett adekvat sätt. Insättningsgarantier åtgärdar bara delvis de förra och förvärrar den senare. Skyddsnätets övriga komponenter kan därför betraktas som komplementära med insättningsgarantier (de tar också i stor utsträckning sikte specifikt på de problem som diskuterades i avsnitt 2.3).

Bankreglering och -tillsyn

Grundbulten i regleringen av banker är kapitaltäckningskrav (eller bara kapitalkrav), det vill säga minimikrav på andelen eget kapital i bankers finansiering. Ett golv för andelen eget kapital är liktydigt med ett skuldsättningstak, och en högre kapitalandel ger en större buffert mot förluster och reducerar bankers riskincitament (eftersom den motsvarar den procentuella "självrisk" som aktieägarna betalar om en riskfylld strategi slår fel). Den globala standarden för kapitalkrav är Baselregelverket.⁴⁰ Enligt denna standard är kapitalkraven inte helt ekvivalenta med ett skuldsättningstak, utan anger miniminivåer för hur mycket regleringsmässigt kapital (vanligt aktiekapital och vissa andra lågt prioriterade fordringar) en bank måste hålla relativt de *riskviktade* tillgångarna. Riskvikterna bestäms utifrån tillgångskategori, risknivå och motpart. Tillgångar som regleringsmässigt betraktas som riskfria viktas med noll procent och för övriga tillgångar varierar vikterna med risken, där särskilt riskfyllda tillgångar kan viktas med över 100 procent.

En huvudpoäng med riskviktningen är att den gör det möjligt att tillämpa samma kapitalkrav för olika banker och över tid, trots skillnader och förändringar i bankers tillgångssammansättning. Ett sådant standardiserat minimikrav för kapitalandelen motsvarar dessutom approximativt en viss maximal konkurssannolikhet.⁴¹ I praktiken är kopplingen mellan riskviktad kapitalandel

⁴⁰ Regelverket utarbetas inom ramen för Baselkommittén, en internationell samarbetsorganisation för centralbanker och tillsynsmyndigheter, vars värdinstitution är Bank for International Settlements (med säte i Basel). Regelverket är en uppsättning rekommendationer och riktlinjer som omsätts i bindande lagstiftning inom respektive jurisdiktion. Riktlinjerna fokuserade initialt (Basel I, 1988) enbart på kapitalkrav, men har successivt utvidgats till att omfatta bland annat tillsyn, redovisningskrav och (från och med Basel III, som tillkom efter finanskrisen 2008) likviditetskrav. Inom EU har kapitalkrav varit föremål för gemensam lagstiftning sedan 1993.

⁴¹ Se bland annat Gordy (2003).

och ”sann” konkurssannolikhet långt ifrån perfekt, vilket bland annat beror dels på brister i de riskvikter som används, dels på att bedömningen av tillgångars risk delvis förlitar sig på bankers interna riskmodeller och därmed lämnar utrymme för diskretion hos banker själva och hos tillsynsmyndigheter.⁴² Det gör att ökade kapitalkrav inte har en entydigt negativ effekt på bankers faktiska risk.⁴³

Kapitalandelens samband med konkurssannolikheten medför också ett samband med prissättning av insättningsgarantier. Om garantipremien justeras utifrån en skattning av bankens konkurssannolikhet kommer en ökad kapitalandel i allmänhet att leda till en reducerad garantipremie och vice versa.⁴⁴ Det torde innebära att ökade kapitalkrav inte generellt sett kompenserar för underprissättning av insättningsgarantin, men däremot i någon mån begränsar utrymmet för att exploatera de riskincitament som underprissättningen ger upphov till.⁴⁵

En huvuduppgift för tillsynen av banker är att tillse efterlevnaden av kapitalkrav och övrig bankreglering. Mer generellt kan banktillsynen betraktas som att en myndighet tar över långivares normala roll att löpande övervaka och bedöma låntagares risk: i avsaknad av marknadsdisciplin från en majoritet av bankers fordringsägare tas uppgiften att utöva disciplin över av en statlig tillsynsmyndighet. Åtskillnad görs vanligen mellan tillsyn av enskilda banker (mikrotillsyn) och bevakning av övergripande risker för det finansiella systemet som helhet, det vill säga systemisk risk (makrotillsyn).

Åtminstone två viktiga beröringspunkter med förvaltning av insättningsgarantin kan urskiljas. För det första är den information om bankers finansiella ställning som produceras i samband med tillsyn av värde för garantiförvaltaren (till exempel för prissättning av insättningsgarantin). För det andra påverkas garantisystemet av ett nyckelbeslut som vanligen kommer an på tillsynsmyndigheten: vilka åtgärder ska vidtas om en bank inte efterlever regleringen och när ska en underkapitaliserad bank betraktas som fallerad? Beslutet att stänga ned en bank motsvarar i stort sett fordringsägars normala rätt att begära en låntagare i konkurs när hon inte fullgör sina betalningsförpliktelser. Optimalt från

⁴² Se till exempel Basel Committee on Banking Supervision (2013).

⁴³ Kim och Santomero (1988); Rochet (1992). Empiriska studier tyder på att sambandet mellan bankers riskviktade kapitalandel och deras faktiska konkurssannolikhet var svagt före finanskrisen, vilket var en bidragande orsak till den skärpning och utvidgning av Baselregelverket som följde efter krisen (se till exempel Barth m.fl., 2015).

⁴⁴ Sambandet förstärks naturligtvis om kapitalandelen används direkt som input i riskjusteringen av garantipremier, vilket är vanligt.

⁴⁵ Effekterna av kapitalkrav på prissättning av insättningsgarantier undersöks bland annat av Giammarino m.fl. (1993) och Freixas och Gabillon (1999). Förutom kapitalkrav är även de likviditetskrav som införts från och med Basel III-ramverket av viss betydelse för insättningsgarantier. Men medan insättningsgarantier är avsedda att förebygga likviditetschocker är syftet med likviditetskrav att banker ska ha viss motståndskraft mot likviditetschocker om de inträffar; de är därmed primärt ett komplement till centralbankens roll som sista instansens långivare (se nedan).

garantisystemets perspektiv är normalt sett att en bank stängs ned innan förluster på garanterad inlåning sker. Men eftersom nedstängning av en bank är ett beslut med långtgående konsekvenser, och nedstängning av en solvent bank kan medföra betydande negativa externaliteter, kan tillsynsmyndigheten ha incitament att fördröja detta beslut.⁴⁶ Följden kan bli en ytterligare urholkning av värdet av fordringar på banken och större förluster för garantifonden när banken slutligen ändå stängs ned. Att hålla en bank vid liv ”för länge” kan också göra att välinformerade men oförsäkrade fordringsägare hinner dra undan sin finansiering och/eller skapa incitament för banken att ta stora risker i hopp om ett positivt utfall (*gamble for resurrection*).⁴⁷

Sista instansens långgivare

För att möta en snabb nettouttagsökning kan en bank antingen försöka likvidera tillgångar i samma takt som uttagen sker (vilket i princip är omöjligt per definition, eftersom tillgångarna är mindre likvida än inlåningen), alternativt ersätta inlåningsfinansieringen med annan finansiering (primärt kortfristig upplåning på de finansiella marknaderna). Men i det fall ökningen i nettouttag beror på en förtroendekris och/eller drabbar flera banker samtidigt blir båda dessa vägar mindre framkomliga. Övriga finansiella institutioner kan då vara ovilliga att alls låna ut till banken, och om de själva har likviditetsproblem är det osannolikt att de varken förmår köpa upp illikvida tillgångar eller låna ut på penningmarknaden. Ytterligare en möjlighet är att centralbanken rycker in som sista instansens långgivare (*lender of last resort*, LOLR). Den klassiska analysen av LOLR-funktionen föreskriver att centralbanken ska erbjuda lån till alla *solventa* men tillfälligt illikvida inlåningsinstitut, mot säkerhet och till en ränta som är tillräckligt hög för att enbart banker som inte på annat sätt kan lösa likviditetsförsörjningen ska vara villiga att ta kostnaden.⁴⁸ Solvensvillkoret är nödvändigt eftersom förväntningar om ovillkorat stöd från centralbanken vid betalningssvårigheter leder till *moral hazard*. Kravet på säkerhet begränsar centralbankens riskexponering.

Solvensvillkoret klargör också – i princip – skillnaden mellan insättningsgarantier och LOLR-funktionen: LOLR ger tillfälligt likviditetsstöd till solventa banker, medan insättningsgarantin faller ut först i samband med insolvens. Att centralbankens stöd är villkorat gör dock att LOLR-funktionen är relativt ineffektiv för att *förebygga* uttagsanstormningar eller andra likviditetschocker (insättare vet till exempel inte om en bank är solvent eller ej). Insättningsgarantier är däremot kontraktsmässiga förpliktelser som är betydligt enklare för insättare att ha förtroende för, och därmed mer effektivt fyller ett förebyggande syfte. LOLR

⁴⁶ Se bland annat Kane (1990).

⁴⁷ Policyn för nedstängning av banker har även konsekvenser för optimal prissättning av insättningsgarantin, se till exempel Acharya och Dreyfus (1989).

⁴⁸ Bagehot (1873). Bagehots analys har genom åren kritiserats på en rad punkter, men den fungerar fortfarande åtminstone delvis som ett slags informell riktlinje för hur LOLR-funktionen bör hanteras (se till exempel Rochet och Vives, 2004).

skyddar inte heller insättare i banker som till slut faktiskt visar sig insolventa och fallerar. Insättningsgarantier behövs därför även i detta konsumentskyddande syfte. Samtidigt är en insättningsgaranti inte till något stöd för en solvent bank som (trots insättningsgarantin) utsätts för en allvarlig likviditetschock, orsakad av till exempel en rusning på oförsäkrad inlåning eller ett avbrott i tillgången på marknadsfinansiering. LOLR-funktionen behövs därför som verktyg för att hantera likviditetskriser *ex post*, även om ett fullständigt trovärdigt insättningsgarantisystem finns.

Tänkbara intressekonflikter uppstår mellan LOLR-funktionen och garantisystemet, liknande dem mellan tillsynsmyndigheten och garantisystemet. Exempelvis kan nödlån från centralbanken i sig tolkas som en negativ signal och utlösa en uttagsanstormning, vilket kan öka garantifondens förluster om den understödda banken ändå fallerar.⁴⁹ Men framför allt kan centralbankens begränsade riskexponering, och svårigheten att i en akut situation avgöra om en bank är insolvent eller bara illikvid, göra likviditetsstödet mer generöst än vad som är optimalt från garantisystemets synpunkt. Konsekvensen kan återigen bli att en understödd bank överlever för länge, med större förluster för garantifonden som följd om/när banken slutligen fallerar.⁵⁰

Resolution

Begreppet *resolution* syftar i detta sammanhang på ett särskilt avvecklings- eller rekonstruktionsförfarande som fallerande banker genomgår då ett vanligt konkursförfarande inte är möjligt eller önskvärt (till exempel på grund av risk för spridningseffekter eller störningar i betalningssystemets funktionssätt). Syftet är att den fallerande banken ska avvecklas under ordnade former, samtidigt som systemviktiga delar av verksamheten upprätthålls och negativa effekter på den finansiella stabiliteten minimeras. Ett tydligt regelverk för resolution är också ett sätt att hantera trovärdighetsproblematiken: om strukturer finns på plats för en ordnad avveckling av insolventa banker ökar sannolikheten att de faktiskt kommer att stängas ned snarare än att undsättas. Det reducerar förväntningar om implicita garantier och därmed moralisk risk.

Den myndighet som ansvarar för resolutionen har vanligen ett flertal metoder att tillgå för att se till att förfarandet sker så effektivt och till så liten kostnad som möjligt.⁵¹ En förutsättning för resolution är dock normalt sett att bankens kapital skrivs ned och ägarna påförs förluster. Intentionen är vanligen också att

⁴⁹ Ett exempel är rusningen på den brittiska banken Northern Rock 2007.

⁵⁰ Repullo (2000); Kahn och Santos (2005).

⁵¹ De vanligaste metoderna är skuldnedskrivning (så kallad *bail-in* – bankens skulder skrivs ned och/eller konverteras till aktiekapital), öppen bankassistent (en bank som är tillfälligt insolvent men bedöms som långsiktigt livskraftig ges assistans i form av till exempel ett lån eller ett köp av tillgångar), försäljning (den insolventa banken övertas av en förvärvare, såsom en annan bank) och broinstitut (bankens tillgångar och skulder övertas av ett tillfälligt etablerat bolag till dess att försäljning eller avveckling kan ske). De olika metoderna kan användas enskilt eller i kombination och på hela eller delar av verksamheten. Se till exempel IADI (2005).

(större) oförsäkrade långivare ska påföras förluster, vilket föranlett regler om att banker som kan komma att genomgå resolution ska hålla vissa miniminivåer av nedskrivningsbara skulder.⁵²

I många länder faller ansvaret för både resolution och insättningsgaranti på samma myndighet, och finansieras med samma medel (däribland USA och Japan). Inom EU görs däremot åtskillnad mellan dessa komponenter av skydds nätet, inklusive finansiering. Enligt EU-regelverket är det också bara för större, systemviktiga banker som ett resolutionsförfarande kan komma ifråga (se avsnitt 4.1).⁵³ Detta innebär att beslutet om resolution alls ska ske (alternativet är att banken genomgår vanligt konkursförfarande) får en potentiellt avgörande betydelse för insättningsgarantifondens förluster. Vid resolution utlöses inte utbetalningar från insättningsgarantin, då förlusterna huvudsakligen belastar den extra bufferten av nedskrivningsbara skulder, och delar av kostnaderna för hantering av den fallerande banken kommer att falla på en separat resolutionsfond. Detta kan förväntas reducera garantiförlusterna. Om ansvar för resolution och insättningsgaranti ligger på olika aktörer finns därför en tänkbar intressekonflikt, och således krävs samordning för att minimera de totala kostnaderna. Om samma myndighet har ansvar för både resolution och insättningsgaranti föreligger den primära konfliktytan mot, och samordningsbehovet med, tillsynsmyndigheten, och rör nedstängningsbeslutet som sådant snarare än hanteringsmetoden. Visst samordningsbehov med centralbanken kan också föreligga i den mån den är inblandad i försörjningen av likviditet under resolutionsförfarandet.

Intentionen med en tydlig resolutionsregim – att möjliggöra ordnad avveckling eller rekonstruktion av insolventa banker och låta ägare och oförsäkrade långivare stå för förlusterna – är i grunden sund och bör reducera förväntningar om implicita garantier och därmed bankers riskincitament. Minimnivåer för nedskrivningsbara skulder skapar en större buffert för förluster innan inlåning drabbas, vilket ytterligare bidrar till att reducera garantifondens förväntade förluster.

Ett antal faktorer försvårar dock upprätthållandet av en strikt resolutionspolicy, särskilt vid en allvarlig systemkris, och kan medföra trovärdighetsproblem och att resolutionsramverkets positiva effekter för garantisystemet mer eller mindre uteblir. Skuldnedskrivning kan leda till spridningseffekter genom att orsaka förluster eller finansieringsproblem för andra banker, och kan därmed vara kontraproduktiv ur stabilitetssynpunkt. En högre andel finansiering via nedskrivningsbara/

⁵² Obligationer med låg prioritet och liknande skuldinstrument. Syftet är också att investerare i dessa instrument ska utöva ett mått av marknadsdisciplin.

⁵³ I ett europeiskt perspektiv speglar införandet av resolutionsregler tydligt en ambition att komma bort från *too big to fail*-problematiken. Före finans- och skuldkriserna 2008–12 saknades väsentligen resolutionsramverk i EU-länderna. I en krissituation ställdes ansvariga myndigheter därför inför valet att antingen låta insolventa banker gå i konkurs eller att undsätta dem, vilket vanligen ledde till att större, systemviktiga banker undsattes.

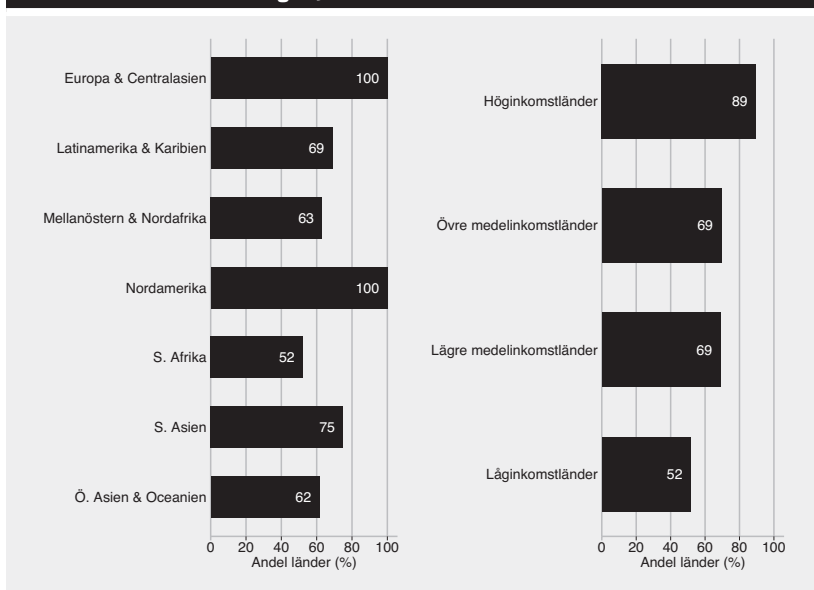
oförsäkrade skulder kan också öka den generella risken att banker drabbas av likviditetschocker, i motsättning till syftet med insättningsgarantier. Försäljning av bankverksamhet under en systemkris, när andra banker också har problem, kan vara svårt eller omöjligt. Alternativt kan försäljningen behöva ske på ogynnsamma villkor för bankens befintliga fordringsägare (inklusive garantifonden).⁵⁴ Problemen med både skuldnedskrivning och försäljning ökar med den fallerande bankens storlek. Slutligen kan låg trovärdighet för resolutionsregimen och/eller för insättarskyddet orsaka ömsesidigt förstärkande problem.

⁵⁴ Shleifer och Vishny (1992); Mailath och Mester (1994).

3 Historisk översikt av införandet av insättningsgarantier

I dagsläget har mer än två tredjedelar av världens länder någon form av explicit insättningsgarantisystem (se figur 1).⁵⁵ Det första land som införde ett landsomfattande insättningsgarantisystem var Tjeckoslovakien 1924.⁵⁶ Av nu existerande länder med insättningsgarantisystem som varit kontinuerligt i bruk sedan införandet var dock USA först, i och med grundandet av *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) 1933.

Figur 1: Andel länder med explicita insättningsgarantisystem 2021, per geografisk region och inkomstgrupp (Världsbankens länderindelningar).



Källa: Demirgüç-Kunt, m.fl. (2008, 2014); IADI (2018–2021).

⁵⁵ Den statistik som används i detta avsnitt utgår från urvalet på 182 länder i Demirgüç-Kunt m.fl. (2008). Förekomst av insättningsgarantisystem och införandeår baseras i första hand på Demirgüç-Kunt m.fl. (2008), och är kompletterat med uppgifter från Demirgüç-Kunt m.fl. (2014) och IADI (2018–2021) för länder som införde garantier efter 2008.

⁵⁶ McCarthy (1980).

Den omedelbara bakgrunden till införandet av en generell federal insättningsgaranti i USA var den våg av bankkonkurser som följde i spåren av den kraftiga ekonomiska nedgången under de första depressionsåren.⁵⁷ Insättningsgarantier som fenomen var dock inte något nytt under 1920- och 30-talen. I USA hade ett flertal insättningsgarantisystem på delstatsnivå inrättats och försvunnit under det föregående seklet.⁵⁸ Parallellt uppstod på flera håll rent privata lösningar i form av solidariska försäkringsåtaganden inom mindre grupper av banker för att underlätta ömsesidigt likviditetsstöd. Sådana lösningar fick sin motsvarighet även i flera europeiska länder under mellankrigstiden. De var likaledes ofta regionala eller begränsade till en viss typ av institutioner. Exempelvis inrättades 1921 en privat garantifond med frivilligt medlemskap inom ramen för den norska sparbanksrörelsen, och ett solidariskt garantisystem för italienska sparbanksbanker 1927. Ett annat exempel är det (än idag existerande) ömsesidiga försäkringssystem som inrättades av förbundet för tyska kooperativa banker 1934. Även i Belgien inrättades ett informellt garantisystem baserat på frivilligt medlemskap 1935.⁵⁹

Under 1960-talet införde ett begränsat antal europeiska länder mer generella, statliga insättningsgarantier (däribland Finland och Norge) och i Italien och Tyskland började insättningskyddet stegvis att utökas. I Italien infördes ett garantisystem för jordbrukskreditföreningar 1961 likt det som redan existerade för sparbanksbanker, och i Tyskland inrättades en frivillig "säkerhetsfond" 1966 och en obligatorisk garanti för sparbanksbanker 1969.⁶⁰ Införandet av insättningsgarantier tog dock fart i industriländerna först på 1970- och 80-talen. Bland annat Nederländerna, Spanien och Österrike införde insättningsgarantier under 1970-talet, och i Belgien och Tyskland utökades insättningskyddet till att täcka i princip hela inlåningsmarknaden.⁶¹ En liknande utökning av garantisystemet genomfördes i Italien under 1980-talet, då även Frankrike, Storbritannien och ett antal mindreländer (däribland Danmark och Island) införde insättningsgarantier.

De garantisystem som etablerades i Europa under 1970- och 1980-talen varierade påtagligt i utformning – från rudimentära och i princip ofinansierade system förvaltade av en befintlig myndighet (till exempel centralbanken, som i Nederländerna), till den tyska modellen med flera parallella, förhållandevis

⁵⁷ FDIC (1998). 38 procent av det totala antalet banker i USA fallerade mellan 1930 och 1933 (Calomiris och Haber, 2014).

⁵⁸ Dessa var vanligen förhållandevis kortlivade: merparten fallerade, övriga upphörde på grund av federal lagstiftning (se White, 1981, och Calomiris, 1990).

⁵⁹ Se Demirgüç-Kunt m.fl. (2008), Garcia och Prast (2003) och IADI (2018). Dessa system var inte egentliga insättningsgarantier, utan var utformade för att ge stöd till medlemsinstitutionerna (inte till insättarna).

⁶⁰ Demirgüç-Kunt m.fl. (2008). Även Kanada och ett fåtal tillväxtländer införde generella insättningsgarantier under 1960-talet (McCarthy, 1980; Kyer, 2017).

⁶¹ I Belgien genom en formalisering av det befintliga systemet och upprättandet av en garantifond, i Tyskland genom införandet 1976 av en frivillig garanti även för privata kommersiella banker inom ramen för den tyska bankföreningen (IADI, 2018).

detaljerade och helt privat förvaltade system (exempelvis i Österrike). Systemen varierade också med avseende på vilken typ av bankfordringar som var försäkrade, finansieringsmodell och graden av frivillighet. Även motiven för garantiernas införande skiftade. Exempelvis infördes Storbritanniens och Spaniens garantisystem som direkt eller indirekt konsekvens av bankkriser, och Italien inrättade en generell garantifond i slutet på 1980-talet för att undvika en återupprepning av de kontroversiella undsättningsaktioner av större privata banker med offentliga medel som hade skett vid ett par tillfällen under föregående decennium. I Tyskland däremot var den stegvisa ökningen av garantisystem snarare motiverad av behovet av att utjämna konkurrensvillkoren mellan sparbanker, kreditkooperativ och privata affärsbanker. Inte heller i Belgien, Nederländerna eller Österrike kan införandet direkt spåras till någon krisepisod.⁶²

I samband med att de större medlemsländerna i (dåvarande) EG började införa insättningsgarantier runt 1980 började också de första förslagen på harmonisering av insättarskyddet att cirkulera inom EG-kommissionen. Ett tydligt motiv var återigen en strävan att utjämna konkurrensvillkor och skillnader i insättarskydd mellan medlemsländerna, i linje med det mer övergripande målet att stimulera integration och fri rörlighet av kapital. Det första resultatet var en icke-bindande rekommendation att införa insättningsgarantier 1986, följt av ett direktiv 1994, som etablerade en minimistandard för insättarskydd inom unionen.⁶³ Att förslagen om harmonisering inom EG, som inledningsvis fick ett relativt svalt mottagande, så småningom kunde omvandlas till bindande lagstiftning bör ses i ljuset dels av de omfattande förändringar i den gemensamma lagstiftningen på det finansiella och monetära området som skedde strax dessförinnan (i synnerhet framförhandlandet av Maastrichtfördraget och det andra bankdirektivet, som gav fri etableringsrätt för banker inom EU), dels av den allmänna finansiella och valutapolitiska turbulensen i samband med ERM-krisen i början av 1990-talet.⁶⁴

I Sverige utfärdades en tillfällig heltäckande garanti för samtliga fordringar på banksektorn som krishanteringsåtgärd under 1990-talskrisen, men ett explicit och fördefinierat system för insättarskydd infördes först 1996, som ett led i anpassningen till den gemensamma lagstiftningen i samband med EU-inträdet. Vid tidpunkten för Sveriges inträde i EU hade alltså samtliga övriga medlemsländer insättningsgarantisystem, de flesta sedan länge.⁶⁵

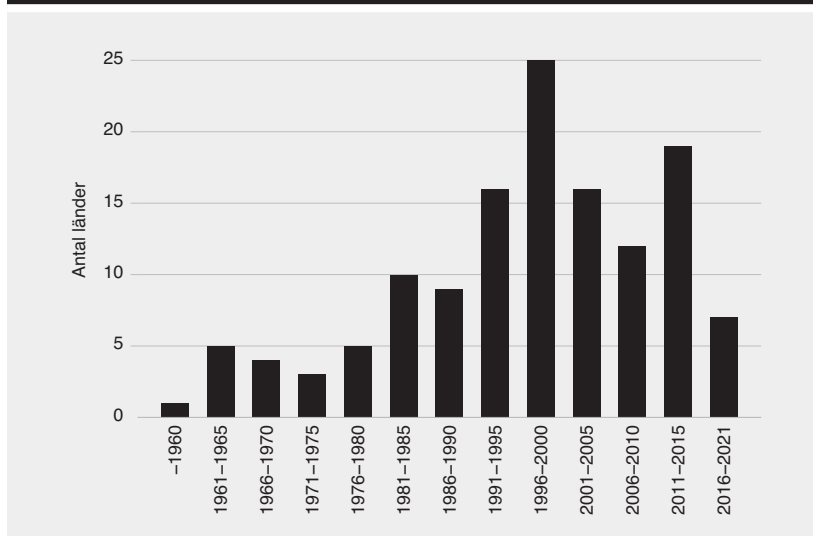
⁶² Garcia och Prast (2003, 2004).

⁶³ Dir 1994/19/EG (1994).

⁶⁴ Kriserna i början av 1990-talet inträffade dessutom kort efter en period av allmän finansiell avreglering, vilket kan ha ökat acceptansen för att införa miniminivåer i skyddet för småsparare.

⁶⁵ Inklusiva Finland och Österrike, som inträdde samtidigt. Portugal och Grekland hade som sista befintliga medlemmar infört garantier 1992 respektive 1993.

Figur 2: Införande av explicita insättningsgarantisystem, antal länder per 5-årsperiod.



Källa: Demirgüç-Kunt, m.fl. (2008, 2014); IADI (2018–2021).

Under 1990-talet och början av 2000-talet ökade intresset globalt för insättningsgarantier: *best practices* för hur de bör utformas utarbetades inom ramen för internationella samarbetsorganisationer,⁶⁶ IMF och Världsbanken uppmuntrade införandet av insättningsgarantier och antalet länder med explicita system för insättarskydd ökade snabbt (se figur 2). För öst- och centraleuropeiska länder skedde detta i hög grad som ett led i förberedelserna för EU-medlemskap.⁶⁷ För en del andra länder kan införandet sättas i samband med de finansiella kriser i flera tillväxtländer som inträffade under senare delen av 1990-talet (exempelvis i Ryssland⁶⁸).

Som framgår av figur 1 råder ett positivt samband mellan länders inkomstnivå och förekomsten av insättningsgarantier, med nära 90-procentig införandeandel i höginkomstländer, vilket tyder på att insättningsgarantier har kommit att betraktas som en central komponent i det finansiella skyddsnätet i avancerade ekonomier.⁶⁹ Garantisystemens utformning (med avseende på till exempel förvaltning och finansiering) varierar dock mellan länder.

⁶⁶ Främst *International Association of Deposit Insurers* (IADI) och *European Forum of Deposit Insurers* (EFDI).

⁶⁷ Se till exempel Murphy (2006).

⁶⁸ Camara och Montes-Negret (2006).

⁶⁹ Bland de få höginkomstländer som saknar explicita insättningsgarantier märks Nya Zeeland, Israel och ett antal gulfstater.

4 Bankunionen och den gemensamma insättningsgarantin

4.1 Det regleringsmässiga ramverket, bankunionen och EDIS-förslagen

Sedan den globala finanskrisen, och den därpå följande skuldkrisen i euroområdet, har genomgripande reformer skett inom EU på bankregleringsområdet, vilket har resulterat i långtgående harmonisering av det regelverk som tillämpas av EU-länderna. Det gäller även den lagstiftning som ligger till grund för utformningen av insättningsgarantier. Bankunionen (inklusive planerna på en gemensam insättningsgaranti) utgör i sin tur en del av ett bredare paket av reformer av EMU-samarbetet som genomfördes efter eurokrisen, med syfte att förbättra valutaunionens funktionssätt och förebygga framtida kriser.⁷⁰ Bankunionen bygger dock lagstiftningsmässigt helt på det regelverk för banksektorn som införts parallellt med dessa reformer, och som gäller för samtliga EU-länder. I detta avsnitt sammanfattas inledningsvis detta regelverk. Därefter redogörs kort för bankunionens nuvarande komponenter, och slutligen för de förslag till gemensam insättningsgaranti som lagts fram av Europeiska kommissionen.

Det regleringsmässiga ramverket

Den ”gemensamma regelboken” för banksektorn i EU består av tre direktiv och en förordning, samtliga ursprungligen beslutade och införda 2013–14.

Kapitaltäckningsdirektivet (*Capital Requirements Directive*, CRD IV) och **kapitaltäckningsförordningen** (*Capital Requirements Regulation*, CRR) om-sätter Baselriktlinjerna för bankreglering (Basel III) i europeisk lagstiftning, och utgör det huvudsakliga regelverk som tillsynsmyndigheterna har att tillämpa i sin löpande tillsyn av banker. Förutom att fastställa grundläggande kapital- och likviditetskrav innehåller denna del av regelboken även krav på bland annat riskhantering, transparens och bolagsstyrning i banker, och reglerar vilka tillsynsåtgärder som kan vidtas mot banker som inte uppfyller kraven. Det är också denna del av lagstiftningen som innehåller regler om marknadstillträde och fri rörlighet för banker inom EU.

⁷⁰ Calmfors (2017) diskuterar de reformer som vidtagits på övriga områden (primärt förändringar av de finanspolitiska reglerna och utökad makroekonomisk tillsyn och samordning). SOU 2019:52 ger en mer detaljerad framställning om existerande delar av bankunionen.

Direktivet om återhämtning och resolution av banker (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD, ofta kallat krishanteringsdirektivet på svenska) föreskriver vilka resolutionsmetoder som kan användas då en fallerande bank bedöms behöva genomgå ett resolutionsförfarande. Direktivet etablerar också en prioritetsordning för fordringsägare vid skuldnedskrivning (*bail-in*), och anger miniminivåer för hur stora nedskrivningsbara skulder banker måste ha.⁷¹ Utöver de tillsynsåtgärder som anges av kapitaltäckningslagstiftningen innehåller BRRD även regler om åtgärder för att förhindra fallissemang.⁷² Vidare åläggs ansvariga resolutionsmyndigheter att upprätta resolutionsplaner för systemviktiga banker och att bygga upp resolutionsfonder till ett värde av 1 procent av garanterad inlåning. Resolutionsfonden finansieras av riskjusterade premier från banker på samma sätt som för insättningsgarantifonder.

Direktivet om insättningsgarantisystem (*Deposit Guarantee Schemes Directive*, DGSD)⁷³ harmoniserar insättarskyddet i EU-länderna. Utöver att varje land måste ha minst ett insättningsgarantisystem som är obligatoriskt för inlåningsinstitut (vilket gällde redan genom 1994 års insättningsgarantidirektiv) standardiserar DGSD maxbeloppet för utbetalning från försäkringen till (motsvarande) 100 000 euro per individ och inlåningsinstitut, och gör garantin likformig beträffande vilka kategorier av insättare och fordringar som försäkras (exempelvis får interbankinlåning eller inlåning från andra ”sofistikerade” insättare inte täckas av garantin). Dessutom regleras hur snabbt utbetalning från garantin måste göras när en bank fallerar. Direktivet specificerar också hur ansvaret för att garantera inlåning i gränsöverskridande banker ska fördelas mellan bankernas hemländer och värdländerna för deras utländska verksamheter (inlåning i filialer till banker hemmahörande i andra EU-länder täcks av hemlandets insättningsgaranti, medan inlåning i utländska dotterbanker försäkras av värdlandets garanti).

DGSD gör också finansieringen av insättningsgarantier helt likformig inom EU. Direktivet föreskriver *ex ante*-finansiering via premier från försäkrade banker och uppbyggnad av en garantifond. Riskjustering av premier görs obligatorisk, där varje banks risk mäts relativt den genomsnittliga risken för banker inom respektive garantisystem. Målnivån för garantifonderna normeras till minst 0,8 procent av värdet av all garanterad inlåning inom garantisystemet.⁷⁴ Förutom *ex ante*-finansieringen har de nationella garantisystemen också enligt DGSD möjlighet att samla in extraordinära *ex post*-premier från (överlevande) banker till ett maximalt värde av 0,5 procent av garanterad inlåning om garantifonden töms.

⁷¹ Så kallade MREL-krav (*Minimum Requirements for own funds and Eligible Liabilities*). För globalt systemviktiga banker (G-SIBs) benämns motsvarande krav TLAC (*Total Loss-Absorbing Capacity*).

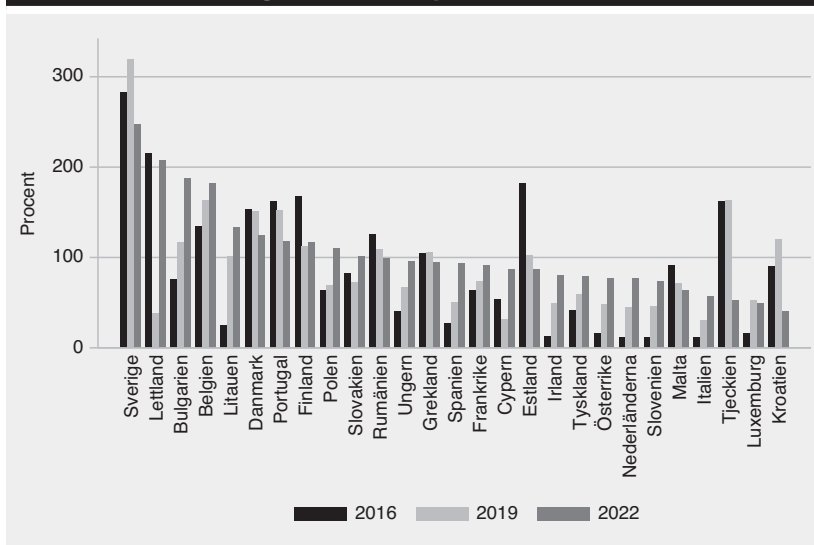
⁷² *Early Intervention Measures* (EIM).

⁷³ Dir 2014/49/EU (2014).

⁷⁴ Målnivån kan minskas till lägst 0,5 procent om systemet försäkrar en hög andel stora banker (vilket ökar sannolikheten för resolution och reducerar den förväntade belastningen på garantifonden). För närvarande är det endast Frankrike som tillämpar denna lägre målnivå.

Garantifonderna är fortfarande under uppbyggnad i ett antal EU-länder, och målnivån ska vara uppnådd senast 2024. Figur 3 visar hur storleken på EU-ländernas garantifonder har utvecklats sedan 2016 (som andel av målstorleken). Av figuren framgår att skillnader kvarstår primärt mellan länder som redan före DGSD byggt upp garantifonder och de som helt eller delvis tillämpade *ex post*-finansiering.⁷⁵ Sverige har en hög balans delvis som konsekvens av en tidigare målnivå på 2,5 procent av garanterad inlåning, vilket är högt i internationell jämförelse.⁷⁶

Figur 3: Insättningsgarantifondens storlek som andel av målstorlek (nuvarande målnivå i procent × garanterad inlåning) i EU27 vid årets slut 2016, 2019 och 2022. För länder med flera garantisystem används totalbelopp och (i förekommande fall) viktade genomsnitt av procentuella målnivåer.



Källa: EBA.

Vissa undantag från de harmoniserade reglerna medges i DGSD för att ta hänsyn till nationella särdrag i banksektorn och det faktum att en del länder har separata garantisystem för olika kategorier av banker. Dessa undantag berör främst omfattningen av försäkringen (vilken typ av inlåningsinstitut som försäkras, effektivt maxbelopp), hur snabbt utbetalning till insättare måste ske,

⁷⁵ Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Slovenien och Österrike.

⁷⁶ För de övriga EU-länder som tillämpade målnivåer även före ikraftträdandet av DGSD varierade dessa mellan 0,2 procent (Irland) och 2 procent (Finland). Som ytterligare jämförelse ligger målnivån för amerikanska FDIC:s kombinerade garanti- och resolutionsfond sedan 2010 på 2 procent av garanterad inlåning.

när uttagsbegränsningar får införas och hur garantifondens medel får användas.⁷⁷ DGSD ger också möjlighet för de nationella garantisystemen att på frivillig basis ge lån till annat EU-lands garantisystem vars garantifond tömts.⁷⁸

Utöver den gemensamma lagstiftningen finns även en institutionell struktur, **Europeiska systemet för finansiell tillsyn** (ESFS), som är gemensam för samtliga EU-länder. Systemet består av tre myndigheter för mikrotillsyn, de så kallade ESA-myndigheterna, där Europeiska bankmyndigheten (*European Banking Authority*, EBA) ansvarar för banksektorn,⁷⁹ och en myndighet för makrotillsyn, Europeiska systemrisknämnden (ESRB). Dessutom utgör nationella myndigheter inom respektive ansvarsområde del av systemet. ESFS infördes redan 2011 och de gemensamma myndigheterna fungerar huvudsakligen som samarbetsorgan som verkar för likformig tillämpning av det gemensamma regelverket, men saknar befogenhet att fatta skarpa beslut om åtgärder. EBA:s uppgifter på insättningsgarantiområdet inbegriper bland annat att överse uppbyggnaden av de nationella garantifonderna och att utarbeta riktlinjer för hur riskjustering av garantipremier ska ske.

Bankunionens nuvarande komponenter

Bankunionen bygger helt på den ovan beskrivna gemensamma regelboken och på två särskilda förordningar, som lyfter tillämpningen av regelverket till den gemensamma nivån vad gäller banktillsyn och resolution och reglerar hur den gemensamma tillämpningen ska gå till rent praktiskt.⁸⁰ Processen mot bankunion kan sägas ha inletts med en rapport som presenterades inför EU-toppmötet sommaren 2012, och som identifierar ett ”integrerat finansiellt ramverk” – bestående av gemensam tillsyn, en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam insättningsgaranti – som en av fyra hörnstenar för att uppnå en ”genuin” valutaunion.⁸¹ Siktet var med andra ord från början inställt på att förbättra valutaunionens funktionssätt och bankunionen är i det avseendet ett projekt som är specifikt utformat för euroländerna, men med option för

⁷⁷ Beträffande maxbelopp kan högre utbetalningar från garantin göras bland annat om en insättare tillfälligt har ovanligt högt kontotillgodohavande (*temporary high balances*) på grund av livsavgörande händelser, till exempel bostadstransaktioner, arv och skadestånd. Undantag med avseende på hur garantifondens medel får användas rör bland annat vissa typer av resolutionsåtgärder och preventiva åtgärder för att förhindra fallissemang och gäller nästan enbart privat förvaldade garantisystem.

⁷⁸ Nio av bankunionens medlemmar har infört denna möjlighet i den nationella implementeringen av direktivet (Österrike, Cypern, Estland, Frankrike, Italien, Litauen, Malta, Portugal och Slovenien; se IMF, 2018).

⁷⁹ Motsvarande myndigheter för finansmarknads- respektive pensions- och försäkringsområdet är ESMA och EIOPA.

⁸⁰ Förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (*Single Supervisory Mechanism Regulation*, SSMR) och förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen (*Single Resolution Mechanism Regulation*, SRMR).

⁸¹ Van Rompuy (2012).

övriga EU-länder att delta.⁸² De tre komponenterna i det integrerade finansiella ramverket har med tiden kommit att betraktas som bankunionens tre ”pelare”.⁸³

Den första pelaren att införas var den **gemensamma tillsynsmekanismen** (*Single Supervisory Mechanism, SSM*), operativ sedan 2014. Mekanismen gör Europeiska centralbanken (ECB) ytterst ansvarig för mikrotillsynen av alla banker inom bankunionen. Direkt tillsyn utövas dock av ECB enbart för de banker som betraktas som systemviktiga (”signifikanta”) i något av bankunionens medlemsländer. En banks systemvikt avgörs utifrån ett antal storlekskriterier eller omfattningen av dess gränsöverskridande verksamhet.⁸⁴ Exakt vilka banker som står under ECB:s direkta tillsyn varierar alltså över tiden (i september 2023 gällde det 109 banker, motsvarande drygt 80 procent av den totala balansomslutningen för bankunionens banker). För övriga (”mindre signifikanta”) banker är den löpande tillsynen delegerad till nationella tillsynsmyndigheter, men med viss översyn från ECB som ytterst ansvarig myndighet.⁸⁵ ECB har också befogenheter att ange minimikrav beträffande vissa makrotillsynsinstrument, men huvudansvaret för makrotillsyn ligger på nationella myndigheter.

Bankunionens andra pelare, den **gemensamma resolutionsmekanismen** (*Single Resolution Mechanism, SRM*), är operativ sedan 2016. Mekanismen etablerar ett nytt organ för att tillämpa krishanteringsdirektivet BRRD på gemensam nivå: den gemensamma resolutionsnämnden (*Single Resolution Board, SRB*). SRB är direkt ansvarigt för att förbereda och fatta resolutionsbeslut för de banker som står under ECB:s direkta tillsyn samt ytterligare ett mindre antal gränsöverskridande banker (totalt 113 banker i juli 2023). Nationella resolutionsmyndigheter ansvarar för tillämpningen av BRRD för övriga banker och även för implementeringen av resolutionsbeslut. Det sätt på vilket BRRD och SRM tillämpas gör att resolution enligt det gemensamma ramverket kan bli aktuellt enbart för större, systemviktiga banker. Övriga banker ska vid fallissemang hanteras i enlighet med respektive lands nationella konkursförfarande. En förutsättning för resolutionsbeslut är att den ansvariga tillsynsmyndigheten (vanligen ECB) fattar beslut om att en bank

⁸² Bulgarien och Kroatien inträdde 2020 i ”nära samarbete” (ekvivalent med medlemskap i bankunionen för icke-euroländer); Kroatien inträdde från och med 2023 i valutaunionen och Bulgarien har avsikten att göra detsamma.

⁸³ I den uppföljande färdplanen (*Fyra ordföränders rapport*, Van Rompuy m.fl., 2012), nämns inte gemensam insättningsgaranti, bara harmonisering av nationella garantisystem. Planerna på ett gemensamt garantisystem återkommer i 2015 års färdplan (*Fem ordföränders rapport*, Juncker m.fl., 2015).

⁸⁴ En bank är systemviktig om den har en balansomslutning på minst 30 miljarder euro eller motsvarande minst 20 procent av hemlandets BNP, eller är bland de tre största bankerna i ett medlemsland, alternativt om den har tillgångar eller fordringar på minst 20 procent av balansomslutningen i ett annat medlemsland. En bank kan också ställas under direkt tillsyn på ECB:s eget initiativ eller på begäran av ett medlemslands tillsynsmyndighet.

⁸⁵ I praktiken deltar nationella tillsynsmyndigheter även i ECB:s direkta tillsyn av de större bankerna, eftersom den bedrivs i ”gemensamma tillsynslag” bestående av tjänstemän från både ECB och tillsynsmyndigheten i bankens hemland.

har fallerat eller sannolikt kommer att falla.⁸⁶ Alla alternativa åtgärder för att *förhindra* insolvens (exempelvis ytterligare tillsynsåtgärder eller kapitaltillskott) måste också bedömas vara uttömda. Därutöver måste ett resolutionsförfarande befinnas ligga i "allmänhetens intresse" (*public interest assessment*, PIA), vilket bedöms genom att jämföra vilka sannolika effekter en resolutionsåtgärd respektive ett nationellt konkursförfarande får på resolutionsmålen – finansiell stabilitet samt minimering av användning av offentliga medel och förluster på garanterad inlåning. Bara om denna jämförelse faller ut till resolutionens fördel anses kriteriet om allmänintresse vara uppfyllt.

Utöver att etablera SRB innefattar SRM också en process för att sammanföra nationella resolutionsfonder till en gemensam fond (*Single Resolution Fund*, SRF). Den gemensamma fonden är under uppbyggnad fram till 2024, då målnivån på 1 procent av garanterad inlåning (inom bankunionen som helhet) ska vara nådd. Premieinbetalningar från banker till de nationella resolutionsfonderna mutualiseras successivt fram till slutet på övergångsperioden, då SRF ska vara fullt ömsesidig.

Från finansieringssynpunkt är även Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) av betydelse för SRM, även om den inte formellt är en del av bankunionen. ESM inrättades 2012 som en permanent mekanism för att ge nödlån till euroländer i finansiella svårigheter och finansieras gemensamt av valutaunionens länder. Sedan 2022 fungerar ESM även som *backstop* för SRF. Därigenom fördubblas de resurser som totalt finns tillgängliga för resolution.

EDIS-förslagen

Ett embryo till EDIS kan spåras till 2012, då kommissionen lade fram ett förslag om obligatorisk ömsesidig långivning mellan nationella insättningsgarantisystem, som dock avvisades av rådet. I den förnyade färdplan för reform av valutaunionen som lades fram i *Fem ordförandens rapport* 2015⁸⁷ omnämns EDIS explicit som bankunionens tredje pelare, men rapporten är vag om utformningen och omfattningen av det gemensamma systemet. Det EDIS-förslag som följande politiska diskussioner och debatt huvudsakligen har haft att förhålla sig till är det som kommissionen presenterade senare samma år.⁸⁸ Liksom de befintliga delarna av bankunionen bygger förslaget helt på det existerande gemensamma regelverket (DGSD i detta fall), med den huvudsakliga skillnaden mot nuvarande situation att garantisystemet, inklusive garantifonden, lyfts till den gemensamma nivån. Garantin föreslås gälla likformigt för samtliga inlåningsinstitut och insättare inom bankunionen – det vill säga utan den distinktion mellan systemviktiga och övriga banker som gäller för SSM och SRM – och förvaltas av SRB. Nationella

⁸⁶ Eng. *failing or likely to fail* (FOLTF). Undantagsvis kan FOLTF-beslut även fattas av ansvarig resolutionsmyndighet.

⁸⁷ Juncker m.fl. (2015).

⁸⁸ Europeiska kommissionen (2015a).

garantisystem förutses fortfarande ha en roll som de aktörer som står i direkt kontakt med banker och insättare i respektive land, säkrar intäkter från nationella likvidationsförfaranden, bland annat. De fungerar således som ett slags lokala förvaltare å SRB:s vägnar.

Övergången från nationella garantisystem till ett gemensamt förutses i förslaget från 2015 ske i tre stadier under en period som löper mellan 2017 och 2024. Under ett inledande återförsäkringsstadium (3 år) fungerar den gemensamma garantin som en återförsäkring för de nationella garantisystemen, som ges tillträde till den gemensamma garantifonden (upp till en viss gräns) endast efter att den nationella garantifonden är tömd. Under det andra *samförsäkringsstadiet* (4 år) delas eventuella utbetalningar till insättare mellan den nationella och den gemensamma garantin, med en successivt ökande andel från den gemensamma garantin. I det tredje, avslutande stadiet med *full försäkring* görs utbetalningar till 100 procent från EDIS. Försäkringen är då helt ömsesidig mellan bankunionens *banker* och de nationella garantifonderna upphör att existera.

Finansieringen av EDIS förutses ske i enlighet med DGSD, med en målnivå för den gemensamma garantifonden på 0,8 procent av all garanterad inlåning inom bankunionen. Övergången från nationella garantifonder till en gemensam garantifond ska ske genom att en successivt ökande andel av garantipremierna allokteras till den gemensamma fonden, dock utan att de totala premier som inbetalas av bankerna ökar. En väsentlig skillnad mot nuvarande situation är däremot hur försäkringskostnaden skulle komma att fördelas med ett genomförande av EDIS enligt kommissionens förslag. Riskjusteringen av premier förutses fortsatt vara relativ, men eftersom garantin är gemensam skulle riktmärket för riskjusteringen från och med samförsäkringsstadiet bli den genomsnittliga risknivån för samtliga banker inom *hela* bankunionen (inte för banker inom respektive nationella garantisystem). Det betyder att de nationella målnivåerna för garantifondernas storlek i praktiken sätts ur spel, och att EDIS kommer att samla in högre bidrag (relativt värdet av garanterad inlåning) från länder vars banker i genomsnitt är mer riskfyllda, och vice versa för länder med lägre än genomsnittlig risk. Oaktat de generella reservationer mot finansiering utifrån en målnivå som restes i avsnitt 2.4, innebär detta ett viktigt steg mot en mer rättvisande kostnadsfördelning, som är bättre ägnad att motverka moralisk risk, än nuvarande situation med likformiga nationella målnivåer som är helt okänsliga för skillnader mellan länderna i genomsnittlig risknivå.

Beträffande en *backstop*-lösning är EDIS-förslaget oklart i ljuset av den utveckling som skett efter att det lades fram. En gemensam fiskal *backstop* för bankunionen som helhet omnämns som en separat fråga (utan att kopplingen till EDIS eller SRF specificeras). Implicit framgår att denna *backstop* förutsätts bli kopplad till både EDIS och SRF: EDIS-förslaget är utformat som ett tillägg till SRMR och anger att garantifondens tillgång till "alternativa finansieringskällor" ska styras av den befintliga förordningstexten. Ingen åtskillnad görs med andra ord mellan

EDIS och SRF i detta avseende. Sedan dess har beslut fattats om att inrätta ESM som *backstop* specifikt till SRF, vilket torde innebära att även ett separat beslut om en eventuell gemensam *backstop* till EDIS behöver fattas.

Det politiska motståndet mot kommissionens EDIS-förslag har varit hårt och vilat på ett flertal olika grunder (såväl juridiska och principiella som mer praktiska), men en huvudsaklig farhåga har hela tiden varit att en gemensam försäkring ska komma att innebära *de facto*-transfereringar mellan länderna. I den debatt och den politiska process som följde på kommissionens förslag presenterades en rad motförslag, som har den huvudsakliga gemensamma nämnaren att de är mindre långtgående vad gäller ömsesidigheten i försäkringen. Bland annat utarbetades 2016 inom Europaparlamentet ett förslag till ändringar av kommissionens ursprungliga förslag som är starkt präglad av ambitionen att det ska vara politiskt genomförbart.⁸⁹ Även ett antal oberoende förslag har presenterats.⁹⁰

Som respons på den initiala kritiken presenterade kommissionen 2017 en kommuniké, som modifierar det ursprungliga förslaget och på ett flertal punkter tar fasta på innehållet i motförslagen.⁹¹ För det första föreslås att inledningsstadiet utformas som en nödlånsfacilitet för de nationella garanti-systemen snarare än en egentlig återförsäkring, där den gemensamma delen enbart ger återbetalningspliktigt likviditetsstöd om en nationell fond töms. För det andra föreslås att övergången till samförsäkringsstadiet inte blir automatisk utan villkoras av att banker uppfyller vissa krav på bland annat tillgångskvalitet och kapitalandel. För det tredje är det modifierade förslaget vagt beträffande övergången till slutstadiet med full ömsesidighet (det omnämns som en kvarstående "möjlighet"). Det betonar också mer uttryckligen behovet att reducera risknivåerna i de nationella banksystemen parallellt med att EDIS införs, och listar ett antal åtgärdsområden för vad som med en sammanfattande term kommit att kallas "riskreduktion" (se avsnitt 5.3). Därutöver öppnar förslaget för en "balanserad lösning" beträffande hur stora möjligheter till undantag med hänvisning till nationella särdrag som ska finnas kvar.

Trots att det alternativa förslaget kan betraktas som mer urvattnat än det som lades fram två år tidigare, har egentliga politiska framsteg uteblivit sedan kommunikén presenterades. En viss ljusning kunde skönjas i slutet på 2019 då Tyskland – ett av de länder där motståndet mot EDIS varit hårdast – sade sig vara villigt att överväga en begränsad form av gemensamt återförsäkringssystem, dock på tämligen långtgående villkor (bland annat översyn av resolutionsreglerna, ytterligare framsteg med riskreduktion och åtgärder för att minska bankers innehav av det egna landets statsobligationer).⁹² Kritik från euroländer som

⁸⁹ Europaparlamentet (2016).

⁹⁰ Bland annat Krahen (2013), Gros (2015) och Bénassy-Quéré m.fl. (2018).

⁹¹ Europeiska kommissionen (2017).

⁹² Se Bundesministerium der Finanzen (2019) och Scholz (2019).

motsätter sig dessa villkor och skiftande politiskt fokus till den uppseglande pandemikrisen gjorde dock att det tyska utspelet satte begränsade avtryck.⁹³ Kommissionen inledde 2021 en översyn av och ett samråd om hela EU:s krishanteringsramverk (inklusive EDIS), och tills vidare tycks de omedelbara prioriteringarna beträffande bankunionen vara inriktade på ytterligare harmonisering av de nationella garantisystemen.⁹⁴

Icke-gemensamma delar av det finansiella skyddsnätet

Av de komponenter i det finansiella skyddsnätet som diskuterades i avsnitt 2.5 (och borträknat insättningsgarantin) är det sista instansens långivare och huvudansvar för makrotillsyn som *inte* ingår i bankunionen. Som framgått är gemensamheten i makrotillsyn också begränsad för det stora flertalet banker, och även den gemensamma resolutionsmekanismen är reserverad för de största bankerna.

LOLR-funktionen motsvaras inom EU närmast av möjligheten att bistå enskilda banker med nödlikviditet (*Emergency Liquidity Assistance*, ELA), för vilken nationella centralbanker är ansvariga (även inom euroområdet).⁹⁵ Den generella LOLR-principen att den understödda banken ska vara solvent är i praktiken lagstadgad, genom att lån till en insolvent institution räknas som statsstöd och därmed är en fiskal utgift, som centralbankerna är förbjudna att finansiera.⁹⁶ ECB har däremot möjlighet att utföra *generella* likviditetsoperationer (operationer som inte är riktade till en specifik bank) i syfte att värna den finansiella stabiliteten, för vilka gränsdragningen mot LOLR-funktionen är vag.⁹⁷ Sådana operationer kan dock normalt sett bara komma ifråga i händelse av en kris som berör hela, eller stora delar av, euroområdet (och berör av uppenbara skäl enbart euroländerna).

Huvudansvaret för makrotillsyn och därtill hörande tillsynsinstrument⁹⁸ ligger inom EU på nationell nivå. ECB har däremot möjlighet att föreskriva miniminivåer vad gäller makrorelaterade kapitalkrav (primärt kontracykliska kapitalbuffertar och extra kapitalkrav kopplade till systemisk risk). Därutöver har ESRB en roll i bevakningen av systemrisk.

4.2 Målsättningar med bankunionen och EDIS

Bankunionen, och det gemensamma regelverk den bygger på, är i hög grad en produkt av de erfarenheter som gjordes under finans- och eurokriserna, som blottlade brister i regleringen av EU:s banksektor, i unionens krisberedskap

⁹³ Se till exempel Khan och Chazan (2019).

⁹⁴ Se Eurogroup (2022).

⁹⁵ Det innebär också att eventuella förluster på nödlånen bärs av respektive centralbank. ECB har möjligheter att begränsa stödets omfattning och utsträckning i tiden.

⁹⁶ Enligt fördraget om EU:s funktionssätt.

⁹⁷ Exempel kan vara extraordinära lånefaciliteter och mer generösa villkor för löpande likviditetsoperationer (se till exempel Garcia-de-Andoain m.fl., 2016, och Praet, 2016).

⁹⁸ Exempelvis amorteringskrav eller skuldsättningstak för bostadslån.

och krishanteringsförmåga, och i valutasamarbetets konstruktion. En väsentlig målsättning med bankunionen och den gemensamma insättningsgarantin är att åtgärda dessa brister. I huvudsak handlar det om att åtgärda de samordnings- och regleringsmisslyckanden som följde av att ansvaret för bankreglering och -tillsyn före kriserna låg på nationell nivå, och att bryta det skadliga sambandet mellan banker och enskilda länders statsfinanser som blev följden av detta nationella ansvar. Men bankunionen har också den mer långsiktiga målsättningen att bidra till ökad finansiell integration inom euroområdet. Därutöver kan ett antal specifika målsättningar identifieras just med den gemensamma insättningsgarantin.⁹⁹

Att åtgärda samordnings- och regleringsmisslyckanden

En första erfarenhet rör de koordinationsmisslyckanden och överspillningseffekter av nationell krishantering som uppstod när finanskrisen nådde Europa 2008 och utlöste systemiska bankkriser i mer än hälften av EU-länderna.¹⁰⁰ De krisåtgärder som vidtogs innebar kraftiga utökningar av det finansiella skyddsnätet. Eftersom banktillsyn och finansiell stabilitet vid tidpunkten var nationella ansvar – och krishanteringen måste ske med den inhemska finansiella stabiliteten som främsta prioritet – var dessa åtgärder huvudsakligen unilaterala och okoordinerade.¹⁰¹ De hade dock betydande överspillningseffekter på andra länder, och i vissa fall infördes åtgärder i ett land med explicit hänvisning till behovet att motverka negativa inhemska effekter av andra länders åtgärder.

Ett tydligt exempel är att enskilda länders utökningar av statliga garantier till banksektorn fick destabiliserande effekter när lätttröliga fordringar på europeiska banker började flyttas mellan länderna i jakt på den säkraste hamnen.¹⁰² Effekterna var särskilt märkbara inom euroområdet, eftersom inlåning kan röra sig mellan dessa länder helt utan växelkursrisk. Länder med sämre statsfinanser drabbades i högre utsträckning av utflöden, eftersom de hade lägre trovärdighet som garantier för fordringar på de inhemska bankerna.¹⁰³

Ett annat område där samordningsmisslyckanden var tydliga rörde hanteringen av fallerande större banker med verksamhet i flera olika EU-länder, där nationella myndigheter i de berörda länderna hade incitament att så långt som möjligt

⁹⁹ För mer utförliga översikter av eurokrisens orsaker och konsekvenser, se till exempel Baldwin och Giavazzi (2015), Brunnermeier och Reis (2019) och De Grauwe (2016). Se även Forssbäck (2021).

¹⁰⁰ Laeven och Valencia (2018). En bankkris definieras som systemisk om det förekommer allvarliga solvensproblem, uttagsanstörmingar och/eller konkurser, samt "signifikanta" statliga interventioner i banksektorn.

¹⁰¹ Exempel på åtgärder var höjda maxbelopp för insättningsgarantin, utökning av garantier till att omfatta tidigare oförsäkrade kategorier av fordringar eller fordringsägare, nödlån och kapitalinjektioner i banker med offentliga medel. Se Laeven och Valencia (2018) och Igan m.fl. (2019).

¹⁰² Se bland annat Engineer m.fl. (2013).

¹⁰³ Bonfim och Santos (2018). I förarbeten till det nu gällande insättningsgarantidirektivet anger kommissionen som huvudmotiv till behovet av harmonisering att okoordinerade utökningar av nationella skyddsnät under 2008 hade givit upphov till likviditetsproblem för banker i andra EU-länder, snedvridit konkurrensen och underminerat den finansiella stabiliteten och trovärdigheten i krishanteringen (Europeiska kommissionen, 2010).

förhindra att kostnaderna för fallissemang bars på hemmaplan.¹⁰⁴ En utbredd praxis under krisen var därför så kallad *ringfencing*: nationella tillsynsmyndigheter sätter press på inhemska banker med verksamhet utomlands att återbörda så mycket kapital och likviditet som möjligt från sina utländska dotterbanker till hemlandet, samtidigt som inhemskt verksamma dotterbolag till utländska banker hindras från att överföra kapital och likviditet till sina moderbolag.¹⁰⁵

Även regleringsmässiga misslyckanden blev uppenbara, i synnerhet som följd av eurokrisen. En huvudorsak till den krisen var den överskuldssättning som byggts upp i krisländerna under tidigare delen av 2000-talet, och källan till dessa låneflöden var banksektorerna i euroområdet kärnländer. En fragmenterad finansiell tillsyn på nationell nivå hade med andra ord visat sig otillräcklig för att förhindra att ohållbara obalanser byggdes upp som konsekvens av (i och för sig önskvärda) kapitalflöden inom valutaunionen.¹⁰⁶ Krisen i periferiländerna utlöstes när dessa kapitalflöden drastiskt reducerades i samband med finanskrisen – en effekt som förstärktes av den osäkerhet som kärnländernas banker exponerades för av den varierande trovärdigheten i periferiländernas nationella krishantering, liksom av att kärnländernas tillsynsmyndigheter som led i krishanteringen satte press på inhemska banker att reducera sina gränsöverskridande exponeringar (se ovan).¹⁰⁷

Målsättningen att åtgärda dessa brister kräver i princip att (delar av) skyddsnät och krishanteringsmekanismer lyfts till den gemensamma nivån, och att det etableras ett mått av gemensam finansiell tillsyn, liksom mekanismer för övervakning av övergripande risker och obalanser.

Att bryta samberoendet mellan banker och statsfinanser

En ytterligare konsekvens av den nationella krishanteringen var den onda cirkel av ömsesidigt förstärkande solvensproblem i statsfinanserna och den inhemska banksektorn (ofta benämnd *bank-sovereign doom loop*) som drabbade krisländerna under eurokrisen.¹⁰⁸ Åtgärderna för att säkra den inhemska finansiella stabiliteten kan snabbt bli mycket kostsamma. Undsättningsåtgärderna ökar statens upplåning, dess kreditvärdighet som låntagare sjunker och upplåningskostnaderna ökar. Allteftersom statens finanser försämrats sjunker dess trovärdighet som garant för banksektorns överlevnad, vilket fördyrar och försvårar bankernas finansiering och ger upphov till inlåningsutflöden. Effekten förstärks om bankerna har stora innehav av det egna landets statsobligationer, vars värde minskar med försämrade statsfinanser. Bankernas ökande svårigheter sätter ytterligare press på statsfinanserna, vilket späder på bankernas problem, och så vidare. Denna

¹⁰⁴ Se bland annat Goodhart och Schoenmaker (2009) och Beck m.fl. (2013).

¹⁰⁵ Se bland annat Gros (2012) och Cerutti och Schmieder (2014).

¹⁰⁶ Dell'Ariccia och Marquez (2006) visar teoretiskt att nationella myndigheter utövar alltför svag tillsyn i närvaro av internationellt integrerade kreditmarknader.

¹⁰⁷ Lane och Milesi-Ferretti (2018); Brunnermeier och Reis (2019).

¹⁰⁸ Se bland annat Acharya m.fl. (2014), Farhi och Tirole (2018) och Brunnermeier och Reis (2019).

negativa spiral drabbar särskilt länder i en valutaunion, eftersom ett land som saknar kontroll över den egna valutan inte kan garantera tillgången på likviditet till bankerna eller finansiering av statsskulden, vilket länder med egen valuta (i princip) alltid kan.¹⁰⁹ Att bryta detta skadliga samband mellan banker och deras hemländers statsfinanser anges vanligen som en högt prioriterad (ofta som den högst prioriterade) målsättningen i de policydokument som ligger till grund för skapandet av bankunionen eller berör ”fullbordandet” av bankunionen genom inrättandet av EDIS.¹¹⁰

Samberoendet mellan stat och banker har två sidor – statens exponering mot den inhemska banksektorns solvensrisk och bankernas exponering mot statens solvensrisk. För att eliminera statens/skattebetalarnas exponering mot bankernas solvensrisk krävs i princip två saker. Dels behöver ansvaret för explicita garantier (det vill säga insättningsgarantin), i synnerhet rollen som slutlig garant, lösgöras från den nationella nivån och bli gemensamt. Dels krävs ett alternativ till de implicita garantier som samtliga krisdrabbade EU-länder genom de krisstöd som gavs ställde ut under krisen, och detta alternativ måste på ett trovärdigt sätt eliminera latent betalningsförpliktelser för de enskilda medlemsländerna. I praktiken innebär detta att en trovärdig regim för resolution av fallerande banker måste inrättas på gemensam nivå.

Även bankers exponering mot statens solvensrisk går via två kanaler. Den första är direkt och utgörs av bankernas innehav av det egna landets statsobligationer, vars värde är beroende av statens kreditvärdighet. Den andra är trovärdighetskanalen: lägre trovärdighet för statens förmåga att backa upp insättningsgarantin, och för dess krishanteringskapacitet mer generellt, gör att bankerna löper högre risk för likviditetschocker i händelse av en kris. Att lyfta insättningsgaranti och krishanteringsmekanismer till den gemensamma nivån eliminerar denna andra kanal (men inte den första). En målsättning med gemensamhet i skydds nätet kan därmed också sägas vara att reducera de trovärdighetsproblem som diskuterades i avsnitt 2.3, liksom problemet med begränsad riskdelningseffektivitet i små länder.

En mer integrerad europeisk bankmarknad

En övergripande målsättning med bankunionen är också att den ska bidra till ökad finansiell integration inom euroområdet, vilket kan betraktas som en del i att lösa eurosamarbetets konstruktionsproblem i bredare bemärkelse.¹¹¹ Det huvudsakliga konstruktionsproblemet i sammanhanget är att euroländerna har

¹⁰⁹ Se till exempel De Grauwe (2016).

¹¹⁰ Till exempel Van Rompuy m.fl. (2012), Europeiska kommissionen (2015a, b) och High-Level Working Group on EDIS (2019).

¹¹¹ Målsättningen om ökad finansiell integration är förvisso inte ny och bankunionen är bara en av flera komponenter i denna målsättning (en annan är den 2014 lanserade kapitalmarknadsunionen). Den dominerande roll som banksektorn spelar i europeiska länders finansiella system gör dock bankunionen till en nyckelkomponent.

en gemensam penningpolitik men saknar gemensam finanspolitik (eller andra mekanismer för större fiskala transfereringar mellan medlemsländerna). Om enskilda euroländer drabbas av kraftiga asymmetriska chocker faller därmed en tung börda på den nationella finanspolitiken för att stabilisera dessa chocker. En signifikant utvidgning av den gemensamma fiskala kapaciteten för att lätta denna börda är inte politiskt genomförbart inom överskådlig tid. Att lyfta krishanteringen av banker till den gemensamma nivån förhindrar däremot att de enskilda ländernas finanser tyngs ytterligare av behovet att hantera eventuella bankkriser i spåren av chockerna, vilket därmed skapar ett mått av formell riskdelning. Men med en mer integrerad europeisk banksektor kan riskdelningen tas ännu längre. Ökad integration gör att bankers ägande och andra finansieringskällor sprids geografiskt, så att förluster i samband med kriser inte koncentreras inom länder. Den gör också bankers tillgångar mer diversifierade, mindre beroende av den ekonomiska utvecklingen i enskilda länder, och därför mer motståndskraftiga mot kriser. Sådan *privat riskdelning* leder därmed bland annat till stabilare kreditutbud och gör även allmänhetens sparande mer diversifierat, vilket ger ytterligare försäkring mot lokala ekonomiska chocker.¹¹²

Utöver att förbättra euroländernas chockabsorptionsförmåga ses även en rad andra fördelar med en mer integrerad europeisk bankmarknad. I synnerhet bidrar det till mer effektiv allokering av kapital inom unionen, och gränsöverskridande konsolidering ger skalekonomier och ökad effektivitet i en europeisk banksektor som allmänt betraktas som fragmenterad, strukturellt svag och präglad av överkapacitet och låg lönsamhet.¹¹³ Den ökade konkurrens som följer av integrationen ger också en utjämning i utbudet av och kostnaden för finansiella tjänster mellan länder.

Övriga målsättningar med en gemensam insättningsgaranti

Förbättrad reglering och tillsyn, att bryta sambandet mellan banker och statsfinanser och ökad privat riskdelning genom finansiell integration är målsättningar med bankunionen som alla kan sägas ligga i linje med det primära syftet med insättningsgarantier (att säkerställa den finansiella stabiliteten). Därutöver kan ett antal specifika målsättningar med just ett gemensamt insättningskydd urskiljas, som också anknyter till de syften som nämns i avsnitt 2.2.

För det första förutses att en gemensam insättningsgaranti ska bidra till att utjämna konkurrensen mellan banker inom bankunionen på flera sätt. Dels utjämnas bankers kostnader för inlåningsfinansiering, som med nationella insättningsgarantier kan variera beroende på garantins trovärdighet. Dels gör nationella insättningsgarantier att identiska banker har olika kostnader för

¹¹² Demyanyk m.fl. (2007) och Hoffmann och Shcherbakova-Stewen (2011) visar att privat riskdelning via banksektorn ökade avsevärt i USA efter avregleringar på delstatsnivå under (huvudsakligen) 1980-talet. Cimadomo m.fl. (2020) visar att integration på bankmarknaden däremot hittills spelat en mycket begränsad roll för riskdelning mellan euroländerna.

¹¹³ Se till exempel ESRB (2014, 2021).

finansiering av garantin beroende enbart på ursprungsland, framför allt för att premier bestäms utifrån den genomsnittliga risknivån i varje lands banksystem för sig. Dessutom utjämnar ett enhetligt insättarskydd bankers förmåga att konkurrera utanför hemlandet via filialer, som annars kan variera beroende på trovärdigheten i hemlandets insättningsgaranti (eftersom hemlandets garanti gäller för utländska filialer).

För det andra anses en gemensam insättningsgaranti säkerställa ett helt likvärdigt konsumentskydd för insättare inom hela bankunionen. Trots långtgående harmonisering lämnas med nationella garantisystem visst utrymme för kvarstående skillnader i *de facto*-skydd, på grund av skillnader i trovärdighet och möjligheten till vissa nationella undantag från de gemensamma reglerna.

Kopplad till ett helt enhetligt insättarskydd är också, för det tredje, målsättningen att en euro i inlåning ska vara värd exakt lika mycket inom hela euroområdet (i linje med syftet med insättningsgarantier att göra inlåning "informationsökänslig"). Denna målsättning betraktas inte bara som en rättvisefråga, utan handlar också om att eliminera eventuella friktioner i betalningsflöden för varor och tjänster och att tillförsäkra en likformig penningpolitisk transmission inom valutaunionen.¹¹⁴

¹¹⁴ Europeiska kommissionen (2015a, b).

5 Mervärden av en gemensam insättningsgaranti, problem och politiska knäckfrågor

5.1 Mervärden av en gemensam insättningsgaranti

Givet att två av bankunionens pelare – gemensam tillsyn och en gemensam resolutionsmekanism – redan har införts, och mot bakgrund av att långtgående förstärkning och harmonisering av regelverk (inklusive nationella insättningsgarantisystem) har genomförts, vad är mervärdet av att göra insättningsgarantin gemensam inom bankunionen? Det är rimligt att bedöma detta utifrån två aspekter: dels hur komplementär insättningsgarantin är med befintliga delar av bankunionen, dels hur central en gemensam insättningsgaranti är för att uppnå målsättningarna med bankunionen. Avsnittet diskuterar också mervärden i form av en robustare insättningsgaranti, vilka – givet heterogeniteten bland bankunionens medlemsländer – varierar för olika länder.

Komplementaritet med övriga delar av bankunionen

Komplementaritet mellan tillsyn, resolution och insättningsgaranti nämns uttryckligen i kommissionens EDIS-förslag från 2015 som motiv till införandet av ett helt gemensamt insättarskydd. Det handlar egentligen om två olika typer av argument: dels om argument av principiell natur, dels om att en centralisering av insättningsgarantin kan medföra synergivinster eller på annat sätt effektivisera krishanteringen givet att tillsyn och resolutionsansvar redan har överförts till den gemensamma nivån.

Det viktigaste principiella argumentet är att beslutskompetens och betalningsansvar bör ligga på samma nivå för att undvika att intressekonflikter uppstår, det vill säga att den aktör som fattar ett beslut som utlöser en betalningsförpliktelse också bör bära de kostnader som uppstår.¹¹⁵ Tillsyns- och resolutionsbeslut fattas inom bankunionen på gemensam nivå. Det gäller primärt för större banker, men även för mindre banker är SSM ytterst ansvarig för tillsyn och för att utfärda och dra in tillstånd att bedriva bankverksamhet. Beslut om till exempel valet mellan gemensam resolution och nationellt konkursförfarande, eller om hur garantifondens medel ska användas i resolution, har en direkt påverkan på de nationella garantisystemens betalningsförpliktelser. Med andra ord avviker nuvarande situation från principen att beslutskompetens och betalningsansvar

¹¹⁵ Principen kallas ofta *alignment of liability and control*.

bör ligga på samma nivå, vilket kan ge upphov till intressekonflikter och beslut som är icke-optimala ur stabilitetssynpunkt.¹¹⁶

Det är diskutabelt hur starkt detta argument är givet de institutionella förutsättningar som faktiskt råder. Det kan lika gärna hävdas att kostnader för insättningsgarantin till största del kommer att uppstå vid likvidationsförfaranden för mindre och medelstora banker (eftersom större banker förväntas genomgå gemensam resolution). Löpande tillsyn av dessa mindre banker utövas på nationell nivå och vid fallissemang genomgår de konkursförfarande enligt nationell lagstiftning, och det är därför rimligt att även kostnaderna bärs nationellt. Likväl kan det inte uteslutas att intressekonflikter uppstår. Tillsyns- och resolutionsbeslut innefattar ett mått av diskretion och fattas i samråd med nationella myndigheter. Det finns en risk att mindre effektiva beslut fattas om gemensamma och nationella myndigheter bevakar olika intressen.¹¹⁷ Det kan också uppstå konflikter som bottnar i reell eller upplevd brist på likabehandling.¹¹⁸

Ett annat principiellt argument utgår från att både resolutionsmekanism och insättningsgaranti utgör delar av det finansiella skyddsnätet och att det som primärt avgör om resolution kan bli aktuellt är en banks storlek. Att resolution ligger på gemensam nivå medan insättningsgaranti ligger kvar på nationell nivå innebär att det råder ett slags *two tier*-system: ett (delvis) gemensamt skyddsnät för större banker och ett nationellt för mindre banker. Från insättares synpunkt kan det faktum att gemensam resolution införts som en extra "försvarslinje" innan insättningsgarantin belastas göra att större banker uppfattas som säkrare än mindre banker, som är fullt exponerade för den varierande robustheten i nationella insätterskydd. Men för att på allvar komma bort från den särbehandling av större banker som den tidigare *too big to fail*-regimen innebar, är det rimligt att både stora och små banker åtnjuter ett så likformigt skydd som möjligt, bland annat av konkurrensskäl. EDIS skulle såtillvida kunna bidra till att utjämna spelplanen inte bara för banker från olika länder, utan också för banker av olika storlek.¹¹⁹

¹¹⁶ Genom att respektive medlemsstat står som garant för det nationella garantisystemet riskerar denna ordning i förlängningen också att utlösa en konflikt mellan å ena sidan de gemensamma myndigheternas strävan att fatta optimala beslut, och å den andra det faktum att de är legalt förhindrade att fatta beslut som inkräktar på medlemsländernas fiskala suveränitet.

¹¹⁷ Se till exempel Tröger och Kotovskaia (2022).

¹¹⁸ Ett exempel är att resolutionsramverkets obligatoriska prövning av allmänintresset kan ge olika utfall för i övrigt identiska banker enbart på grund av skillnader i nationell konkurslagstiftning. En helt likformig tillämpning av resolutionsreglerna är alltså inte ens teoretiskt möjlig. Ett annat exempel är att större medlemsländer i praktiken kan ha bättre möjligheter att få gehör för nationella intressen.

¹¹⁹ Av bland annat detta skäl har det föreslagits att resolution borde vara en möjlighet och/eller att andra gemensamma krishanteringsverktyg behövs även för icke-signifikanta banker (se till exempel König, 2021, Enria, 2021, och Restoy m.fl. 2020).

Tillhandahållandet av en insättningsgaranti ger försäkringsgivaren en roll att spela i ett resolutionsförfarande, bland annat för att bevaka garantisystemets intressen (DGSD gör också deltagande i resolution obligatoriskt för insättningsgarantisystemen). Synergiargument för att göra insättningsgarantin gemensam går primärt ut på att den samordning med övriga myndigheter (i synnerhet SRB) som denna roll nödvändiggör skulle förenklas betydligt om ansvar för resolution och garanti låg på samma nivå, eller till och med inom samma myndighet. Det skulle leda till lägre koordinationskostnader, snabbare informationsflöden och effektivare beslut. Centralisering av både resolution och insättningsgaranti skulle dessutom ge skalfördelar och möjliggöra kompetensuppbyggnad beträffande hantering av fallerande banker på ett helt annat sätt än när ansvaret delvis ligger på nationell nivå.

Mot bakgrund av att bankunionen för närvarande innehåller 26 olika insättningsgarantisystem (inräknat delsystem i några länder¹²⁰), att beslutsprocessen inom ramen för SRM redan är komplex och innefattar flera aktörer (utöver SRB även kommissionen, rådet och nationella resolutionsmyndigheter) och att effektiv resolution bygger på att beslut kan fattas snabbt, framstår synergiargumentet som välgrundat. Det är däremot oklart hur stor del av de potentiella synergivinsterna som verkligen skulle realiseras enbart genom att göra insättningsgarantin gemensam, just därför att beslutsprocessen (delvis av fördragsmässiga skäl) är komplex och för att nationella resolutionsmyndigheter ändå måste involveras i förfarandet. Synergiargumentet bygger enligt min bedömning i hög grad på att även beslutsfattandet inom SRM förenklas och att SRB ges utökade direkta befogenheter. Men även om så sker kommer delar av skydds nätet även med gemensam insättningsgaranti att ligga kvar på nationell nivå (exempelvis ansvaret för nödlikviditet, som också kräver samordning). Det finns därför med EDIS en viss risk att koordinations- och informationsfriktioner mellan den gemensamma och den nationella nivån minskar i ett avseende men ökar i ett annat. De organisations- och kompetensmässiga skalfördelarna av att centralisera garantiförvaltningen till SRB framstår däremot som mer entydigt positiva.

Måluppfyllelse: att bryta samberoendet mellan banker och statsfinanser

Så länge insättningsgarantin ligger kvar på nationell nivå, och respektive lands statskassa fungerar som *backstop* för garantierna, är det uppenbart att målsättningen att bryta samberoendet mellan banker och statsfinanser inte är uppfylld. En full brytning av statens exponering mot solvensrisken i landets banker kräver att betalningsförpliktelser från såväl explicita som implicita garantier avlägsnas från den nationella nivån. Även bankernas exponering mot statens solvensrisk kvarstår så länge effektiviteten i insättningsgarantin (och

¹²⁰ De bankunionsländer som för närvarande har fler än ett garantisystem är Italien, Tyskland och Österrike. Spanien, Cypern och Portugal införde enhetliga system 2011, 2018 respektive 2019 (från att tidigare ha haft separata system för olika kategorier av banker).

därmed bankernas skydd mot uttagsanstormningar) beror på statens trovärdighet som garant. Av de fyra kanaler för samberoende mellan stat och banker som diskuterades i avsnitt 4.2 är det för närvarande i själva verket bara en – statens exponering mot banker via implicita garantier – som direkt har åtgärdats, genom inrättandet av den gemensamma resolutionsmekanismen.

Denna enda förändring har förvisso försvagat samberoendet mellan stat och banker. Statens potentiella utgifter för en bankkris minskar direkt av att behovet av nationella undsättningsaktioner reduceras under den nya resolutionsregimen. Regimen har också betydelse för insättningsgarantin såtillvida att den förväntade belastningen för garantifonden är lägre vid resolution än vid likvidation. Förhållandevis få banker kan bli föremål för resolution inom ramen för SRM, men de utgör en stor andel av banksektorns totala balansomslutning, och för enskilda länder är det framför allt undsättning av större, systemviktiga banker som är kostsamma. Den förväntade belastningen på statsfinanserna, direkt och indirekt som *backstop* till garantifonder, torde därför ha minskat genom inrättandet av SRM.¹²¹

Denna förväntade belastning skulle reduceras ytterligare vid ett införande av EDIS genom att eliminera statens ansvar för explicita garantier. En viss statlig exponering mot inhemska banker skulle ändå kvarstå, av två skäl: dels saknas för närvarande en gemensam *backstop*-lösning till EDIS (se avsnitt 5.2), dels är det omdiskuterat hur ändamålsenlig den rådande resolutionsregimen är i praktiken. Gemensam resolution är ett än så länge föga utnyttjat förfarande¹²² och regimen är fortfarande otestad i ett verkligt krisläge. Förutom generella svårigheter att genomdriva resolutioner under kriser har kritik riktats specifikt mot SRM på ett flertal punkter. Bland annat har det ifrågasatts om beslut kan fattas tillräckligt snabbt och effektivt, givet den komplicerade beslutsprocessen, liksom om SRB förfogar över tillräckliga medel för att kunna hantera ett flertal större resolutionsärenden och verka för en strikt tillämpning av regelverket.¹²³ Det har också framhållits att reglerna om kapital- och skuldnedskrivning är alltför stränga och rigida, vilket ger besluts-bias mot nationella förfaranden och incitament att utnyttja undantagsbestämmelser för att undvika resolution. Det är tydligt att det politiska stödet för resolutionsregimen (som alternativ till tidigare ”*bailout*-regim”) varierar

¹²¹ Benczur m.fl. (2017) finner i en omfattande simuleringsstudie att den potentiella belastningen på EU-ländernas offentliga finanser av en kris av samma storleksordning som 2008–12 har reducerats från i genomsnitt 3,7 procent av BNP till cirka 0,5 procent genom inrättandet av resolutionsregimen (förutsatt att den utnyttjas fullt ut). Skuldnedskrivning bidrar mest till minskningen i betalningsförpliktelser för staten/garantifonden.

¹²² Åtta fall har hittills blivit föremål för beslut av SRB, varav tre lett till resolutionsåtgärd (i samtliga fall en direkt försäljning till en annan bank). Se <https://www.srb.europa.eu/en/cases>.

¹²³ Se till exempel Bénassy-Quéré m.fl. (2018) och Tröger och Kotovskaia (2022).

mellan bankunionens länder.¹²⁴ Bankers anpassning till resolutionsregimen och den utsträckning i vilken de kan betraktas som ”resolutionsbara” (med avseende på till exempel mängden nedskrivningsbara skulder) varierar också.¹²⁵ Exakt hur genomförbarhetsproblem med resolutionsregimen kan komma att påverka enskilda länders statsfinanser är svårbedömt, men att vissa implicita garantier trots allt kvarstår framstår som klart.

Att bankunionsländernas exponering mot de inhemska banksektorerna ändå har minskat innebär också att bankers exponering mot det egna landets solvensrisk via trovärdighetskanalen redan i nuläget har försvagats.¹²⁶ Denna kanal skulle försvagas ytterligare vid ett införande av EDIS. Sammanfattningsvis skulle en gemensam insättningsgaranti på bankunionsnivå innebära att ytterligare två kanaler för samberoende mellan banker och statsfinanser nära nog (om än inte helt) eliminerades. Därmed skulle bankers exponering mot statsfinanserna via innehav av hemlandets statsobligationer bli den huvudsakliga kvarstående kanalen.

Måluppfyllelse: finansiell integration och konkurrensutjämning

Målsättningen att stimulera en mer integrerad europeisk bankmarknad påverkas av en gemensam insättningsgaranti via effekter på både nationella myndigheters och bankers incitament. Den mest relevanta formen av finansiell integration i sammanhanget är etablering av bankverksamhet på plats utanför hemlandet, i synnerhet i form av gränsöverskridande konsolidering via uppköp och samgåenden.¹²⁷

Som värd för utländska banker har nationella myndigheter incitament att verka för etablering via dotterbolag. Det ger tillsynsansvar och därmed bättre information och ökad kontroll, medan filialer kan påverka den inhemska finansiella stabiliteten men ligger utanför nationella myndigheters kontroll. Dotterbolagsetablering ger också vissa möjligheter till *ringfencing* för att förhindra kapitalutflöden orsakade av problem i andra länder (andra delar av den utländska bankkoncernen), och dotterbolag till utländska banker bidrar till finansiering av den inhemska insättningsgarantin. Inget av detta gäller för filialer. Nationella myndigheter kan också ha preferens för att inhemska banker

¹²⁴ Se bland annat Beck m.fl. (2022). I synnerhet har ett antal italienska fall väckt debatt genom att undantagsbestämmelser har möjliggjort särlösningar som inbegriper skattefinansierad kompensation av oförsäkrade fordringsägare och även aktieägare, det vill säga rena *bailouts*. Motståndet mot SRM bottenar delvis i tidigare nämnd likabehandlingsproblematik, men också i nationella myndigheters strävan att skydda vissa (mindre men formellt oförsäkrade) fordringsägare i banker och att behålla viss kontroll över den inhemska banksektorn.

¹²⁵ Lehmann (2019).

¹²⁶ Till detta bidrar även att ESM nu finns som permanent nödfond för euroländerna, liksom en viss institutionalisering av ECB-interventioner på statsobligationsmarknaden. Dessa förändringar gör att en statsfinansiell trovärdighetskris av samma omfattning som 2010–12 ter sig osannolik, vilket bör försvaga de negativa effekterna för banker av statsfinansiella problem.

¹²⁷ Integration i form av bank-till-bank-flöden av den typ som föregick finanskrisen är av begränsad betydelse för privat riskdelning (se till exempel Hoffmann m.fl., 2019).

etablerar sig i utlandet via dotterbolag snarare än filialer, eftersom utländska filialer belastar den inhemska insättningsgarantin. Från bankers perspektiv är däremot en filialstruktur vanligen mer kostnadseffektiv, ger bättre möjligheter att utnyttja skalfördelar och att fritt allokera kapital inom koncernen.¹²⁸ Nationella myndigheters favorisering av dotterbolag kan därför dämpa bankers vilja till gränsöverskridande expansion. Olika trovärdighet i hemlandets insättarskydd gör också att banker har olika förutsättningar att konkurrera via filialer på utländska marknader beroende på ursprungsland. På motsvarande sätt har myndigheter i värdländer med svagare insättarskydd incitament att motverka att utländska filialer konkurrerar med inhemska banker genom att erbjuda ett starkare insättarskydd från hemlandet. Bankernas kostnader för att finansiera skyddsnetet bestäms också av i vilket land de är hemmahörande.

Ett flertal faktorer relaterade till kvarstående skillnader i insättningsgarantier bidrar alltså till segmentering och en fortsatt "ojämn spelplan" för gränsöverskridande bankverksamhet inom bankunionen. Att göra insättningsgarantin gemensam skulle reducera incitamenten för nationella myndigheter att favorisera vissa etableringsformer och att tillämpa *ringfencing* i den utsträckning som detta drivs av strävan att förhindra att kostnader för bankfallissemang bärs inom landet. En gemensam garanti skulle också kunna ändra bankers kalkyl för gränsöverskridande verksamhet i den mån som den ökar möjligheterna att exempelvis optimera bolagsstruktur.

Både vad gäller nationella myndigheters och bankers incitament kan det dock diskuteras hur central insättningsgarantin är. Myndigheters omsorg om den inhemska finansiella stabiliteten handlar inte bara om att minimera belastningen på den nationella insättningsgarantin, utan också om att upprätthålla kritiska funktioner och förhindra spridningseffekter eller avbrott i kreditflödet i samband med kriser, det vill säga att säkerställa att banksystemet fortsätter att leverera grundläggande tjänster till den övriga ekonomin. Huvudansvaret för makrotillsyn och vissa stabilitetsinstrument (framför allt nödlukviditet) ligger kvar på nationell nivå. Att göra insättningsgarantin gemensam eliminerar därför inte nationella myndigheters vilja (skyldighet) att utöva kontroll över bankverksamhet inom landet.¹²⁹ För banker reducerar högre informationskostnader, andra regleringsmässiga effekter (såsom tröskeeffekter på kapitalkrav) och bristande harmonisering på en rad områden utöver direkt bankreglering (exempelvis skatter, konkurs- och bolagsrätt) synergier för gränsöverskridande jämfört med

¹²⁸ Se till exempel Cerutti m.fl. (2007).

¹²⁹ Sannolikt har införandet av SSM som ytterst ansvarig tillsynsmyndighet och en ökad roll för värdlandsmyndigheter i tillsynen av (signifikanta) filialer dessutom redan gjort det både svårare och mindre viktigt för nationella myndigheter att på samma sätt som innan krisen ställa krav på utländska bankers etableringsform. Gemensam resolution av banker med betydande gränsöverskridande verksamhet ger också en mer förutsägbart fördelning vid fallissemang och reducerar incitamenten för *ringfencing*.

inhemska samgåenden.¹³⁰ Dessa synergier är också ofta lägre till att börja med, eftersom direkta kostnadsbesparingar (till exempel överlappande kontorsnät) tenderar att vara lägre vid gränsöverskridande sammanslagningar, samtidigt som integrationskostnaderna är högre.¹³¹

Till detta kan läggas att marknaden är fragmenterad inte bara mellan utan också inom flera av bankunionens länder vars banksektorer till betydande del utgörs av spar- och kooperativa banker. Dessa banker har ofta stark regional förankring, kopplingar till lokala eller regionala myndigheter och ibland särskild legal status som gör dem omöjliga för bankaktiebolag (inhemska eller utländska) att köpa upp.¹³² Värdeeffekterna av geografisk diversifiering är dessutom långt ifrån entydigt positiva för banker.¹³³

Det finns med andra ord en rad faktorer som talar emot någon mer omfattande gränsöverskridande konsolidering inom den europeiska banksektorn i närtid. En gemensam insättningsgaranti skulle som enskild faktor inte på något avgörande sätt förändra detta förhållande.

Garantins robusthet och varierande mervärde för olika länder

Två huvudsakliga källor till variation i nationella insättningsgarantiers robusthet är förutsättningarna för effektiv riskdelning på nationell nivå och statens fiskala kapacitet att bära betalningsförpliktelser som slutlig garant. Bankunionens länder skiljer sig åt i dessa två avseenden och mervärdet av en gemensam insättningsgaranti är därför olika för länderna.¹³⁴

Som diskuterades i avsnitt 2.3 bör garantifondens relativa storlek öka med minskande antal försäkringstagare, med ökad genomsnittlig risk hos försäkringstagarna, och med ökad samvariation i försäkringstagarnas risk, för att ge likvärdigt försäkringsskydd (definierat som sannolikheten att fonderade medel räcker för att täcka förväntade utbetalningar). Men garantifondernas målnivå på 0,8 procent av garanterad inlåning föreskriven i DGSD är okänslig för samtliga dessa faktorer. Betydande variation i försäkringsskydd skulle kvarstå även om bankernas genomsnittliga risk vore identisk i de olika länderna. Högre samvariation i konkursrisk och brist på storskalighet gör att små länders garantisystem är permanent mindre robusta. Banker från dessa länder är därmed

¹³⁰ Se bland annat Buch (2003) och Gardella m.fl. (2020).

¹³¹ Den låga aktiviteten på den europeiska marknaden för bankuppköp och -fusioner uppfattas på myndighetsnivå som ett problem, och bland annat ECB har på senare tid aktivt försökt uppmuntra till ökad konsolidering (se till exempel Arnold, 2020).

¹³² Se till exempel Vives (2001), och Focarelli och Pozzolo (2008). Denna regionala förankring bidrar också indirekt till samberoendet mellan banker och stat.

¹³³ Se bland annat Goetz m.fl. (2013).

¹³⁴ Det finns även en rad andra skäl till att mervärdet av en gemensam insättningsgaranti kan variera för olika länder, till exempel vilken roll inlåning spelar som finansieringskälla för banker, hur viktig inlåning är som sparandeform för hushåll, banksystemets storlek, hur stor andel av banksektorn som utgörs av systemviktiga eller utländska banker och så vidare.

också mer exponerade för inlåningsutflöden i samband med en kris, och ett helt likformigt konsumentskydd är i princip inte heller möjligt att uppnå.¹³⁵

Samtidigt gör resolutionsregimen att större, systemviktiga banker kan förmodas utgöra en belastning på insättningsgarantin som i relativa termer åtminstone är mindre än deras vikt i banksystemet. Problemet med begränsad riskdelningseffektivitet är därför – kraftigt förenklat – störst för länder med få banker, där banker som inte är stora nog att bli föremål för resolution utgör en förhållandevis stor andel av banksystemet. Figur 4 ger en fingervisning om vilka länder det handlar om. Figuren visar antal försäkrade banker på den horisontella axeln, och på den lodräta den andel av banksystemet som utgörs av andra banker än de tre största (under det återigen förenklade antagandet att de tre största bankerna blir föremål för resolution). De länder som återfinns i den nordvästra delen av figuren är de vars garantifonder löper störst risk att vara otillräckliga vid bankfallissemang.¹³⁶

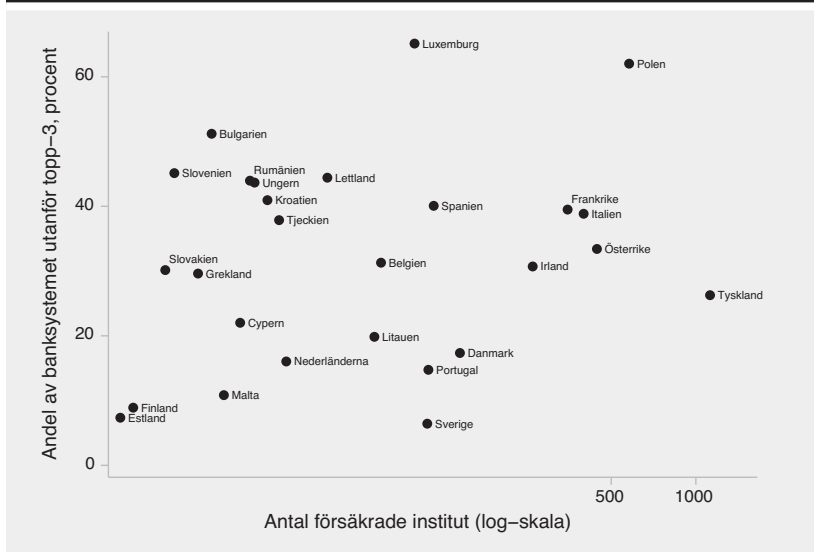
Även om stabilitetsvinsterna av en gemensam insättningsgaranti är betydligt mer påtagliga för de mindreländerna är det värt att betona att den effektivare riskdelning som kan uppnås på bankunionsnivå innebär ett förbättrat försäkringsskydd för samtliga länder. Ett mindre antal kvantitativa konsekvensstudier har genomförts inom bland annat ECB och kommissionen för att undersöka motståndskraften mot kriser i EDIS.¹³⁷ Studierna använder faktiska data för ett stort antal banker inom euroområdet och ”stresstestar” tänkbara varianter av ett gemensamt garantisystem med olika krisscenarier.

¹³⁵ Det enda de mindre länderna kan göra för att uppnå ett garantisystem som är lika motståndskraftigt som de större är att öka garantifondens relativa storlek, vilket innebär en kostnad, och därmed en konkurrensnackdel, för ländernas banker. Ett antal EU-länder tillämpar ändå (frivilligt) en högre målnivå för insättningsgarantifonden än miniminivån på 0,8 procent.

¹³⁶ Anekdotiskt kan nämnas att den lettiska garantifonden gjorde utbetalningar på betydligt mer än 100 procent av sin målnivå i samband med att landets dåvarande sjätte största bank, PNB Banka, fallerade 2019 (med stor sannolikhet utgjorde rena förluster dock en mindre del).

¹³⁷ Huvudfokus i dessa studier har varit att undersöka om fondstorleken på 0,8 procent av garanterad inlåning på gemensam nivå är tillräcklig vid allvarliga kriser, och i viss mån att jämföra en fullt ömsesidig försäkring med mer begränsade åter- eller samförsäkringslösningar.

Figur 4: Antal försäkrade institut och andel av banksystemet som utgörs av andra banker än de tre största i varje land, EU27.



Källa: Antal försäkrade institut baseras på IADI (2020, 2021), utom för Kroatien (IADI, 2018), Österrike och Slovakien (IADI, 2016). Data för Lettland är inte tillgänglig i någon av IADI:s översikter 2014–21; siffran avser det totala antalet banker (utom utländska filialer) och kooperativa kreditföreningar (FKTK, 2019). Andel av banksystemet utanför topp-3 baseras på balansomslutning och är genomsnitt för 2008–17 från Världsbankens databas Global Financial Development.

I en uppmärksam studie utförd av ECB-ekonomerna¹³⁸ simuleras krisscenarier för både euroområdet som helhet och för enskilda länder under antagande om EDIS utformat enligt slutstadiet i kommissionens förslag från 2015, och beräknar effekterna på garantifonden med hänsyn tagen till resolution och förlustfördelning enligt regelverket.¹³⁹ Inte i något fall överstiger de utbetalningar som kriserna utlöser storleken på den gemensamma fonden. En simuleringsstudie från kommissionen¹⁴⁰ finner också att ett fullt ömsesidigt system ger bättre försäkringsskydd vid en kris än både ett blandat samförsäkringssystem och ett system utan ömsesidighet som enbart ger likviditetsstöd till de nationella systemen. Dessa resultat ligger helt i linje med vad som kan förväntas och understryker vikten av storskalighet för att åstadkomma tillräcklig chockabsorptionsförmåga inom ramen för ett garantisystem.

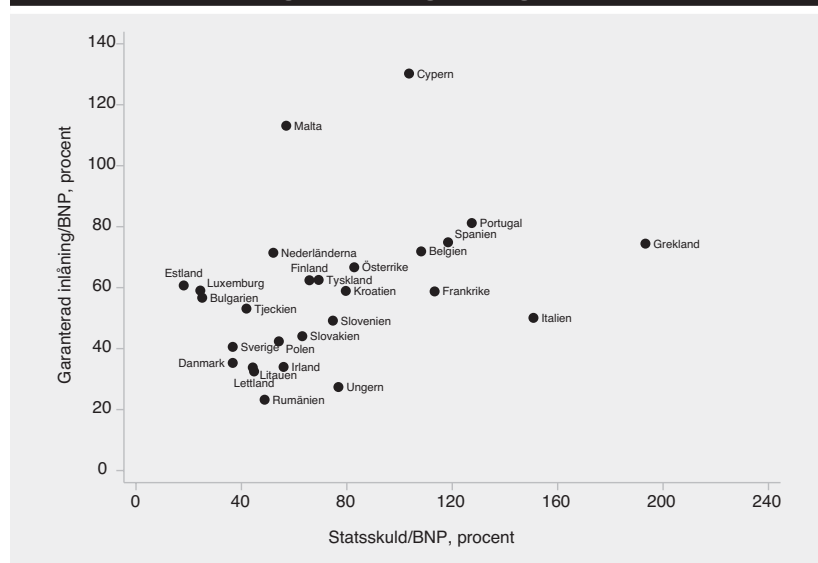
¹³⁸ Carmassi m.fl. (2020).

¹³⁹ De krisscenarier som testas är extrema: 3–10 procent av de mest riskfyllda bankerna i hela euroområdet fallerar med förluster mellan 5 och 25 procent av balansomslutningen (2008–09 låg förlusterna i fallerade banker i en majoritet av fallen under 5 procent), alternativt asymmetriska chocker där upp till 40 procent av banksektorn i enskilda länder fallerar.

¹⁴⁰ Europeiska kommissionen (2016).

I länder med svagare försäkringsskydd är skattebetalarna mer exponerade för potentiella kostnader för garantisystemet genom statens roll som *backstop*. Förmågan att axla denna roll beror primärt på storleken på den latent betalningsförpliktelsen i förhållande till statens fiskala kapacitet. Statens upplåningskostnader ökar också med minskande fiskal kapacitet. Skillnaderna i kostnad för, och förmåga att bära, ytterligare belastning på statsfinanserna är ännu en orsak till att mervärdet av en gemensam garanti varierar mellan bankunionens länder.¹⁴¹ Figur 5 relaterar den potentiella belastningen från insättningsgarantin (mätt som värdet av garanterad inlåning i förhållande till BNP, utan justering för andelen systemviktiga banker) till den statsfinansiella kapaciteten (mätt som statsskuld i förhållande till BNP). Risker att insättningsgarantin sätter allvarlig press på statens betalningsförmåga är högst i den nordöstra delen av figuren. Inte oväntat är det primärt krisländerna från eurokrisen (förutom Irland) som återfinns i denna del (möjligen med tillägg av Belgien och Frankrike). De flesta av de länder med sämst förutsättningar för effektiv inhemsk riskdelning ligger däremot under eller nära EU-genomsnittet vad gäller latent kostnad för garantisystemet, och har generellt sett en fiskal kapacitet nära eller över EU-genomsnittet, med Grekland som tydligt undantag.

Figur 5: Statsskuld som andel av BNP (2021) och garanterad inlåning som andel av BNP (2020) i EU27. Statsskuld är konsoliderad bruttoskuld för den offentliga sektorn (consolidated gross debt, general government).



Källa: Eurostat (statsskuld/BNP), EBA (garanterad inlåning), och World Development Indicators (BNP för garanterad inlåning).

¹⁴¹ Det förbättrade försäkringsskydd som en gemensam garanti medför kan förväntas att kraftigt reducera eller helt eliminera behovet för enskilda länder att backa upp insättningsgarantin (se även avsnitt 5.2).

Sammanfattningsvis finns ett flertal faktorer som gör att mervärdet av en gemensam insättningsgaranti varierar mellan länder. Ett huvudskäl är att flera av bankunionens länder är för små för att uppnå en rimligt effektiv riskdelning inom landet, med konsekvensen att de har garantisystem som är mindre robusta. Banksektorerna i dessa länder är dock generellt sett relativt små och det implicita betalningsåtagandet för staten som garant är begränsat (om än inte oväsentligt). De har också i allmänhet bättre statsfinansiellt utrymme än EU-genomsnittet. När det gäller fiskal kapacitet som källa till variation i mervärdet av en gemensam garanti är det istället krisländerna från eurokrisen som gynnas mest. Det är egentligen bara Grekland som i samtliga avseenden återfinns bland de länder där mervärdet är störst.

5.2 Problem med en gemensam insättningsgaranti

En gemensam insättningsgaranti har samma principiella begränsningar som nationella garantier vad gäller att förhindra att kriser uppstår (se avsnitt 2.3). Däremot skulle problemet med begränsad riskdelningseffektivitet reduceras avsevärt med en gemensam garanti (i linje med diskussionen i föregående avsnitt). Det förstärkta försäkringsskyddet i en gemensam garanti innebär i sin tur att dess trovärdighet kan antas vara högre än nationella garantier, vilket gör att den mer effektivt kan fylla sitt stabiliserande syfte. Effektivitets- och trovärdighetsmässiga överväganden talar därför entydigt till fördel för en gemensam garanti. Med avseende på moralisk risk är avgörandet mindre självklart. Om en gemensam garanti leder till försvagad disciplinering av bankers riskincitament kan det motverka effektivitets- och trovärdighetsvinster och leda till sammantaget lägre finansiell stabilitet. Problematiken med moralisk risk är också förknippad med den farhåga om transfereringar mellan länderna i bankunionen som har varit en huvudkälla till motstånd mot EDIS. Denna problematik diskuteras nedan. Jag diskuterar också tänkbara problem relaterade till att en gemensam *backstop*-lösning för EDIS för närvarande saknas och risken att en gemensam insättningsgaranti orsakar samordningsproblem med nationella delar av skyddsnetet.

Riskincitament och subventioner i ett gemensamt garantisystem

Ett försäkringssystem medför alltid en viss risk att de säkrare delarna av försäkringstagarkollektivet blir nettobetalare för de mer riskfyllda delarna – med andra ord att det sker subventionering, eller *de facto*-transfereringar, inom ramen för systemet. I ett insättningsgarantisystem är det bankerna som är försäkringstagare och subventionering uppstår om de mer riskfyllda bankerna betalar lägre premier för garantin än de borde, givet sin risk, och vice versa för de säkrare bankerna. I ett *gemensamt* garantisystem kan detta också resultera i subventionering mellan länder om ländernas banksystem har olika genomsnittlig risk.

Konsekvensen av en snedfördelning av kostnaden för försäkringen kan bli att de subventionerade bankerna i otillräcklig utsträckning disciplineras att sänka sin risk eller lockas att ta högre risk. Men denna problematik är också ”dynamisk”

i bemärkelsen att den även kan leda till att säkrare banker lockas till högre risktagande för att undvika att subventionera mer riskfyllda banker, eller helt enkelt för att risktagande i otillräcklig utsträckning ”straffar sig”. Kostnadsfördelningen (och därmed prissättningen av garantin) är alltså avgörande både för att bedöma risken för subventionering och för frågan huruvida EDIS kan förväntas orsaka incitament hos banker som leder till sammantaget lägre finansiell stabilitet.

Problemet med otillräcklig disciplinering av bankers risktagande kan förstärkas i ett gemensamt garantisystem om ömsesidigheten gör att nationella tillsynsmyndigheter, som utövar tillsynen av flertalet banker, får reducerade incitament för strikt tillsyn i vetskapen att kostnaden för eventuella fallissemang bärs gemensamt och inte inom det egna landet – det vill säga moralisk risk relaterad till nationella myndigheters snarare än bankers beteende. Svagare tillsyn kan förväntas leda till mer riskfyllda banker i genomsnitt, och kan (men måste inte) även leda till att eventuell subventionering förstärks.

Beträffande kostnadsfördelningen förutses premiesättningen inom EDIS ske på samma sätt som nu sker på nationell nivå: utgångspunkt tas i ett eventuellt underskott i garantifonden i förhållande till målnivån, kostnaden för att täcka upp detta underskott fördelas sedan mellan bankerna utifrån varje banks risk relativt den genomsnittliga risken bland alla banker som ingår i systemet. Med ett fullt ömsesidigt EDIS är skillnaden att det relevanta systemet utgörs av samtliga banker inom bankunionen. Det finns tre tänkbara källor till felprissättning i denna mekanism. För det första är försäkringen i genomsnitt underprissatt i förhållande till dess fulla marknadsvärde, av skäl som klargjorts i avsnitt 2.4; för det andra kan det vara fallet att den relativa riskjusteringen av premier inte fullt ut motsvarar variationen i risk mellan banker; för det tredje görs premieinbetalningar enbart när garantifonden behöver fyllas på, så att premierna för samtliga banker går mot noll när garantifonden närmar sig målnivån.

Från teoretisk synpunkt kan samtliga dessa felkällor bidra till subventionering inom garantisystemet. Den genomsnittliga underprissättningen gynnar visserligen alla banker, men den kommer att i högre grad gynna mer riskfyllda banker, främst för att garantins marknadsvärde ökar i snabbare takt vid högre konkursrisk. Det bidrag till subventionering som följer av detta är dock sannolikt förhållandevis litet. Otillräcklig riskjustering av premierna har en mer direkt effekt på subventionering, eftersom det innebär att fördelningen av premier – givet att en viss totalsumma ska betalas in till försäkringen – är alltför koncentrerad runt genomsnittet och att banker med hög risk därmed betalar ”för lite” (vice versa för banker med låg risk). Om så skulle befinnas vara fallet beror det primärt på vilka riskindikatorer som används och hur de tillämpas för att räkna ut premier. Med andra ord är det en teknisk fråga som är förhållandevis enkel att åtgärda genom att ändra riktlinjerna för premieuträkning. Mycket talar istället för att huvudproblemet är att banker med högre risk kommer att gynnas mer av att premien är noll när garantifonden ligger på målnivån, eftersom den

premie de ”slipper” att betala är högre. Full kompensation för detta när fonden behöver fyllas upp igen för att försäkringsutbetalningar gjorts kommer inte att ske, eftersom försäkringsutbetalningar görs för att banker har fallerat och banker med högre risk kommer att vara överrepresenterade bland fallerande banker. De i genomsnitt säkrare, överlevande bankerna kommer i dessa fall att stå för kostnaden för att återuppbygga garantifonden, och över tid kommer därför viss subventionering av mer riskfyllda banker att ske på bekostnad av de säkrare.¹⁴²

Återstår att försöka bedöma hur stort subventioneringsproblemet kan komma att bli i praktiken inom EDIS. Det är en utmanande uppgift, men den tidigare refererade konsekvensstudien från ECB¹⁴³ undersöker direkt just denna fråga. Förutom att ”stresstesta” EDIS är ett huvudsyfte med studien också att undersöka hur försäkringskostnaden kommer att fördelas mellan banker av olika storlek och från olika länder. Med utgångspunkt i historiska data på bankers faktiska egenskaper och EBA:s riktlinjer för premieberäkning skattas hur stora premier varje bank skulle komma att betala in till EDIS. Premieinbetalningarna aggregeras därefter per land och jämförs med hur stora utbetalningar från garantin som görs till varje land vid de krisscenarier som simuleras. Subventionering definieras som att ett land i ett givet krisscenario ”får tillbaka” mer än dess banker betalat in.¹⁴⁴ När en kris simuleras för euroområdet som helhet krävs extremt höga förluster för att subventionering ska uppstå, och även vid kriser som drabbar ett enskilt land finner studien att subventioneringen blir begränsad. Trots bristerna i den prissättningsmekanism som valts framstår därför risken för systematisk subventionering mellan länder vid ett fullt ömsesidigt EDIS enligt kommissionens förslag som i praktiken låg.

Beträffande bankers incitament skulle ett gemensamt garantisystem av allt att döma innebära en förbättring jämfört med dagens situation. Visserligen förekommer med nationella insättningsgarantier ingen direkt subventionering mellan länder, men för bankunionen som helhet ger garantisystemen inte heller incitament till en reduktion i total risk eller riskutjämning mellan länder. I dagsläget betalar en bank med en konkurssannolikhet på säg 1 procent från ett land där bankers genomsnittliga konkurssannolikhet är 1 procent, exakt samma premie för insättningsgarantin (relativt storleken på dess garanterade inlåning) som en bank med en konkurssannolikhet på 0,1 procent från ett land där den genomsnittliga konkurssannolikheten är 0,1 procent, eftersom garantifondens

¹⁴² Subventionering sker däremot inte när garantifonden behöver fyllas på för att den totala mängden försäkrad inlåning i banksystemet har ökat. Påfyllning av fonden på grund av garantiutbetalningar (snarare än på grund av inlåningstillväxt) kommer att behöva ske förhållandevis mer ofta i banksystem med högre genomsnittlig risk.

¹⁴³ Carmassi m.fl. (2020).

¹⁴⁴ Denna definition är strikt talat inte helt korrekt. Syftet med bättre riskdelning är just att kunna absorbera större chocker än individuella länder förmår, vilket innebär att utbetalningar till ett visst land vid enskilda kriser kan komma att överstiga de inbetalningar som gjorts från landet. Det centrala är egentligen eventuella systematiska obalanser mellan förväntade framtida in- och utbetalningar, vilket dock är svårare att skatta.

procentuella målnivå är densamma för alla länder. Banker från länder med högre genomsnittlig risk kommer istället att ha högre kostnader för försäkringen genom att den nationella garantifonden behöver återuppbyggas oftare. Det gör att garantisystemen i dessa länder får mer påtagliga inslag av *ex post*-finansiering, med därav följande snedvridningseffekter. I ett gemensamt garantisystem med normering av risk på bankunionsnivå sätts de nationella målnivåerna ur spel, och banker bidrar till garantifonden enbart utifrån sin relativa risk och oavsett nationell tillhörighet. Det skiftar över en större del av försäkringskostnaden på de mest riskfyllda bankerna och ger därmed incitament för dessa banker att sänka sin risk, samtidigt som säkra banker från länder med hög genomsnittlig risk undgår att "bestraffas" på grund av sin nationalitet (genom att oftare tvingas bekosta återuppbyggnad av garantifonden).

Beträffande moralisk risk relaterad till nationella myndigheters agerande, slutligen, kan det diskuteras hur relevant denna mekanism är. Som påpekades i avsnitt 5.1 drivs nationella myndigheters agerande inte bara av strävan att minimera förluster för den inhemska garantifonden. Resonemanget förutsätter därutöver att nationella myndigheter har betydande frihetsgrader i tillämpningen av det gemensamma regelverket, vilket i närvaro av SSM som ytterst ansvarig tillsynsmyndighet och ESFS som samordnande struktur inte är självklart. För att en gemensam garanti ska leda till en nettoökning i total risk inom systemet måste också effekten av försvagad tillsyn vara större än effekten av sundare incitament för banker (i form av en mer rättvisande kostnadsfördelning). För att försvagade tillsynsincitament dessutom ska bidra systematiskt till subventionering mellan länder krävs att försvagningen är större för tillsynsmyndigheter i de länder vars banker har högre genomsnittlig risk, vilket inte heller det är självklart. Enligt min bedömning framstår denna resonemangskedja totalt sett som tämligen svag.¹⁴⁵ Det kan också argumenteras för att eventuella problem med otillräcklig tillsyn på nationell nivå bättre hanteras direkt via befintliga kanaler för att säkerställa en likformig tillämpning av det gemensamma regelverket, än indirekt via ett möjligt (men osäkert) samband mellan förväntade garantiförluster och tillsynsintensitet (och till priset av de stabilitetsmässiga nackdelar det innebär att insättningsgarantierna förblir nationella).

¹⁴⁵ I den mån som incitamenten försvagas gäller det samtliga länders tillsynsmyndigheter och det är inte klart att försvagningen skulle vara större för vissa. Resonemanget bygger på ett antagande om ett positivt samband mellan tillsynsintensitet och storleken på förväntade garantiförluster, så att en mutualisering av förlusterna leder till en större reduktion i tillsynsintensitet i länder med större förväntade förluster (det vill säga högre risk). Om sambandet håller följer också därav att tillsynen för närvarande borde vara mest strikt i de länder med högst genomsnittlig risk (och vice versa), vilket är diskutabelt. Det finns också uppenbara argument för ett orsakssamband i motsatt riktning och med motsatt tecken, så att strikt tillsyn leder till låg risk i banksystemet och hög risk åtminstone delvis förklaras av svag tillsyn (vilket talar mot att förväntade garantiförluster är ett särskilt verksamt incitament för skärpt tillsyn). Det är tänkbart att nationella garantier snarare än att ge incitament för strikt tillsyn gör att tillsynsmyndigheter i länder med svaga, riskfyllda banker tillämpar mer förlåtande tillsynskriterier för att undvika att behöva stänga ned banker och därmed utlösa stora förluster för garantifonden (Acharya och Yorulmazer, 2007; Brown och Dinç, 2011).

Full ömsesidighet eller hybridssystem?

Givet farhågorna om subventionering mellan länder och försvagade tillsynsincitament, skulle en EDIS-lösning med mer begränsad ömsesidighet än slutstadiet i kommissionens förslag utgöra en rimlig kompromiss som fångar merparten av fördelarna med ett gemensamt system men undviker nackdelarna? Flera förslag på sådana hybridssystem har presenterats.¹⁴⁶ Gemensamt för dessa är att garantisystemen fortsatt skulle ha ett starkt inslag av nationell uppdelning, garantifonden skulle delas upp i en nationell och en gemensam del men tillgång till den gemensamma delen skulle ges först när nationella resurser (inklusive extraordinära *ex post*-bidrag) är uttömda, premier för banker skulle sättas på samma sätt som idag och den gemensamma delen skulle finansieras med premier från respektive nationellt garantisystem. Syftet med att garantin fortsatt har en nationell del, som måste förbrukas innan den gemensamma delen kan utnyttjas, är att det ska fungera som ett slags ”självrisk” på nationell nivå.

Ett sådant delvis gemensamt system kommer – förutsatt att det innefattar likformiga nationella målnivåer för garantifonden och någon form av mutualisering i den gemensamma delen – att ge upphov till *mer*, inte mindre subventionering mellan länder än ett fullt ömsesidigt system, så länge skillnader kvarstår i genomsnittlig risknivå mellan ländernas banksystem. Skälet är att de nationella målnivåerna normaliserar bort skillnader i risk: länderna kommer att ha relativt sett lika stora nationella garantifonder, men dessa nationella fonder kommer att tömmas – och därmed tillträde till den gemensamma fonden att krävas – oftare för länder vars banker i genomsnitt har högre risk. Med andra ord är subventioneringen högre för att tillämpningen av likformiga nationella målnivåer ger ett svagare samband mellan risk och försäkringskostnad för bankkollektivet som helhet. I linje med detta resonemang finner ECB:s konsekvensstudie att subventioneringen i ett blandat system, där en gemensam och en nationell garantifond uppgår till vardera 0,4 procent av garanterad inlåning för varje land, är högre än i ett fullt ömsesidigt system.¹⁴⁷

Det har föreslagits att detta problem avhjälps med en nationell *experience rating*, det vill säga att premien till den gemensamma fonden höjs för de nationella garantisystem till vilka utbetalning från den gemensamma delen gjorts.¹⁴⁸ En sådan högre premie kan, i princip, utformas så att den fullt ut kompenserar för enskilda länders ”överutnyttjande” av den gemensamma garantin, och är i den meningen ett alternativ till den ursprungsoberoende riskjustering av *bankers* premier som görs i ett fullt ömsesidigt system. Denna lösning har dock

¹⁴⁶ Från EDIS som enbart en sista instansens långivare för de nationella garantisystemen (Bundesministerium der Finanzen, 2019), via EDIS som återförsäkringssystem (Gros, 2015), till ett i och för sig gemensamt system, men med nationella ”fack” (Bénassy-Quéré m.fl., 2018).

¹⁴⁷ Carmassi m.fl. (2020). Även Europeiska kommissionen (2016) finner att ett fullt ömsesidigt system ger en mer rättvisande fördelning av försäkringskostnaden än ett blandat system.

¹⁴⁸ Gros (2015). En liknande effekt uppnås av den *ex post surcharge* som föreslås av Bénassy-Quéré m.fl. (2018).

betydande nackdelar. Framför allt gör kravet på att förbruka samtliga inhemska resurser (inklusive extraordinära premier från överlevande banker) innan tillgång ges till den gemensamma fonden, liksom den ökade kostnaden för den gemensamma delen (som också måste finansieras av överlevande banker), att det i dagsläget befintliga starkare inslaget av *ex post*-finansiering för länder med högre än genomsnittlig risk och för mindre länder kvarstår.

Beträffande en *experience rating*, eller bara kravet att uttömma nationella resurser, som ett slags självrisk på nationell nivå, finns anledning att fråga sig till vilken aktör detta är riktat. Tillsynsmyndigheter, garantiförvaltare och samtliga banker från ett visst land har inga kollektiva incitament och kan inte förväntas koordinera sitt agerande utifrån en kollektiv disciplineringsmekanism. En självrisk kan möjligen medföra något lägre potential för moralisk risk relaterad till nationella myndigheters agerande jämfört med ett fullt ömsesidigt system, men fördelen av ett blandat system i detta avseende torde vara minimal.¹⁴⁹ Bankers (individuella) riskincitament förbättras däremot inte alls, eftersom kostnaden uppstår *ex post*.¹⁵⁰ Att ett system med *experience rating* kan förväntas missgynna mindre länder i form av högre premier till den gemensamma fonden, enbart på grund av sämre förutsättningar för inhemsk riskdelning, framstår också som icke-önskvärt utifrån ett konkurrensneutralitetsperspektiv.

Sammanfattningsvis kan ett blandat system med begränsad ömsesidighet utformas så att subventionering mellan länder undviks, men det ger svaga incitament för banker att reducera sin risk, särskilt i högriskländer där det behövs som mest, och kostnadsfördelningen förblir mindre rättvisande än i ett fullt ömsesidigt system. Om ett hybridsystem utformas så att det fullt ut kompenserar för den subventionering mellan länder som följer av att stabiliteten i länders bank- eller garantisystem skiljer sig åt, innebär det dessutom i praktiken att garantiutbetalningar fortsättningsvis kommer att finansieras helt inom varje land. Den partiella ömsesidigheten ger då inget egentligt mervärde jämfört med en situation där garantisystemen förblir helt nationella, och där det enbart inrättas en gemensam *backstop*-funktion som ger fullt återbetalningspliktigt likviditetsstöd till nationella garantifonder som tömts.¹⁵¹

¹⁴⁹ I den mån som ett samband mellan tillsynsintensitet och förväntade inhemska garantiförluster existerar försvagas det både i ett partiellt och ett fullt ömsesidigt system eftersom statens betalningsförpliktelser som *backstop* reduceras eller elimineras helt i båda fallen.

¹⁵⁰ I en konventionell försäkring fungerar självrisk och *experience rating*. Både självrisken och den högre följande premien betalas av den försäkringstagare till vilken en försäkringsutbetalning görs och motverkar därför överutnyttjande av försäkringen. Att tillämpa samma mekanismer i ett insättningsgarantisystem, där den bank som utlöst en garantiutbetalning försvinner från systemet och kostnaden bara drabbar resterande banker, motsvarar ungefär en situation där varje försäkringstagare i en konventionell försäkring förväntas agera solidariskt och undvika att försäkringen behöver utnyttjas, enbart för att det orsakar högre framtida kostnader för övriga försäkringstagare.

¹⁵¹ Det vill säga ett system ungefär i linje med första stadiet i kommissionens modifierade förslag från 2017 (Europeiska kommissionen, 2017). Ett sådant system med enbart en gemensam *backstop* har fördelen att det blir betydligt mindre komplext.

Avsaknad av en gemensam backstop för EDIS

Ett tydligt förslag om en gemensam *backstop*-lösning till EDIS saknas för närvarande. Kommissionens EDIS-förslag från 2015 förutsätter en kombinerad *backstop* för SRF och EDIS, en förutsättning som numera i praktiken är överspelad. 2017 års förslag är tydligare med att (den då pågående diskussionen om) den gemensamma *backstop*en är kopplad specifikt till SRF, men berör inte närmare en separat lösning för EDIS. Ett tänkbart scenario är därför att någon variant av EDIS införs utan att *backstop*-frågan är löst. Vad som i den situationen skulle hända om en kris orsakar att EDIS-fondens medel förbrukas är inte helt klart.

En möjlighet är att ansvaret för att ersätta insättare, i den utsträckning som inhemska betalningsåtaganden överstiger medel tillgängliga via EDIS, återgår till den nationella nivån. Med andra ord en gemensam garanti med nationell *backstop*. Det förefaller vara vad regelverket formellt innebär: om frågan om *backstop* lämnas utanför det tillägg till SRMR som etablerar EDIS, då gäller de bestämmelser i DGSD som lägger ansvaret för garantisystemens tillgång till alternativ finansiering på respektive medlemsland.¹⁵² En annan möjlighet är att bankunionens länder på mer *ad hoc*-mässig basis beslutar om att gemensamt förse EDIS med likviditetsstöd (direkt eller via ESM). Sådant stöd skulle behöva iakttäta principen om fiskal neutralitet (det vill säga utformas som ett lån till EDIS) för att inte inkräkta på ländernas fiskala suveränitet.¹⁵³

Den generella sannolikheten att en fullt uppbyggd EDIS-fond töms, och därmed att en *backstop* behöver aktiveras, får utifrån tillgängliga simuleringsstudier bedömas som mycket låg.¹⁵⁴ Sannolikheten att så sker på grund av en bankkris som är begränsad till fåtal medlemsländer är ännu lägre. De mervärden av EDIS som uppstår av ett förstärkt försäkringsskydd och ett reducerat samberoende mellan banker och statsfinanser (särskilt för länder med svagare riskdelningsförmåga och/eller statsfinanser) kvarstår därför väsentligen även om *backstop*-funktionen blir kvar på nationell nivå.

Försvårad samordning med nationella delar av skydds nätet

Ytterligare ett tänkbart problem med en gemensam insättningsgaranti är att en centralisering av garantiförvaltningen skulle försvåra samordning med de delar av skydds nätet som ligger kvar på nationell nivå. Det gäller framför allt delar av tillsynen och ansvaret för nödlikviditet (ELA). Vad avser makrotillsynen, där huvudansvaret ligger på nationella myndigheter, finns inget större behov av samordning med garantisystemet. Visserligen påverkas garantifondens förväntade

¹⁵² Artikel 10.9, Dir 2014/49/EU (2014). Denna tolkning görs även bland annat i ECB:s yttrande om kommissionens EDIS-förslag (ECB, 2016).

¹⁵³ Det kan tilläggas att en situation där samtliga medel inom EDIS har förbrukats i praktiken är liktydig med att bankunionen har hamnat i en kris som är så allvarlig att exceptionella krishanteringsåtgärder med all sannolikhet ändå skulle krävas, om inte annat av rent politiska skäl. Det bidrar till svårigheten att förutspå exakt vad som skulle ske i detta fall.

¹⁵⁴ Carmassi m.fl. (2020); Europeiska kommissionen (2016).

förluster av systemrisk, och därmed av styrkan i makrotillsynen, men eventuellt direkt samordningsbehov rör primärt informationsutbyte och avvecklingsbeslut för enskilda banker, det vill säga mikrotillsyn. Följaktligen är det framför allt vad gäller mindre signifikanta banker som samordningen mellan tillsyn och garantiförvaltare skulle kunna försvåras, eftersom dessa banker står under nationella myndigheters tillsyn och nedstängningsbeslut kan förväntas ha mer omedelbara konsekvenser för garantisystemet.

Beträffande löpande informationsutbyte är det sannolikt av mindre betydelse om insättningsgarantin centraliseras, givet de institutionella strukturer för samverkan som finns och givet att de nationella garantisystemen förutses finnas kvar som ett slags lokala EDIS-filialer. Vad gäller ingripande åtgärder för att förhindra insolvens och beslutet att en bank har fallerat (FOLTF) har garantiförvaltaren enligt EU-regelverket inget formellt inflytande.¹⁵⁵ Snarare än en bedömning av huruvida formell samordning försvåras handlar det därför primärt om huruvida en centralisering av garantisystemet gör nationella tillsynsmyndigheter mindre benägna att beakta garantisystemets intressen. Frågan överlappar därmed med tidigare diskussion om eventuell moralisk risk i nationella myndigheters agerande, och i princip kan man tänka sig att myndigheternas incitament förändras i två motsatta riktningar. Å ena sidan kan det faktum att garantiförluster inte längre bärs på hemmaplan öka vikten av faktorer som motverkar en resolut och kostnadsminimerande hantering av banker som är på väg att falla (externaliteter, politiska hänsyn och så vidare), med följd att icke-livskraftiga banker överlever "för länge". Å andra sidan eliminerar samma faktum ett tänkbart motiv för nationella myndigheter att förhålla beslutet att avveckla en fallerande bank, nämligen motivet att undvika inhemska garantiförluster. Inom ramen för ESFS bedrivs dock arbete även beträffande kriterier och procedurer för avvecklingsbeslut som syftar till likformig tillämpning av EU-lagstiftningen.¹⁵⁶ En möjligen lika trolig utgång av ett EDIS-införande är således att det inte nämnvärt påverkar nationella tillsynsmyndigheters agerande på detta område.

Beträffande nödlikviditet, slutligen, råder en snarlik risk för intressekonflikt mellan den nationella och den gemensamma nivån vid ett införande av en gemensam garanti. Nationella centralbankers benägenhet att ge alltför generöst likviditetsstöd på bekostnad av garantifonden, på grund av deras förhållandevis låga riskexponering och högprioriterade fordran, skulle kunna förstärkas när garantiförluster inte längre bärs inom landet. Två mekanismer begränsar centralbankernas diskretion att bevilja nödlikviditet och talar mot att så skulle bli fallet i någon större utsträckning. Dels är det i praktiken ett strikt krav att den mottagande banken är solvent för att stöd ska kunna ges, dels har ECB möjlighet att begränsa stödets omfattning och därmed förhindra att det blir

¹⁵⁵ Det primära samordningsbehovet föreligger här mellan tillsyns- och resolutionsmyndighet. Medel från garantifonden kan undantagsvis, och på vissa villkor, användas för att förhindra att en bank fallerar. Denna möjlighet är för närvarande föremål för översyn av kommissionen.

¹⁵⁶ Se bland annat EBA (2015a).

alltför frikostigt.¹⁵⁷ Det har därutöver argumenterats för att centralbankers tendens historiskt att vara alltför generösa med likviditetsstöd åtminstone delvis är en konsekvens av att det tidigare har saknats tydliga ramverk för hantering av insolventa banker (särskilt systemviktiga banker).¹⁵⁸ Om så är fallet är det tänkbart att införandet av ett resolutionsramverk har reducerat risken för intressekonflikter mellan LOLR-funktion och garantisystem mer generellt, oavsett om garantisystemet ligger på nationell eller gemensam nivå.

Sammanfattningsvis är min bedömning att nackdelarna av att garantiförvaltningen lyfts till den gemensamma nivån – i form av försvårad samordning och intressekonflikter med nationella delar av skydds nätet – är begränsade.

5.3 Politiska knäckfrågor

Utöver rena för- och nackdelar med en gemensam insättningsgaranti påverkas debatten och förhandlingarna om EDIS av ett antal andra frågor. Dessa frågor är antingen direkt förknippade med EDIS, eller så har en lösning på frågorna ställts som villkor för att en gemensam garanti ska kunna införas. Detta avsnitt diskuterar två huvudsakliga ”knäckfrågor”. Dels gör det faktum att skillnader i risknivå mellan medlemsländernas banksystem ökar risken för subventionering inom ett gemensamt garantisystem att behovet av riskreduktion har uppfattats som centralt. Dels är frågan om bankernas innehav av sina hemländers statsobligationer kopplad till EDIS så tillvida att en minskning av dessa innehav också är nödvändig för att bryta samberoendet mellan banker och statsfinanser. Men innehaven utgör också på ett par olika sätt ett hinder för vidare framsteg med den gemensamma garantin.¹⁵⁹

Riskreduktion

Frågan om ”riskreduktion” har kommit att bli central för diskussionerna om EDIS. Riskreduktion nämns redan i kommissionens EDIS-förslag från 2015, även om det där diskuteras primärt i termer av fortsatt uppdatering och harmonisering av regelverk och regeltillämpning. I kommissionens alternativa förslag från 2017 diskuteras uttryckligen behovet att vissa av medlemsländernas banksystem reducerar de höga volymerna av nödlidande lån, det vill säga lån som det bedöms som osannolikt att låntagaren ska kunna betala tillbaka, eller där räntebetalningar och eventuella amorteringar börjat utebli. Det är också om nödlidande lån som diskussionen om riskreduktion främst kommit att handla.

¹⁵⁷ Villkor och procedurer för ELA (inklusive nationella centralbankers skyldighet att informera ECB) specificeras i ett avtal mellan parterna i det europeiska centralbankssystemet (ECB, 2020).

¹⁵⁸ Centralbanker har mobiliserats för att förhindra (större) bankkonkurser av samma skäl som skatte-medel historiskt har använts i undsättningsaktioner (se bland annat Freixas och Rochet, 2008).

¹⁵⁹ Fler politiskt svårlösta frågor är kopplade till EDIS, till exempel eventuella förändringar i resolutionsramverket och viss harmonisering av nationella insolvensförfaranden. Därutöver har de tekniska förhandlingarna om utformningen av EDIS berört en rad frågor på mer detaljerad nivå. Riskreduktion och statsobligationsinnehav är dock de två frågor som, mer än andra, betonas i debatten.

Andelen nödlidande lån är en viktig indikator på bankers tillgångsrisk och en hög andel kan utgöra ett betydande sänke för bankers lönsamhet och kreditgivningsförmåga, och därmed också för en ekonomis återhämtningsförmåga efter en kris. Som framgår av figur 6 ökade andelen problemlån markant från inledningen av finanskrisen fram till slutskedet av eurokrisen i flertalet EU-länder. Andelen förblev hög eller fortsatte att öka under mitten av 2010-talet i några av de krisdrabbade euroländerna (med en maximal andel på cirka 45 procent i Grekland 2015–17), men har under senare år reducerats kraftigt. Denna minskning har väsentligen skett utan att bankers kapitalandel har försämrats, trots att hantering av problemlån (genom till exempel försäljning eller nedskrivning) orsakar förluster och därmed förbrukar kapital. Europeiska banker är idag betydligt mer välkapitaliserade än vid inledningen av finanskrisen (figur 7).

Variationen i andel problemlån mellan EU-länderna är dock fortfarande betydande, med omkring 10 procent av lånestocken klassad som nödlidande i Cypern och Grekland, jämfört med mindre än en procent i till exempel Luxemburg och Sverige. Krisländernas banker (Irland undantaget) har också förblivit bland de lägst kapitaliserade inom EU och är dessutom betydligt mindre lönsamma än i övriga EU.¹⁶⁰ Därtill är utvecklingen i den närmaste framtiden osäker. Initiala farhågor att problemlånen skulle öka igen som konsekvens av den kraftiga ekonomiska inbromsningen under coronapandemin besannades inte, till stor del tack vare omfattande offentliga stödåtgärder.¹⁶¹ Men i nuvarande ekonomiska läge av åtstramad penningpolitik och svag konjunktur kvarstår risken för att bankers tillgångskvalitet åter försämrats.

Den ojämna fördelningen av tillgångsrisk inom bankunionen har varit en betydande källa till politiskt motstånd mot ytterligare riskdelning i form av EDIS. Framstegen med riskreduktion var också länge begränsade.¹⁶² Men samtidigt som det har rått viss samsyn om att införandet av en gemensam garanti förutsätter ett mått av riskreduktion, har ingen enighet uppnåtts om huruvida dessa processer bör ske parallellt eller sekventiellt. Givet de senaste årens framsteg med riskreduktion och stillestånd på EDIS-fronten har i praktiken ett slags sekventiell ansats kommit att gälla, men konkreta beslut om vilken nivå av riskreduktion som är tillräcklig för att inleda införandet av EDIS saknas fortfarande. Det är också oklart om deltagande i EDIS ska villkoras med exempelvis vissa maximinivåer för nödlidande lån på ländernivå, eller om inträdeskrav på banknivå ska tillämpas.

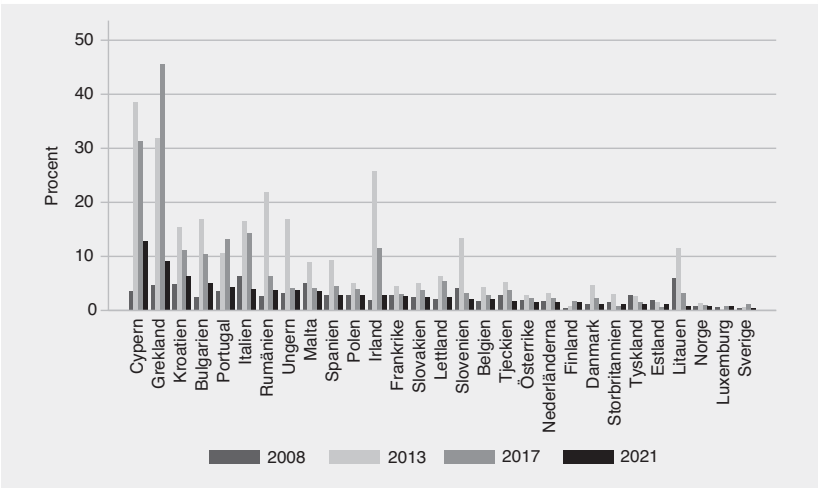
¹⁶⁰ Se till exempel Forssbäck (2021).

¹⁶¹ Se till exempel Martin m.fl. (2022).

¹⁶² En rad initiativ på nationell och gemensam nivå har bidragit till de större framstegen under senare år, se bland annat Europeiska unionens råd (2017), Europeiska kommissionen (2020) och Lehmann (2021).

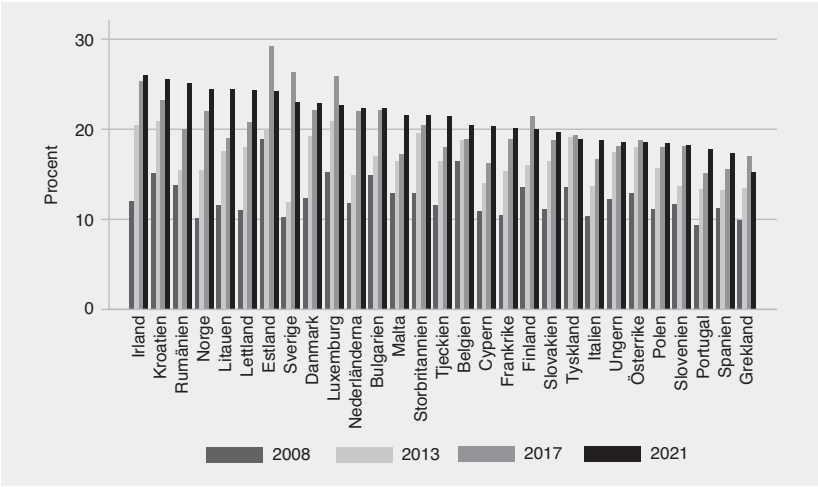
Från ett försäkringsekonomiskt perspektiv finns inga starka motiv för att villkora riskdelning med föregående riskreduktion, förutsatt att riskdelningsmekanismen prissätts korrekt. Att neutralisera skillnader i risk mellan försäkringstagarna är hela poängen med riskjustering av garantipremierna, och om garantin är korrekt

Figur 6: Bankers nödlidande lån som andel av totala lån i EU27 + Norge och Storbritannien, 2008–2021 (2020 för enstaka länder och 2019 för Tyskland)



Källa: IMF Financial Soundness Indicators (WDI för enstaka länder/år).

Figur 7: Bankers regleringsmässiga kapital som andel av riskviktade tillgångar i EU27 + Norge och Storbritannien, 2008–2021 (2020 för enstaka länder).



Källa: IMF Financial Soundness Indicators (WDI för enstaka länder/år).

prissatt kompenserar de mer riskfyllda bankerna kollektivet för sin högre risk.¹⁶³ Om garantin är felprissatt kan riskreduktion (eller egentligen riskutjämning) vara motiverat för att initialt undvika subventionering inom systemet, men det är ingen lösning på lång sikt eftersom de snedvridande incitament som följer av felprissättningen kvarstår. Full riskutjämning är heller varken möjlig eller önskvärd: ländernas banksektorer är inte identiska och asymmetriska chocker kommer att inträffa, vilket innebär att bankers risknivåer måste tillåtas att både skilja sig åt i genomsnitt och variera över tiden. Meningsfullheten i att lägga stor vikt vid riskreduktion vid en viss specifik tidpunkt är således begränsad. Den enda långsiktigt hållbara lösningen är att variationer i risk så långt som möjligt avspeglas i de premier bankerna betalar för försäkringen.

Det kan däremot finnas andra skäl än rent försäkringsekonomiska för ytterligare riskreduktion innan EDIS införs. För det första kan den politiska legitimiteten för en gemensam garanti öka om alla länder har "sopat rent framför egen dörr" innan projektet sjösätts. Givet att ömsesidighet i garantin innebär en teoretisk möjlighet till transfereringar mellan länder, samtidigt som det inte är möjligt att förutse hur risker kommer att fördela sig i framtiden, kan det också finnas anledning att reducera initiala obalanser som ett slags försiktighetsåtgärd. För det andra kan, även om prissättningsmekanismen i ett fullt ömsesidigt EDIS inte leder till systematisk subventionering, viss riskreduktion *ex ante* förhindra att en mutualisering av garantiförluster utlöser en tänkbar (om än osannolik) våg av fallissemang för icke-livskraftiga banker som har överlevt enbart för att nationella myndigheter dragit ut på nedstängningsbeslutet. De höjningar av garantipremierna för de svagaste bankerna som i avsaknad av föregående riskreduktion kan förväntas i ett ömsesidigt system kan också innebära en icke-önskvärd urholkning av dessa bankers kapital och möjligen därmed orsaka ökat risktagande.¹⁶⁴ För det tredje ökar den förväntade subventioneringen inom systemet om beslut fattas till förmån för ett hybridssystem med partiell ömsesidighet men fortsatt likformiga målnivåer för nationella garantifonder (se avsnitt 5.2). Situationen är i praktiken liktydig med felprissättning av garantin och kan därmed motivera riskutjämning (med ovanstående reservation för den långsiktiga hållbarheten i en sådan lösning).

Slutligen har det även gjorts betydande politiska investeringar i vikten av riskreduktion, både på gemensam nivå och av enskilda länder, samtidigt som påtagliga framsteg gjorts först under de senaste åren. Det har bidragit till att hålla frågan högt upp på EDIS-agendan.

¹⁶³ Andelen nödlidande lån ingår som huvudsaklig indikator på tillgångskvalitet i EBA:s riktlinjer för beräkning av garantipremier. Även kapitalandel och lönsamhet tas i beaktande, se EBA (2015b).

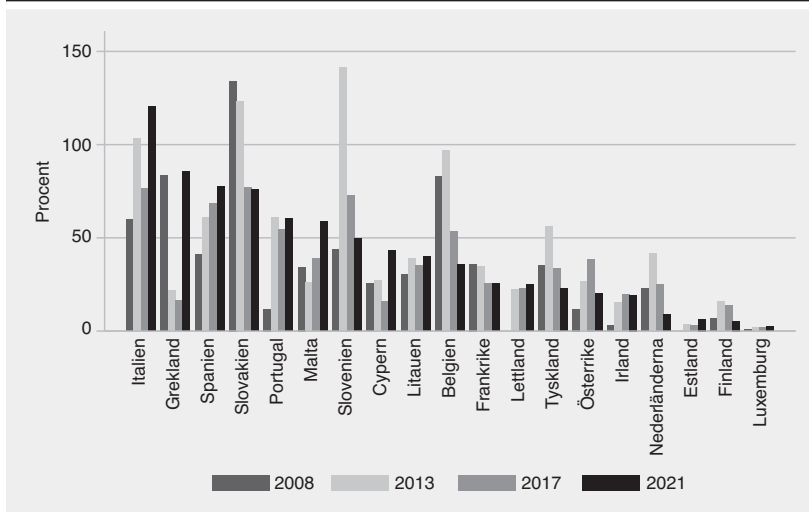
¹⁶⁴ Acharya och Dreyfus (1989). Det kan tilläggas att medlemskap i SRM redan i nuläget i någon mån villkoras av tillgångskvalitet i form av de tillgångskvalitetsbedömningar (*Asset Quality Reviews*, AQR) som görs för "signifikanta" banker första gången de klassificeras som signifikanta eller när ett nytt land ska anslutas till bankunionen, just i syfte att undvika att banker som är nära att falla tas in i riskdelningsmekanismen. Ett liknande förfarande för EDIS, i kombination med det förutsetta gradvisa införandet, torde kunna förhindra att den gemensamma garantin såväl utlöser ett stort antal plötsliga fallissemang som orsakar ökat risktagande.

Bankers innehav av det egna landets statsobligationer

Det finns en rad generella skäl till att banker innehåller en viss mängd statsobligationer. För det första gör de likviditetskrav som införts i Basel III-regelverket att det är obligatoriskt för banker att innehålla en viss mängd snabbt omsättningsbara tillgångar för att kunna möta likviditetschocker. Statsobligationer (i bankens hemlands valuta) betraktas också regleringsmässigt som en riskfri tillgång och riskviktsas med noll procent, oavsett deras faktiska risk (jämför avsnitt 2.5). Genom omallokering av tillgångarna mot statsobligationer kan banker därmed höja sin regleringsmässiga kapitalandel (eller undvika att en ökning av risken i andra tillgångar orsakar regleringsmässig underkapitalisering). För det andra är statsobligationer alltid gångbara som säkerhet vid likviditetsoperationer med centralbanken. Genom ett tillräckligt innehav av statsobligationer kan banker därmed försäkra sig om att ha tillgång till centralbankslikviditet vid behov. För det tredje har banker vanligen en central roll som köpare och återförsäljare på statsobligationsmarknaden, och därmed som mellanhand mellan staten som emittent och övriga obligationsinvestorare.

Men alltför stora innehav av hemlandets statsobligationer exponerar banker för statens solvensrisk och utgör en av de huvudsakliga kanalerna för samberoende mellan banker och stat. Givet målsättningen med bankunionen att bryta detta samberoende är en reduktion av obligationsinnehaven uppenbart komplementär med införandet av EDIS. Liksom för andelen nödlidande lån är problemet delvis ett arv från skuldkrisen och gäller främst de före detta krisländerna: dels är den statsfinansiella risken generellt sett högre, dels är bankers innehav av hemlandets

Figur 8: Bankers innehav av det egna landets statsobligationer som andel av eget kapital och avsättningar, euro19-länderna, 2008–2021.



Källa: ECB.

statsobligationer oproportionerligt stora i dessa länder. Som framgår av figur 8 är innehaven större än genomsnittet för euroländerna i samtliga forna krisländer utom Irland. De har också i allmänhet ökat sedan inledningen av finanskrisen och visar inga entydiga tecken på att minska.

Frågan om obligationsinnehav har även ytterligare kopplingar till EDIS som har bidragit till att försvåra införandet av en gemensam garanti. Problemet är tudelat. För det första kan ett gemensamt garantisystem komma att utgöra en kanal för att sprida exponering för statsfinansiell risk från banksystem i länder med svaga statsfinanser till övriga länders banker. Orsaken är att statsobligationerna har noll riskviktning enligt kapitalregleringen, vilket gör att den reella risken i statsobligationsinnehav inte heller beaktas när garantipremier sätts (eftersom riskjusteringen av garantipremier också följer gällande regelverk). Följaktligen uppstår viss felprissättning av garantin och därmed subventionering från banker i länder med låg statsfinansiell risk till banker i länder med hög risk. För det andra har det påtalats att skuldyngda länder kan använda sitt inflytande över den inhemska banksektorn för att övertyga bankerna att öka sina innehav av landets statsobligationer, för att på så vis stödja efterfrågan och sänka statens lånekostnader. Denna möjlighet ökar om bankerna har tillgång till billig, gemensamt försäkrad inlåningsfinansiering. Felprissättningen av statsfinansiell risk öppnar alltså möjligheten att EDIS missbrukas för att undgå budgetdisciplin och därmed underminerar andra delar av valutasamarbetet (i synnerhet den del som strävar efter fiskal samordning).

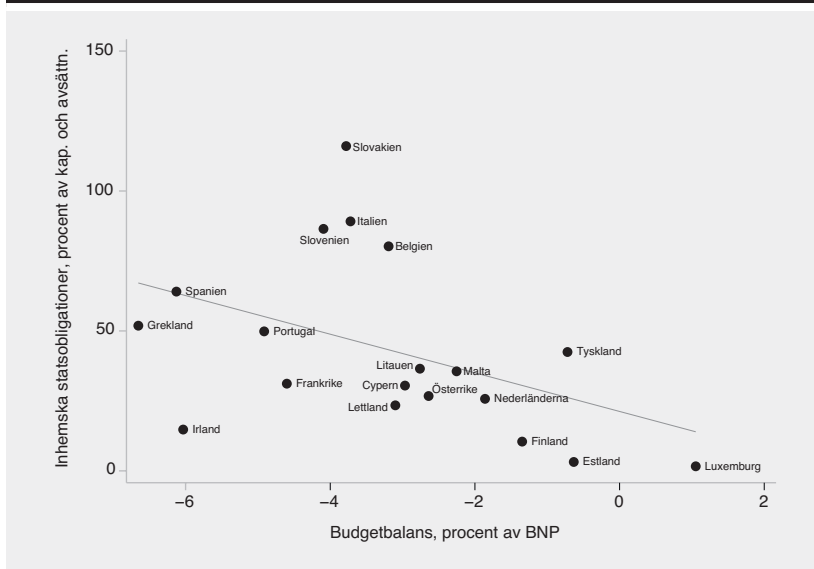
Av figur 9 framgår att korrelationen mellan bankers innehav av det egna landets statsobligationer och budgetbalansen har varit negativ för euroländerna under åren sedan finanskrisen. Forskningen har också funnit stöd för att ökningen i innehav under krisen delvis berodde på att krisländernas regeringar utövade påtryckningar på den inhemska banksektorn, men det finns även andra förklaringar.¹⁶⁵

Att frågan om bankers statsobligationsinnehav får en lösning före, eller i samband med, införandet av en gemensam garanti framstår enligt min bedömning som mer välmotiverat än långtgående *ex ante* riskreduktion. Dels på grund av komplementariteten med EDIS med avseende på en av dess huvudsakliga målsättningar. Dels för att innehavens regleringsmässiga riskfrihet gör en gemensam garanti till en kanal för delning av icke-prissatta risker inom bankunionen, vilket utgör en reell strukturell svaghet som kan reducera legitimiteten och trovärdigheten för garantin, och dessutom orsaka friktioner inom andra delar av valutasamarbetet.

Flera tänkbara lösningar har förts fram i debatten. Den rakaste lösningen skulle vara att statsobligationer riskviktas och att innehavens faktiska risk återspeglas i

¹⁶⁵ I synnerhet att mer riskfyllda statsobligationer med förhållandevis hög avkastning men noll riskviktning och därmed låga finansieringskostnader var en attraktiv tillgång för bankerna under krisen. Krisländernas banker var dessutom starkt beroende av ECB:s likviditetsfaciliteter för sin finansiering. Se bland annat Battistini m.fl. (2014) och Acharya och Steffen (2015).

Figur 9: Bankers innehav av det egna landets statsobligationer som andel av eget kapital och avsättningar och statens budgetbalans som andel av BNP, euro19-länderna, genomsnitt 2008–2021. Budgetbalans avser nettoutlåning (+) eller -upplåning (-) för den offentliga sektorn (general government).



Källa: ECB (bankers statsobligationsinnehav) och Eurostat (budgetbalans/BNP).

premierna som bankerna betalar för insättningsgarantin. Men det finns argument för att banker bör ha tillgång till värdepapper som regleringsmässigt behandlas som helt riskfria, och att belägga inhemska statsobligationer med kapitalkrav skulle innebära en konkurrensnackdel för europeiska banker globalt. Därför har det även föreslagits att det införs en övre begränsning för innehav av det *egna landets* obligationer, eller en extra avgift om innehaven är alltför koncentrerade (för euroområdet är statsobligationer från samtliga euroländer regleringsmässigt riskfria). Statsfinansiellt svagare länder har motsatt sig sådana lösningar av rädsla att deras statsupplåning skulle fördyras. Här tangerar också debatten om fullbordandet av bankunionen diskussionen om gemensamma euroobligationer, eftersom en sådan tillgång skulle kunna ersätta den roll som statsobligationer för närvarande fyller för bankerna. Obligationer som emitteras och backas upp gemensamt av euroländerna skulle i sig ha långtgående riskdelande effekter och förvärpa problemet med reducerade incitament för budgetdisciplin, men det finns flera olika förslag på tekniska lösningar för syntetiska euroobligationer utan ömsesidighet.¹⁶⁶ Även denna typ av lösning har dock hittills mött motstånd från de statsfinansiellt starkare euroländerna.

¹⁶⁶ Se till exempel Brunnermeier m.fl. (2017).

6 Slutsatser och implikationer för Sverige

6.1 Förutsättningarna för en gemensam insättningsgaranti inom bankunionen

Införandet av en gemensam insättningsgaranti diskuteras ofta i termer av att ”fullborda” bankunionen,¹⁶⁷ vilket äger en viss logik mot bakgrund av att det är den enda av de tre förutsedda pelarna som ännu inte införts. Bankunionen är dock ofullständig i flera avseenden. Som framgått tidigare i rapporten ligger även vissa andra delar av det finansiella skyddsnätet helt kvar på nationell nivå, och tillsyn och resolution är bara delvis gemensamma. Dessutom kan redan befintliga delar av bankunionen komma att behöva reformeras för att fungera enligt intentionen (i synnerhet resolutionsramverket är omdiskuterat). Den gemensamma tillämpningen av regelverket kan också synliggöra behov av reformer på angränsande områden (såsom nationella konkurslagstiftningar). Bankunionen kan med andra ord betraktas som ett *work in progress*, snarare än ett färdigkonstruerat pussel med en enda saknad bit.

Sammanfattningsvis skulle ett införande av EDIS ändå utgöra ett betydande steg i riktning mot att uppnå målsättningarna med bankunionen. I synnerhet skulle det innebära ett väsentligt steg mot att bryta samberoendet mellan banker och statsfinanser inom euroområdet. Mer generellt skulle storskaligheten och den ökade diversifieringen i en gemensam garanti medföra avsevärda förbättringar med avseende på garantins trovärdighet och riskdelningseffektivitet, vilket också innebär att den bättre kan fylla syftet att bidra till den finansiella stabiliteten i samtliga länder. Även målsättningen om ett helt likformigt konsumentskydd inom bankunionen skulle uppnås genom en gemensam garanti. Beträffande andra målsättningar eller förutsedda fördelar skulle ett gemensamt garantisystem, som enskild reform, sannolikt ha en mer begränsad effekt under ett ”allt annat lika”-antagande. Det gäller såväl förutsättningarna för betydande synergier med bankunionens övriga komponenter, som att uppnå ökad gränsöverskridande integration inom den europeiska banksektorn. Beträffande nackdelar finns brister i den förutsedda kostnadsfördelningen, men risken för systematisk subventionering inom ramen för ett fullt ömsesidigt garantisystem framstår som begränsad. Bankers incitament skulle förbättras jämfört med dagens system genom en starkare koppling mellan risk och försäkringskostnad, och farhågor om försvagade tillsynsincitament framstår som mindre välunderbyggda.

Sammantaget överväger fördelarna med ett (fullt ömsesidigt) gemensamt garantisystem tämligen klart från ett ekonomiskt perspektiv. Men EDIS är

¹⁶⁷ Till exempel i Europeiska kommissionen (2017), Carmassi m.fl. (2020) och Beck m.fl. (2022).

fortsättningsvis ett politiskt kontroversiellt projekt. I den mån det för närvarande över huvud taget diskuteras på högre nivå är såvitt kan bedömas den grundläggande oenigheten mellan bankunionens länder kring den gemensamma garantin alltså väsentligen densamma nu som när kommissionen lade fram sitt förslag 2015. Oenigheten löper också längs förutsägbara linjer och speglar en liknande brist på samsyn kring andra delar av valutasamarbetet, med ett primärt nordeuropeiskt läger som förordar mer disciplin och strikta regler på nationell nivå och hittills har motsatt sig EDIS, kontra ett primärt sydeuropeiskt läger som propagerar för mer gemensam riskdelning och nya institutioner på det ekonomisk-finansiella området.¹⁶⁸

Från ekonomisk synpunkt kan det te sig något förbryllande att EDIS har visat sig så mycket mer svårgenomfört än SRM. Båda innefattar en snarlik form av riskdelning, finansieras på likartat sätt och till liknande belopp, och fonderade medel förbrukas i samband med att banker fallerar. Det kan delvis bero på att resolutionsramverket på ett helt annat sätt är ett nytt inslag i skyddsnätet där syftet tydligt ligger på att åstadkomma ett regimskifte från *bailout* till *bail-in*, det vill säga att undvika undsättning av banker med skattemedel, och att fördelarna med krishantering av större, internationella banker på gemensam snarare än nationell nivå är så uppenbara att de inte kan förbises. Insättningsgarantin skulle däremot gälla *alla* banker, och garantiutbetalningar göras direkt till en fallerande banks kunder i hemlandet och såtillvida utgöra en mer konkret "transferering" av gemensamma (om än inte fiskala) medel. Det kan också spela roll att den europeiska banksektorn är mycket heterogen, vilket gör det till en utmaning att hitta en utformning av en gemensam garanti som passar alla.

Acceptansen för ytterligare riskdelning kan också ha minskat och en viss reformtrötthet infunnit sig allteftersom den akuta fasen av eurokrisen fallit allt längre tillbaka i tiden. En relaterad tänkbar orsak till att införandet av EDIS kan uppfattas som mindre brådskande är ett resonemang om att insättningsgarantis relativa betydelse för den finansiella stabiliteten har minskat genom införandet av resolutionsramverket för större banker. Även om insättningsgaranti, och inte resolution, förblir den väsentliga delen av skyddsnätet för mindre banker, utgör dessa en mindre förväntad belastning på garantin och bristande förtroende för och inlåningsutflöden från mindre banker har lägre potential att orsaka spridningseffekter. Mer generellt har skärpt reglering och striktare tillsyn reducerat den genomsnittliga risknivån i banksektorn, och därmed sannolikheten för fallissemang, jämfört med perioden före 2008. Således kan det hävdas att sannolikheten att försäkringen faller ut, och därför även betydelsen

¹⁶⁸ Exempelvis genomför Blesse m.fl. (2019) en surveyundersökning av nationella parlamentariker i Tyskland, Frankrike och Italien, och finner att franska och särskilt italienska parlamentariker är positiva till gemensamma euroobligationer, ECB:s kvantitativa lättnader och förslag om en europeisk arbetslöshetsförsäkring, medan tyska politiker är negativa. Ett liknande mönster återkommer i undersökningen vad gäller EDIS, även om tyska parlamentariker är mer neutrala i detta fall.

av en robustare insättningsgaranti, har minskat.¹⁶⁹ Slutligen har framsteg med EDIS uteblivit delvis för att den gemensamma garantin är intimt förknippad med frågan om bankers innehav av hemlandets statsobligationer och dessutom fordrar en lösning på frågan om, och i så fall hur, processen med riskreduktion ska kopplas till införandet.

Alla dessa faktorer – den politiska oenigheten, hur betydelsefull insättningsgarantin uppfattas som och det faktum att ett införande av en gemensam garanti sannolikt kan bli aktuellt enbart som del i en paketlösning som även beaktar relaterade frågor – påverkar vilket slags EDIS (med avseende på omfattning och utformning) som är realistiskt att förvänta sig. Det första-bästa alternativet i ekonomiskt avseende vore en fullt ömsesidig garanti i linje med slutstadiet i kommissionens förslag från 2015. Redan genom kommissionens alternativa förslag från 2017, och av ovanstående skäl, framstår ett sådant ”maximalistiskt” alternativ som mindre troligt om och när ett första beslut om EDIS fattas. Det näst bästa alternativet vore, enligt min bedömning, en ”minimalistisk” lösning, där enbart en gemensam facilitet för (återbetalningspliktigt) likviditetsstöd till förbrukade nationella garantifonder inrättas, men där optionen att bygga ut systemet finns kvar. En sådan lösning innebär en förbättring mot dagens situation genom att påtagligt reducera risken att enskilda länder hamnar i ett förlopp av snabbt eskalerande och ömsesidigt förstärkande solvensproblem i banker och statsfinanser. Den utnyttjar däremot inte fullt ut möjligheterna till effektivare riskdelning och användning av prissättningsinstrumentet för att förstärka kopplingen mellan bankers risk och försäkringskostnad. Den eliminerar inte heller indirekta och mer långsiktiga effekter av en bankkras i form av försvagade överlevande banker och den generella ekonomiska bördan av att kostnaderna till slut ändå hamnar inom respektive land.

Det minst gynnsamma alternativet vore en komplex variant av ett hybrid-system med viss, villkorad ömsesidighet, men där den grundläggande kostnadsfördelningen förblir oförändrad (likformiga nationella målnivåer för garantifonderna bibehålls). Beroende på exakt hur ett sådant system utformas erbjuder det antingen inga egentliga fördelar jämfört med en enkel nödlånsfacilitet, eller så bygger det in subventionering mellan länder i systemet. Komplexiteten i sig saknar inte heller betydelse. För det första riskerar garantins trovärdighet och effektivitet att påverkas negativt om villkoren för dess

¹⁶⁹ Mot detta kan anföras att reglering och tillsyn inte i grunden förändrar bankers inneboende instabilitet och inte skyddar mot till exempel chocker som slår mot bankers tillgångar. En robustare insättningsgaranti minskar också i sig sannolikheten för fallissemang och skyddsnätets olika komponenter bör betraktas som komplement snarare än substitut. Enligt min bedömning påvisar den serie av bankfallissemang i USA och Schweiz som inträffade i mars 2023 insättningsgarantins fortsatta betydelse för den finansiella stabiliteten. På längre sikt – i perspektivet av ett eventuellt införande av digitala centralbanksvalutor som en alternativ och extremt säker form av likviditetsförsäkring och betalningsmedel för allmänheten – kan betydelsen av insättningsgarantier för att säkra bankers tillgång till inlåningsfinansiering till och med komma att öka (se till exempel Ahnert m.fl., 2022).

tillträde till reservfinansiering är svårbegripliga för insättarna. Det kan också uppstå oenighet på ländernivå under en kris om villkoren för tillträde till den gemensamma delen av garantin är öppna för olika tolkningar. För det andra är en komplicerad förhandlingslösning svårare att ändra, vilket ökar risken att ett kompromissartat och mindre välfungerande system i praktiken permanentas och att optionen att utvidga ömsesidigheten försvinner under överskådlig framtid.

6.2 Vad innebär ett eventuellt EDIS för Sverige?

En diskussion om konsekvenserna av ett eventuellt införande av EDIS för svenskt vidkommande blir med nödvändighet tentativ och ganska allmänt hållen. Dels är det inte bara osäkert om EDIS införs, utan också hur den gemensamma garantin i så fall utformas. Dels går konsekvenserna för svensk del av en gemensam insättningsgaranti inte att helt separera från konsekvenserna av ett eventuellt svenskt inträde i bankunionen som helhet. Diskussionen fokuserar på tre huvudsakliga frågor: för det första hur Sverige skulle påverkas av ett införande av EDIS om landet fortsatt står utanför bankunionen; för det andra hur Sverige skulle påverkas av en gemensam garanti vid ett inträde i bankunionen; och för det tredje vilken roll EDIS spelar för ställningstagandet om ett eventuellt svenskt inträde i bankunionen.

Inledningsvis kan konstateras att de tre storbankerna (Handelsbanken, SEB och Swedbank) sammantaget står för cirka hälften av den svenska inlåningsmarknaden, Danske Banks och Nordeas svenska filialer står tillsammans för cirka 15 procent (med en betydligt större andel för Nordea), ett par medelstora banker (Länsförsäkringar och SBAB) har en andel på 4–5 procent vardera och resterande fjärdedel är spridd på ett hundratal mindre banker (varav ett stort antal är oberoende lokala sparbanker). Förutom storbankerna klassificeras för närvarande sex mellanstora banker som systemviktiga, varav åtminstone hälften fortsatt skulle betraktas som ”signifikanta” vid ett svenskt inträde i bankunionen.¹⁷⁰ De svenska storbankernas utländska verksamhet bedrivs både i form av dotterbolag och filialer, både inom och utom bankunionen: i övriga Norden (mestadels filialer), Baltikum (dotterbolag) och ytterligare filialverksamhet på vissa nordeuropeiska marknader (primärt Storbritannien, Nederländerna och Tyskland).¹⁷¹

Förändringar om EDIS införs men Sverige fortsatt står utanför bankunionen

Om Sverige fortsättningsvis står utanför bankunionen vid ett eventuellt införande av EDIS blir de direkta konsekvenserna på den svenska inlåningsmarknaden av uppenbara skäl ytterst begränsade. Beträffande centrala syften med insättningsgarantin relaterade till finansiell stabilitet och konsumentskydd är det svårt att se några större förändringar alls som konsekvens enbart av införandet av en gemensam garanti på ett antal grannmarknader. Den mest

¹⁷⁰ Utifrån kriteriet om en balansomslutning på mer än 30 miljarder euro.

¹⁷¹ Marknadsstrukturen i den svenska banksektorn beskrivs bland annat i Svenska Bankföreningens årliga rapport *Bankerna i Sverige*.

påtagliga effekten är att EDIS skulle gälla parallellt med den svenska garantin på den svenska marknaden för kunder i Nordeas svenska filial (precis som den finska garantin gör för närvarande).

Teoretiskt kan man möjligen tänka sig att trovärdigheten i den svenska garantin (och skyddsnätet generellt) kan komma att uppfattas som relativt sett något lägre om EDIS införs (i paket med ett antal relaterade reformer) och uppfattas som en betydande förstärkning av skyddsnätet inom bankunionen, särskilt i händelse av en allvarlig kris. Det skulle i sin tur kunna påverka svenska bankers konkurrensförmåga något på marginalen. Några större konkurrenseffekter inom Sverige framstår dock som långsökta. Beträffande konkurrenskraften för svenska bankers utlandsverksamhet påverkas endast filialer av den svenska insättningsgarantins relativa attraktivitet, och dessa filialer återfinns till övervägande del i länder som också står utanför bankunionen, vilket tyder på att effekten skulle bli mycket begränsad. För svenska dotterbanker i exempelvis Baltikum torde det snarast vara positivt att garantisystemet i värdländerna förstärks i den utsträckning som det minskar risken för likviditetschocker och spridningseffekter vid en kris.

Förändringar om EDIS införs och Sverige inträder i bankunionen

Ett svenskt inträde i en bankunion som innefattar en gemensam insättningsgaranti skulle innebära betydande förändringar. Det har dock inte primärt med EDIS att göra: givet storbankernas dominerande roll på den svenska marknaden framstår anslutningen till SSM och SRM som betydligt mer långtgående förändringar av det svenska finansiella skyddsnätet. Konsekvenserna av EDIS specifikt är också svårbedömda, eftersom de i betydande grad är avhängiga av *vilket* EDIS som införs. Beträffande insättningsgarantins grundläggande stabiliserande funktion torde förändringarna återigen bli begränsade. Motiv för EDIS kopplade till behovet av mekanismer för att kompensera för eurosamarbetets konstruktionsproblem är inte tillämpliga på Sverige så länge den svenska kronan behålls. Givet den faktiska strukturen på den svenska inlåningsmarknaden skulle vinsterna i form av förbättrad riskdelningseffektivitet för insättningsgarantin också sannolikt bli relativt små. Borträknat ”resolutionsbanker” framstår den nuvarande svenska garantin som acceptabelt robust.¹⁷² En något större osäkerhet

¹⁷² Ett enkelt räkneexempel ger en uppfattning om ungefärliga storleksförhållanden. Näst efter svenska och utländska storbanker är Länsförsäkringar Bank bland de större aktörerna på den svenska inlåningsmarknaden, med inlåning på cirka 150 miljarder kronor. Utifrån en genomsnittlig andel garanterad inlåning i Sverige på 60 procent torde Länsförsäkringars garanterade inlåning uppgå till cirka 90 miljarder kronor. Den svenska garantifonden uppgick i slutet på 2021 till knappt 48 miljarder kronor, det vill säga drygt hälften av Länsförsäkringars garanterade inlåning – gott och väl tillräckligt för varje rimligt tänkbar nivå av förluster på garanterad inlåning vid fallissemang. För den omedelbara garantiutbetalningen till berörda kunder skulle extraordinära premier på 0,5 procent av garanterad inlåning ge ytterligare cirka 10 miljarder kronor och staten alltså behöva skjuta till 30–35 miljarder kronor (i storleksordningen 0,6–0,7 procent av BNP). Det kan tilläggas att Länsförsäkringar för närvarande betraktas som systemviktig och de banker vars inlåning direkt kan komma att belasta insättningsgarantin egentligen är mindre.

råder vad gäller eventuellt behov att ta insättningsgarantifonden i anspråk vid resolution av någon av storbankerna, även om svenska storbanker för närvarande är välkapitaliserade och med råge uppfyller kraven på nedskrivningsbara skulder.¹⁷³

Även med avseende på andra faktorer som ger mervärden av en gemensam insättningsgaranti blir bedömningen att förändringarna för svenskt vidkommande skulle bli relativt begränsade. I princip skulle en gemensam garanti minska statens implicita betalningsåtagande för garantin, men detta åtagande relativt statsfinansiell kapacitet är redan bland de lägre i EU (figur 5). Svenska bankers beroende av inlåning som finansieringskälla är också bland de lägsta i EU.¹⁷⁴

En faktor som skulle förändras vid ett svenskt inträde i bankunionen är svenska bankers kostnad för insättningsgarantin, i synnerhet om en fullt ömsesidig gemensam garanti införs. Den svenska garantin är acceptabelt robust, men också förhållandevis dyr. De senaste åren har garantifonden legat på 2–3 gånger den föreskrivna miniminivån på 0,8 procent av garanterad inlåning. Så länge inga bankfallissemang sker i Sverige orsakar insättningsgarantin inte några egentliga utgifter för svenska banker, men den relativt sett betydligt större garantifonden utgör ändå en alternativkostnad, som skulle elimineras vid införandet av en fullt ömsesidig gemensam garanti med en fond som exakt uppgår till miniminivån. Svenska bankers bidrag till den gemensamma fonden skulle dessutom bli lägre än 0,8 procent av den garanterade inlåningen i Sverige, eftersom riskjusteringen av garantipremierna skulle göras i förhållande till ett försäkringstagarkollektiv med i genomsnitt högre skaderisk. Det större antalet försäkringstagare och deras genomsnittligt högre risk skulle däremot innebära att en gemensam fond behöver fyllas på betydligt oftare än vad som för närvarande är fallet för den svenska garantifonden (även om EDIS i sig kan förväntas reducera den totala skadekostnaden inom bankunionen). Konsekvenserna för svenska banker skulle alltså bli mer frekventa, men mycket små, premieinbetalningar till den gemensamma fonden, eliminering av alternativkostnaden för en större inhemsk garantifond och eliminering av risken för höga kostnader i samband med större fallissemang eller kriser inom Sverige. Nettoeffekten beror på hur dessa olika delar värderas, men det förefaller mycket sannolikt att det över tid skulle innebära en kostnadsminskning för svenska banker, primärt driven av den eliminerade alternativkostnaden för en högre grad av självförsäkring.

¹⁷³ Riksgälden (2022).

¹⁷⁴ Det är inte heller sannolikt att en gemensam garanti skulle öka denna andel. Att inlåning från den svenska allmänheten är otillräcklig för att finansiera den relativt stora svenska banksektorn kan förvisso delvis bero på att andelen bankinlåning i svenska hushålls finansiella tillgångar är bland de lägsta i OECD (<https://data.oecd.org/hha/household-financial-assets.htm>), men att det skulle vara kopplat till lågt förtroende för insättningsgarantin förefaller inte troligt. Snarare beror det på att de svenska finansiella marknaderna är relativt välutvecklade och att sparande i aktier, fastigheter med mera är mer gynnsamt än banksparande.

Om EDIS införs med bara partiell ömsesidighet är effekten på svenska bankers kostnader avhängig av exakt hur en sådan garanti utformas. Om garantiutbetalningar fortsättningsvis finansieras helt eller huvudsakligen inom varje land torde förändringen jämfört med dagens situation bli minimal. Om å andra sidan ett system med relativt generös ömsesidighet i den gemensamma delen införs, samtidigt som likformiga målnivåer bibehålls för de nationella garantifonderna, skulle kostnaden för svenska banker kunna öka. Som tidigare påpekats skulle ett sådant system bygga in osunda incitament både för nettoförmånstagare och nettobetalare (där svenska banker skulle hamna i den senare kategorin).

Beträffande förutsättningarna för konkurrensutjämning och ökad finansiell integration skulle EDIS som enskild faktor sannolikt ha en begränsad effekt för svenska banker, liksom för bankunionen som helhet. Att inlåning i svenska banker skyddas av en gemensam garanti skulle inte utgöra en nackdel, men det är knappast avgörande. En eventuellt sänkt kostnad för garantin skulle ha en marginellt positiv effekt på svenska bankers konkurrensförmåga.

Ytterligare en faktor som däremot skulle förändras är förutsättningarna för samordning mellan olika komponenter i skyddsnätet. Huvudansvar för både insättningsgaranti och resolution skulle flyttas från Riksgälden till SRB, men med en fortsatt roll för Riksgälden som lokal förvaltare av EDIS och som aktör i eventuella resolutionsförfaranden för svenska banker. En något större förändring är att ansvaret för insättningsgaranti och tillsynen av mindre signifikanta banker skulle hamna på olika nivåer, från att i dagsläget hanteras helt på nationell nivå. Samma förutsättningar skulle råda för Sverige som för övriga länder i bankunionen i detta avseende och de praktiska konsekvenserna skulle sannolikt bli små, men det kan möjligen betraktas som en viss försämring jämfört med dagens situation. Även beträffande eventuellt samordningsbehov mellan garantiförvaltning och centralbankens LOLR-funktion skulle likartade förutsättningar råda i Sverige som för övriga länder, även om Riksbanken har en autonomi i förhållande till ECB som nationella centralbanker inom euroområdet saknar. Givet storbankernas betydelse på den svenska marknaden torde dock förutsättningarna för samordning mellan Riksbanken och SRB (och ECB i egenskap av tillsynsmyndighet) beträffande likviditetsförsörjning av banker i resolution vara av större vikt att beakta för svensk del än förutsättningarna för samordning mellan Riksbanken och SRB i dess roll som garantiförvaltare.

Vilken betydelse har EDIS för beslutet om ett eventuellt inträde i bankunionen?

Sverige är en förhållandevis liten marknad med en relativt stor och koncentrerad banksektor och skulle gynnas av mer gemensam krishantering i generell bemärkelse. Mot bakgrund av marknadsstrukturen på den svenska bankmarknaden kan dock de förväntade vinsterna av effektivare riskdelning just med avseende på insättningsgarantin bedömas som begränsade. För den största delen av den svenska banksektorn är resolution den relevanta krishanteringsmekanismen, och

det är också där de största vinsterna med gemensam krishantering står att finna för svenskt vidkommande. För resterande del av banksektorn (motsvarande i storleksordningen en fjärdedel av den svenska inlåningsmarknaden) framstår den förväntade belastningen på insättningsgarantin som hanterbar utifrån garantifondens nuvarande storlek. Försäkringsvärdet per krona kan komma att öka med en gemensam garanti, men det beror i hög grad på hur den utformas. Andelen inlåningsfinansiering i svenska banker är också förhållandevis låg och trovärdigheten för den befintliga svenska garantin får antas vara god, vilket torde innebära att den primära likviditetsrisken för svenska banker inte är uttagsanstormningar från mindre insättare, utan snarare plötsliga avbrott i tillgången på (svensk eller utländsk) marknadsfinansiering.

Resolution och insättningsgaranti bör dock inte betraktas som substitut, utan som komplement, och en insättningsgaranti kan också utsättas för påfrestningar indirekt via svaga förutsättningar för effektiv resolution av större banker. De svenska systemviktiga bankerna har låg risk och mycket god förmåga att absorbera förluster, och även den förväntade indirekta belastningen på insättningsgarantin torde för närvarande vara mycket begränsad. Osäkerhet råder dock beträffande hur realistiskt det är att de omfattande skuldnedskrivningar som resolutionsramverket föreskriver ska kunna genomföras vid en allvarlig kris utan att den finansiella stabiliteten påverkas negativt.

En annan tänkbar källa till indirekt belastning på insättningsgarantin är SRB:s hittills restriktiva tillämpning av kriteriet om allmänintresse vid resolution. Det skulle kunna innebära att ett svenskt inträde i bankunionen leder till en förändrad förväntansbild beträffande vilka svenska banker som kan bli aktuella för resolution vid fallissemang, och därmed en ökad förväntad belastning på insättningsgarantin från svenska banker. Det skulle i sin tur kunna uppfattas som ett argument mot att gå med i bankunionen så länge EDIS *inte* har införts: så länge Sverige står utanför finns en större flexibilitet i tillämpningen av regelverket och beslutskompetensen kring hur olika krishanteringsmekanismer ska användas behålls helt inom landet. Om/när EDIS införs försvinner den osäkerhet om hur resolutionsbeslut på gemensam nivå kan komma att påverka den svenska insättningsgarantin som skulle råda om Sverige inträdde i bankunionen i dess nuvarande form där en gemensam garanti saknas.

Utöver mer eller mindre tekniska aspekter av en gemensam garanti som sådan, är det från ett svenskt perspektiv relevant att även beakta hur ett eventuellt införande av EDIS förändrar bankunionen som helhet. Som klargjorts tidigare i rapporten framstår det som högst troligt att ett eventuellt införande av EDIS kommer att åtföljas av reformer på ett antal relaterade områden – definitivt beträffande bankers innehav av statsobligationer, sannolikt beträffande den gemensamma resolutionsmekanismens tillämpning, eventuellt på andra områden. Det är rimligt att anta att dessa förändringar sammantaget innebär en större fördjupning av samarbetet inom ramen för bankunionen än enbart

ett införande av en gemensam insättningsgaranti i sig skulle innebära. På sikt kan det leda till en konsolidering av bankunionen som "kärnområde" på den europeiska marknaden för finansiella tjänster, med en alltmer ledande roll vad gäller standardisering av tillämpningen av det gemensamma regelverket, och därmed möjligen mindre inflytande för övriga länder. För Sverige gäller det att väga eventuellt ökade kostnader i detta avseende av att stå utanför mot värdet av bibehållen flexibilitet, mot svenska bankers betydande intressen i övriga Norden utanför bankunionen och mot förutsättningarna att som icke-euroland delta i bankunionen på lika villkor som övriga länder.

Referenser

- Acharya, S. och Dreyfus, J. F., 1989. Optimal bank reorganization policies and the pricing of federal deposit insurance. *Journal of Finance*, 44(5), s. 1313–1333.
- Acharya, V. V., 2009. A theory of systemic risk and design of prudential bank regulation. *Journal of Financial Stability*, 5(3), s. 224–255.
- Acharya, V. V., Drechsler, I. och Schnabl, P., 2014. A Pyrrhic Victory? Bank Bailouts and Sovereign Credit Risk. *Journal of Finance*, 69(6), s. 2689–2739.
- Acharya, V. V., Santos, J. A. C. och Yorulmazer, T., 2010. Systemic Risk and Deposit Insurance Premiums. *FRBNY Economic Policy Review*, 16(1), s. 89–99.
- Acharya, V. V. och Steffen, S., 2015. The “greatest” carry trade ever? Understanding eurozone bank risks. *Journal of Financial Economics*, 115(2), s. 215–236.
- Acharya, V. V. och Yorulmazer, T., 2007. Too many to fail – An analysis of time-inconsistency in bank closure policies. *Journal of Financial Intermediation*, 16(1), s. 1–31.
- Ahnert, T. m.fl., 2022. The economics of central bank digital currency. *ECB Discussion Paper No. 2713*.
- Allen, F., Babus, A. och Carletti, E., 2012. Asset commonality, debt maturity and systemic risk. *Journal of Financial Economics*, 104(3), s. 519–534.
- Allen, F. och Gale, D., 2000. Financial contagion. *Journal of Political Economy*, 108(1), s. 1–33.
- Anginer, D., Demirgüç-Kunt, A. och Zhu, M., 2014. How Does Deposit Insurance Affect Bank Risk? Evidence from the Recent Crisis. *Journal of Banking and Finance*, vol. 48, s. 312–321.
- Arnold, M., 2020. ECB’s pledge to encourage bank mergers is falling on deaf ears. *Financial Times*, 15 juli.
- Bagehot, W., 1873. *Lombard Street – A Description of the Money Market*. Harriman House Ltd. eBook (2010) ed. London: Henry S. King and Co.
- Baldwin, R. och Giavazzi, F., 2015. *The Eurozone crisis: A consensus view of the causes*. London: VoxEu.org eBook, CEPR Press.
- Barth, J. R., Prabha, A. och Wihlborg, C., 2015. Transparency of Financial Regulation. I: J. Forssbäck och L. Oxelheim, red. *The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Basel Committee on Banking Supervision, 2013. *Regulatory consistency assessment programme (RCAP) – Analysis of risk-weighted assets for market risk*. [Online] <https://www.bis.org/publ/bcbs240.pdf>
- Battistini, N., Pagano, M. och Simonelli, S., 2014. Systemic risk, sovereign yields, and bank exposures in the euro crisis. *Economic Policy*, 29(78), s. 205–241.

- Beck, T. m.fl., 2022. Completing Europe's banking union: economic requirements and legal conditions. *Bruegel Policy Contribution No. 20*.
- Beck, T., Todorov, R. och Wagner, W., 2013. Supervising cross-border banks: Theory, evidence and policy. *Economic Policy*, 28(73), s. 5–44.
- Bénassy-Quéré, A. m.fl., 2018. Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform. *CEPR Policy Insight No. 91*.
- Benczur, P. m.fl., 2017. Evaluating the effectiveness of the new EU bank regulatory framework: A farewell to bailout? *Journal of Financial Stability*, vol. 33, s. 207–223.
- Benediktsdóttir, S., Eggertsson, G. B. och Thórarinnsson, E., 2017. The Rise, Fall, and Resurrection of Iceland: A Postmortem Analysis of the 2008 Financial Crisis. *Brookings Papers on Economic Activity*, Issue Fall, s. 191–281.
- Blesse, S. m.fl., 2019. United We Stand? – Survey results on the views of French, German and Italian parliamentarians on EU and EMU reforms. *ZEW Policy Brief No. 1* (februari).
- Bonfim, D. och Santos, J. A. C., 2018. The importance of deposit insurance credibility. *Working Paper*.
- Brown, C. O. och Dinç, I. S., 2011. Too Many to Fail? Evidence of Regulatory Forbearance When the Banking Sector Is Weak. *Review of Financial Studies*, 24(4), s. 378–1405.
- Brunnermeier, M. K. m.fl., 2017. ESBies: safety in the tranches. *Economic Policy*, 32(90), s. 175–219.
- Brunnermeier, M. och Reis, R., 2019. A Crash Course on the Euro Crisis. *NBER Working Paper No. 26229*.
- Buch, C., 2003. Information or regulation: What drives the international activities of commercial banks? *Journal of Money, Credit and Banking*, 35(6), s. 851–869.
- Bundesministerium der Finanzen, 2019. Zielbild der Bankenunion. *BMF-Monatsbericht* (december).
- Calmfors, L., 2017. Eurokrisen, eurosamarbetets regelsystem och den framtida integrationen. *Sieps Rapport nr. 2017:1*.
- Calomiris, C. W., 1990. Is Deposit Insurance Necessary? A Historical Perspective. *Journal of Economic History*, 50(2), s. 283–295.
- Calomiris, C. W. och Haber, S. H., 2014. *Fragile by Design: The Political Origins of Banking Crises and Scarce Credit*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Calomiris, C. W. och Jaremski, M., 2016. Deposit Insurance: Theories and Facts. *Annual Review of Financial Economics*, vol. 8, s. 97–120.
- Camara, M. K. och Montes-Negret, F., 2006. Deposit insurance and banking reform in Russia. *World Bank Policy Research Working Paper No. 4056*.
- Carmassi, J. m.fl., 2020. Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: Who is afraid of cross-subsidisation? *Economic Policy*, 35(101), s. 41–95.

- Cerutti, E., Dell’Ariccia, G. och Peria, M. S. M., 2007. How banks go abroad: Branches or subsidiaries? *Journal of Banking and Finance*, vol. 31, s. 1669–1692.
- Cerutti, E. och Schmieder, C., 2014. Ring fencing and consolidated banks’ stress tests. *Journal of Financial Stability*, vol. 11, s. 1–12.
- Chan, Y. S., Greenbaum, S. I. och Thakor, A. V., 1992. Is fairly priced deposit insurance possible? *Journal of Finance*, 47(1), s. 227–245.
- Cimadomo, J., Ciminelli, G., Furtuna, O. och Giuliadori, M., 2020. Private and public risk sharing in the euro area. *European Economic Review*, vol. 121.
- Coelho, R., Mazzillo, J. A., Svoronos, J.-P. och Yu, T., 2019. Regulation and supervision of financial cooperatives. *FSI Insights on Policy Implementation No. 15*.
- Cooper, R. och Ross, T. W., 2002. Bank runs: Deposit insurance and capital requirements. *International Economic Review*, 43(1), s. 55–72.
- De Grauwe, P., 2016. The legacy of the Eurozone crisis and how to overcome it. *Journal of Empirical Finance*, vol. 39, s. 147–155.
- Dell’Ariccia, G. och Marquez, R., 2006. Competition among regulators and credit market integration. *Journal of Financial Economics*, vol. 76, s. 401–430.
- Demirgüç-Kunt, A. och Detragiache, E., 2002. Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation. *Journal of Monetary Economics*, vol. 49, s. 1373–1406.
- Demirgüç-Kunt, A. och Kane, E. J., 2002. Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work? *Journal of Economic Perspectives*, 16(2), s. 175–195.
- Demirgüç-Kunt, A., Kane, E. J. och Laeven, L., 2008. Determinants of deposit-insurance adoption and design. *Journal of Financial Intermediation*, vol. 17, s. 407–438.
- Demirgüç-Kunt, A., Kane, E. J. och Laeven, L., 2014. Deposit Insurance Database. *World Bank Policy Research Working Paper No. 6934*.
- Demyanyk, Y., Ostergaard, C. och Sorensen, B. E., 2007. U.S. Banking Deregulation, Small Businesses, and Interstate Insurance of Personal Income. *Journal of Finance*, 62(6), s. 2763–2801.
- Dewenter, K. L., Hess, A. C. och Brogaard, J., 2018. Institutions and Deposit Insurance: Empirical Evidence. *Journal of Financial Services Research*, 54(3), s. 269–292.
- Diamond, D. W., 1996. Financial Intermediation as Delegated Monitoring: A Simple Example. *FRRB Economic Quarterly*, 82(3), s. 51–66.
- Diamond, D. W. och Dybvig, P. H., 1983. Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity. *Journal of Political Economy*, 91(3), s. 401–419.
- Dir 1994/19/EG, 1994. [Online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994L0019>
- Dir 2014/49/EU, 2014. [Online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0049>

- Duffie, D., Jarrow, R., Purnanandam, A. och Yang, W., 2003. Market Pricing of Deposit Insurance. *Journal of Financial Services Research*, 24(2/3), s. 93–119.
- EBA, 2015a. Guidelines on the interpretation of the different circumstances when an institution shall be considered as failing or likely to fail under Article 32(6) of Directive 2014/59/EU (Final report). *EBA/GL/2015/07*, 26 maj.
- EBA, 2015b. Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes. *EBA/GL/2015/10*, september.
- ECB, 2016. Opinion of the European Central Bank of 20 April 2016 on a proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme. *CON/2016/26*.
- ECB, 2020. *Agreement on emergency liquidity assistance*. [Online] <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.agreementemergencyliquidityassistance202012-ba7c45c170.en.pdf?dca797da3212289956ac24df607eb168>
- Engineer, M. H., Schure, P. och Gillis, M., 2013. A positive analysis of deposit insurance provision: Regulatory competition among European Union countries. *Journal of Financial Stability*, vol. 9, s. 530–544.
- Enria, A., 2021. Crisis management for medium-sized banks: The case for a European approach. *SUERF Policy Brief*, No. 48 (februari).
- ESRB, 2014. Is Europe Overbanked? *Reports of the Advisory Scientific Committee* No. 4 (juni).
- ESRB, 2021. Lower for longer – macroprudential policy issues arising from the low interest rate environment. *Joint Task Force report of the ATC, ASC, and FSC* (juni).
- Eurogroup, 2022. *Eurogroup statement on the future of the Banking Union of 16 June 2022, Press release*. [Online] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/16/eurogroup-statement-on-the-future-of-the-banking-union-of-16-june-2022/>
- Europaparlamentet, 2016. Draft Report on the Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme. *Committee on Economic and Monetary Affairs, Rapporteur: Esther de Lange*, november.
- Europeiska kommissionen, 2010. Impact Assessment – Accompanying document to the Proposal for a Directive .../.../EU of the European Parliament and of the Council on Deposit Guarantee Schemes [recast]. *Commission staff working document SEC(2010) 834*, juli.
- Europeiska kommissionen, 2015a. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme. COM(2015) 586 – 2015/0270 (COD), november.

- Europeiska kommissionen, 2015b. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Towards the completion of the Banking Union”. COM(2015) 587, november.
- Europeiska kommissionen, 2016. *Effects Analysis (EA) on the European Deposit Insurance Scheme (EDIS)*. Non-paper. [Online] https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis_en
- Europeiska kommissionen, 2017. Communication to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on completing the Banking Union. COM(2017) 592, oktober.
- Europeiska kommissionen, 2020. Tackling non-performing loans in the aftermath of the COVID-19 pandemic. COM(2020) 822 final, december.
- Europeiska unionens råd, 2017. *Report of the FSC Subgroup on Non-Performing Loans, 9854/17*. [Online] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9854-2017-INIT/en/pdf>
- Farhi, E. och Tirole, J., 2012. Collective Moral Hazard, Maturity Mismatch, and Systemic Bailouts. *American Economic Review*, 102(1), s. 60–93.
- Farhi, E. och Tirole, J., 2018. Deadly Embrace: Sovereign and Financial Balance Sheets Doom Loops. *Review of Economic Studies*, 85(3), s. 1781–1823.
- FDIC, 1998. *A Brief History of Deposit Insurance in the United States*, Washington, DC: Federal Deposit Insurance Corporation.
- Fecht, F., Thum, S. och Weber, P., 2019. Fear, deposit insurance schemes, and deposit reallocation in the German banking system. *Bundesbank Discussion Paper No. 12/2019*.
- Ferri, G., Kalmi, P. och Kerola, E., 2014. Does bank ownership affect lending behavior? Evidence from the Euro area. *Journal of Banking and Finance*, vol. 48, s. 194–209.
- FKTK, 2019. Banks; Cooperative Credit Unions. *Overview of Financial and Capital Market, Financial and Capital Market Commission*, kvartal 4.
- Focarelli, D. och Pozzolo, A. F., 2008. Cross-border M&As in the financial sector: Is banking different from insurance? *Journal of Banking and Finance*, vol. 32, s. 15–29.
- Forssbäck, J., 2011. Ownership structure, market discipline, and banks’ risk-taking incentives under deposit insurance. *Journal of Banking and Finance*, 35(10), s. 2666–2678.
- Forssbäck, J., 2021. Kris i repris? Hur kan en bankunion göra EU mer motståndskraftigt? I: A. Bakardjieva Engelbrekt, A. Michalski och L. Oxelheim, red. *Vägar till ett uthålligt EU: Europaperspektiv 2021*. Stockholm: Santérus förlag.

- Forssbäck, J. och Shehzad, C. T., 2015. The conditional effects of market power on bank risk – Cross-country evidence. *Review of Finance*, 19(5), s. 1997–2038.
- Freixas, X. och Gabillon, E., 1999. Optimal regulation of a fully insured deposit banking system. *Journal of Regulatory Economics*, 16(2), s. 111–134.
- Freixas, X. och Rochet, J.-C., 1998. Fair pricing of deposit insurance: Is it possible? Yes. Is it desirable? No. *Research in Economics*, 52(3), s. 217–232.
- Freixas, X. och Rochet, J.-C., 2008. *Microeconomics of Banking*. 2nd ed. Cambridge (MA): MIT Press.
- Garcia-de-Andoain, C., Heider, F., Hoerova, M. och Manganelli, S., 2016. Lending-of-last-resort is as lending-of-last-resort does: Central bank liquidity provision and interbank market functioning in the euro area. *Journal of Financial Intermediation*, vol. 28, s. 32–47.
- Garcia, G. och Prast, H., 2003. Depositor and Investor Protection in the EU and the Netherlands: A Brief History. *De Nederlandsche Bank, Directorate Supervision Research Series No. 54*.
- Garcia, G. och Prast, H., 2004. Depositor and investor protection in the Netherlands: Past, present and future. *Occasional Study, De Nederlandsche Bank*, 2(2).
- Gardella, A., Rimarchi, M. och Stroppa, D., 2020. Potential Regulatory Obstacles to Cross-Border Mergers and Acquisitions in the EU Banking Sector. *EBA Staff Paper No. 7* (februari).
- Giammarino, R. M., Lewis, T. R. och Sappington, D. E. M., 1993. An Incentive Approach to Banking Regulation. *Journal of Finance*, 48(4), s. 1523–1542.
- Goetz, M. R., Laeven, L. och Levine, R., 2013. Identifying the Valuation Effects and Agency Costs of Corporate Diversification: Evidence from the Geographic Diversification of U.S. Banks. *Review of Financial Studies*, 26(7), s. 1787–1823.
- Goodhart, C. och Schoenmaker, D., 2009. Fiscal Burden Sharing in Cross-Border Banking Crises. *International Journal of Central Banking*, 5(1), s. 141–165.
- Gordy, M. B., 2003. A risk-factor model foundation for ratings-based bank capital rules. *Journal of Financial Intermediation*, 12(3), s. 199–232.
- Gorton, G. B., 2010. *Slapped by the Invisible Hand – The Panic of 2007*. New York (NY): Oxford University Press.
- Gorton, G. och Metrick, A., 2012. Securitized banking and the run on repo. *Journal of Financial Economics*, 104(3), s. 425–451.
- Gropp, R. och Vesala, J., 2004. Deposit Insurance, Moral Hazard and Market Monitoring. *Review of Finance*, vol. 8, s. 571–602.
- Gros, D., 2012. The Single European Market in Banking in decline – ECB to the rescue? I: T. Beck, red. *Banking Union for Europe – Risks and Challenges*. London: VoxEU.org eBook, CEPR Press.
- Gros, D., 2015. Completing the Banking Union: Deposit Insurance. *CEPS Policy Brief No. 335*, december.

- Hasan, I., Lui, L. och Zhang, G., 2019. Deposit insurance and design: Effects on bank lending during the Global Financial Crisis. *Working Paper*.
- High-Level Working Group on EDIS, 2019. Considerations on the further strengthening of the Banking Union, including a common deposit insurance system. *Report of the HLWG Chair*, juni.
- Hoffmann, M., Maslov, E., Sørensen, B. E. och Stewen, I., 2019. Channels of Risk Sharing in the Eurozone: What Can Banking and Capital Market Union Achieve? *IMF Economic Review*, 67(3), s. 443–495.
- Hoffmann, M. och Shcherbakova-Stewen, I., 2011. Consumption Risk Sharing over the Business Cycle: The Role of Small Firms' Access to Credit Markets. *Review of Economics and Statistics*, 93(4), s. 1403–1416.
- Hovakimian, A., Kane, E. J. och Laeven, L., 2003. How country and safety-net characteristics affect bank risk-shifting. *Journal of Financial Services Research*, vol. 23, s. 177–204.
- IADI, 2005. *General Guidance for the Resolution of Bank Failures*. [Online] https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Guidance%20Papers/Guidance_Bank_Resol.pdf
- IADI, 2016. *IADI Annual Survey*. [Online] <https://www.iadi.org/en/core-principles-and-research/deposit-insurance-surveys/>
- IADI, 2018. *IADI Annual Survey*. [Online] <https://www.iadi.org/en/core-principles-and-research/deposit-insurance-surveys/>
- IADI, 2019. *IADI Annual Survey*. [Online] <https://www.iadi.org/en/core-principles-and-research/deposit-insurance-surveys/>
- IADI, 2020. *IADI Annual Survey*. [Online] <https://www.iadi.org/en/core-principles-and-research/deposit-insurance-surveys/>
- IADI, 2021. *IADI Annual Survey*. [Online] <https://www.iadi.org/en/core-principles-and-research/deposit-insurance-surveys/>
- Igan, D. m.fl., 2019. The Long Shadow of the Global Financial Crisis: Public Interventions in the Financial Sector. *IMF Working Paper No. 19/164*.
- IMF, 2018. Technical Note – Bank Resolution and Crisis Management. *Euro Area Policies, Financial Sector Assessment Program* (29 juni).
- Ioannidou, V. P. och Penas, M. F., 2010. Deposit insurance and bank risk-taking: Evidence from internal loan ratings. *Journal of Financial Intermediation*, 19(1), s. 95–115.
- Iyer, R., Jensen, T., Johannesen, N. och Sheridan, A., 2019. The Distortive Effects of Too Big To Fail: Evidence from the Danish Market for Retail Deposits. *Review of Financial Studies*, 32(12), s. 4653–4695.
- Jokivuolle, E. och Pennacchi, G. G., 2019. Designing a Multinational Deposit Insurance System: Implications for the European Deposit Insurance Scheme. *ifo DICE Report*, 17(1), s. 21–25.
- Juncker, J.-C. m.fl., 2015. Completing Europe's Economic and Monetary Union. 22 juni.
- Kahn, C. och Santos, J., 2005. Allocating bank regulatory powers: Lender of last resort, deposit insurance and supervision. *European Economic Review*, 49(8), s. 2107–2136.

- Kane, E., 1990. Principal-agent problems in S&L salvage. *Journal of Finance*, 45(3), s. 755–764.
- Karas, A., Pyle, W. och Schoors, K., 2013. Deposit Insurance, Banking Crises, and Market Discipline: Evidence from a Natural Experiment on Deposit Flows and Rates. *Journal of Money, Credit and Banking*, 45(1), s. 179–200.
- Khan, M. och Chazan, G., 2019. Weakened Scholz puts brakes on eurozone reform. *Financial Times*, 4 december.
- Kim, D. och Santomero, A. M., 1988. Risk in banking and capital regulation. *Journal of Finance*, 43(5), s. 1219–1233.
- König, E., 2021. The crisis management framework for banks in the EU: What can be done with small and medium-sized banks? *SUERF Policy Briefs*, No. 46, 11 februari.
- Krahnen, J.-P., 2013. Deposit insurance suitable for Europe: Proposal for a three-stage deposit guarantee scheme with limited European liability. *SAFE Policy Letter No. 8*.
- Kyer, C. I., 2017. *From next best to world class: The people and events that have shaped the Canada Deposit Insurance Corporation 1967–2017*. Ottawa: CDIC.
- Laeven, L., 2002. Pricing of Deposit Insurance. *World Bank Policy Research Working Paper No. 2871*.
- Laeven, L. och Valencia, F., 2018. Systemic Banking Crises Revisited. *IMF Working Paper No. 18/206*.
- Lane, P. R. och Milesi-Ferretti, G. M., 2018. The External Wealth of Nations Revisited: International Financial Integration in the Aftermath of the Global Financial Crisis. *IMF Economic Review*, vol. 66, s. 189–222.
- Lehmann, A., 2019. Impediments to resolvability of Banks. *European Parliament, Economic Governance Support Unit, DG IPOL, PE 634.360* (december).
- Lehmann, A., 2021. Country Case Studies on Resolving Problem Loans in Europe: Crises, Policies, and Institutions. I: J. Fell, m.fl. (red.) *Nonperforming Loans in Asia and Europe – Causes, Impacts, and Resolution Strategies*. Asian Development Bank.
- Mailath, G. J. och Mester, L. J., 1994. A Positive Analysis of Bank Closure. *Journal of Financial Intermediation*, 3(3), s. 272–299.
- Martin, C., Puri, M. och Ufieri, A., 2018. Deposit Inflows and Outflows in Failing Banks: The Role of Deposit Insurance. *NBER Working Paper No. 24589*.
- Martin, R., Nagy-Mohacsi, P., Ribakova, E. och Fortun Vargas, J. M., 2022. The COVID Non-Performing Loan ‘Tsunami’ that Never Happened and How to Avoid It Now. *SUERF Policy Brief No. 276*, februari.
- Matutes, C. och Vives, X., 1996. Competition for Deposits, Fragility, and Insurance. *Journal of Financial Intermediation*, 5(2), s. 184–216.
- McCarthy, I. S., 1980. Deposit Insurance: Theory and Practice. *IMF Staff Papers*, 27(3), s. 578–600.
- Merton, R. C., 1977. An Analytic Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees. *Journal of Banking and Finance*, 1(1), s. 3–11.

- Morgan, D. P., 2002. Rating Banks: Risk and Uncertainty in an Opaque Industry. *American Economic Review*, 92(4), s. 874–888.
- Murphy, N. B., 2006. Deposit Insurance, Banking Reform, and Financial Sector Development in Several Nations of Southeastern Europe. *Financial Markets, Institutions och Instruments*, 15(1), s. 1–55.
- Pennacchi, G. G., 2000. The Effects of Setting Deposit Insurance Premiums to Target Insurance Fund Reserves. *Journal of Financial Services Research*, 17(1), s. 153–180.
- Praet, P., 2016. *The ECB and its role as lender of last resort during the crisis*, Washington DC: Committee on Capital Markets Regulation conference on The lender of last resort – an international perspective.
- Qia, S., Kleimeier, S. och Sander, H., 2020. The Travels of A Deposit in Turbulent Times: The Importance of Deposit Insurance Design for Cross-Border Deposits. *Economic Inquiry*, 58(2), s. 980–997.
- Repullo, R., 2000. Who should act as lender of last resort? An incomplete contracts model. *Journal of Money, Credit and Banking*, 32(3, pt. 2), s. 580–605.
- Restoy, F., Vrbaski, R. och Walters, R., 2020. Bank failure management in the European banking union: What's wrong and how to fix it. *Financial Stability Institute Occasional Paper No. 15*.
- Riksgälden, 2022. *Kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder (MREL), Uppfyllnad kvartal 3*. [Online] <https://www.riksdagen.se/sv/press-och-publicerat/publikationer/mrel/2022/kravet-pa-kapitalbas-och-kvalificerade-skulder-mrel--uppfyllnad-kvartal-3-2022/>
- Rochet, J.-C., 1992. Capital requirements and the behaviour of commercial banks. *European Economic Review*, 36(5), s. 1137–1170.
- Rochet, J.-C. och Vives, X., 2004. Coordination Failures and the Lender of Last Resort: Was Bagehot Right after All? *Journal of the European Economic Association*, 2(6), s. 1116–1147.
- Scholz, O., 2019. Germany will consider EU-wide deposit reinsurance. *Financial Times*, 5 november.
- Shleifer, A. och Vishny, R., 1992. Liquidation Values and Debt Capacity: A Market Equilibrium Approach. *Journal of Finance*, vol. 47, s. 1343–1366.
- SOU 2019:52, 2019. Sverige och bankunionen. Betänkande av Utredningen om ett eventuellt svenskt deltagande i Europeiska bankunionen. *Statens offentliga utredningar*.
- von Thadden, E. L., 1998. Liquidity creation through banks and markets: Multiple insurance and limited market access. *European Economic Review*, 43(4–6), s. 991–1006.
- Tröger, T. H. och Kotovskaia, A., 2022. National Interests and Supranational Resolution in the European Banking Union. *SAFE Working Paper No. 340*.
- Van Rompuy, H., 2012. Towards a Genuine Economic and Monetary Union – Report by President of the European Council. *Europeiska rådet, EUCO 120/12*, 26 juni.

- Van Rompuy, H., Barroso, J. M., Juncker, J.-C. och Draghi, M., 2012.
Towards a Genuine Economic and Monetary Union. 5 december.
- Villamil, A. P., 1991. Demand deposit contracts, suspension of convertibility,
and optimal financial intermediation. *Economic Theory*, 1(3), s. 277–288.
- Vives, X., 2001. Restructuring Financial Regulation in the European Monetary
Union. *Journal of Financial Services Research*, 19(1), s. 57–82.
- White, E. N., 1981. State-Sponsored Insurance of Bank Deposits in the United
States, 1907–1929. *Journal of Economic History*, 41(3), s. 537–557.

Executive summary

Major changes to the EU financial safety nets have been implemented since the financial crisis of 2007-09 and the subsequent euro crisis, comprising far-reaching tightening and harmonization of regulations and crisis management tools, including deposit insurance. The Banking Union takes the development one step further by transferring bank supervision and resolution to the common level. However, the third “pillar” of the Banking Union – not just harmonizing deposit insurance schemes but creating a single, common scheme (European Deposit Insurance Scheme, EDIS) – has proved more difficult to implement. The Commission’s proposal from 2015 foresaw that the introduction of EDIS would be completed by 2024, but as of today the introduction process has yet to be initiated, and there is ongoing disagreement among Banking Union member countries regarding the scope and design of the scheme. The purpose of this report is to provide a background to the EDIS debate and to discuss the pros and cons of common deposit insurance, based on the economics of such schemes, their general purposes and problems, and how they relate to other components of the financial safety net. The report also discusses the significance of a possible EDIS for Sweden.

The most basic purpose of deposit insurance (and bank regulation in general) is to maintain financial stability. Banks fulfill several important functions in the economy, but the combination of short-term, liquid liabilities and long-term, illiquid assets makes them vulnerable to potentially very costly bank runs. Deposit insurance eliminates depositors’ incentives to run and thereby also a main trigger of banking crises. Deposit insurance also increases competition in the banking sector, facilitates the use of bank deposits as a means of payment, and protects consumers.

Deposit insurance is insufficient to ensure financial stability, however. The limited scope of the insurance implies that it does not fully protect banks from liquidity shocks, and banking crises can be caused by other things than depositor runs. The credibility of deposit insurance, and by extension its effectiveness, also varies depending on – among other things – the fiscal capacity of the government to back it up. Moreover, the risk-sharing efficiency of deposit insurance is usually low, particularly in small countries. Finally, deposit insurance reduces creditor discipline, thereby increasing banks’ risk incentives (moral hazard). Other components of the financial safety net – banking regulation, supervision, the central bank’s role as lender of last resort, and a framework for the resolution of failing banks – partly address these problems and are complementary to deposit insurance.

The financing of the insurance can also be used to address problems of moral hazard and risk-sharing inefficiency, but the funding model used in most

developed countries (including the EU) only partly achieves this purpose. The model sets a target level for the insurance fund, insurance premia are paid by banks only if fund reserves drop below target, and premia are adjusted based on each bank's risk relative to the average risk of other banks within the same (national) insurance scheme. This makes banks' insurance costs counter-cyclical and shifts a disproportionate share of the costs onto lower-risk banks.

Deposit insurance was introduced in EU member states between the 1960s and 1990s and has been subject to EU legislation since 1994. Considerable heterogeneity in the insurance across EU countries remained until the harmonization of financial safety nets in the 2010s, but the current Deposit Guarantee Schemes Directive (DGSD, introduced 2014) makes the design, scope and financing of national insurance schemes uniform within the EU. The Banking Union is likewise based on the "single rulebook" of banking regulation that has been implemented since the euro crisis and applies to all EU countries, but partly transfers its application from the individual member countries to the common level through the establishment of the single supervisory and resolution mechanisms (SSM and SRM, respectively). These mechanisms apply only to the largest, systemically important banks within the Banking Union.

Since the establishment of the Banking Union, the intention has been to also introduce common deposit insurance. In the Commission's 2015 proposal, the final stage in the gradual introduction of EDIS is an insurance system which is fully mutualized between all banks within the Banking Union. National insurance schemes would thus be phased out, including the uniformly-sized national insurance funds. This would redistribute a larger share of the total insurance costs within the Banking Union toward those countries whose banks have the highest average risk. Nonetheless, opposition to EDIS is based in large part on the concern that fully mutualized insurance may turn into a vehicle for implicit transfers (subsidization) from financially stronger to financially weaker countries. Partly in response to those concerns, the Commission in 2017 presented an alternative proposal, which in practice adds uncertainty both about the design of EDIS and about the implementation process.

The objectives of the Banking Union (including EDIS) are mainly to address the coordination and regulatory failures that resulted from the situation prior to the financial and euro crises where responsibility for financial stability sat at national level, to break the co-dependence between banks and the government finances of their home countries (bank-sovereign doom loop), and to improve the financial resilience of the eurozone countries through a more integrated and competitive banking sector. Some of these objectives are already largely attained. In particular, the risk of coordination and regulatory failures has been reduced by the introduction of the common rulebook, an institutional structure to ensure uniform application of the rules, and common supervision and resolution of the largest and most internationally active banks.

Introducing EDIS would nonetheless be a major further step toward achieving these objectives. It is a necessary condition for the goal of breaking the bank-sovereign doom loop within the Banking Union. More generally, the scale and diversification of common insurance would significantly improve credibility and risk-sharing efficiency, allowing the insurance to better fulfill its stabilizing purpose in all member countries. The importance of EDIS for the objective of leveling the playing field and increasing bank market integration is more debatable, given the information and administrative barriers that persist. Nor is complementarity with existing pillars of the Banking Union a strong advantage in favor of EDIS. Synergy gains are difficult to realize due to the reality of the decision-making procedures of the SSM and SRM, and because several components of the financial safety net remain at the national level (lender of last resort, macroprudential supervision, and supervision and resolution of small and medium-sized banks), a centralization of deposit insurance management brings both advantages and disadvantages from a coordination point of view.

As for disadvantages with EDIS, the financing model has shortcomings, but the risk of systematic cross-subsidization appears limited with a fully mutualized insurance scheme. Banks would face sounder incentives resulting from a stronger link between risk and insurance cost, and concerns that common insurance would lead to less stringent supervision by national supervisors are unconvincing. Nor is the absence of a common fiscal backstop a decisive argument against EDIS. On balance, the benefits of fully mutualized common insurance clearly outweigh the drawbacks from an economic point of view. A mixed scheme which is part national, part common could, depending on its design, capture some of the benefits, but would be likely to result in greater distortionary effects and cross-subsidization if uniform target levels for the national insurance funds are maintained.

In addition to general resistance from primarily northern eurozone countries, the deadlock on EDIS is due to its association with two related issues. First, it has been argued that in order to reduce the risk of cross-subsidization, the introduction of EDIS must be preceded by sufficient “risk reduction” (in practice, a reduction in the share of nonperforming loans in the banking sectors of the former crisis countries). While progress on risk reduction has been made in recent years, disagreement remains about how much progress is sufficient and exactly how the process of risk reduction should be linked to the EDIS implementation process. A second obstacle is banks’ large holdings of their own governments’ bonds in some eurozone countries. The issue needs to be addressed both because it is complementary to EDIS with respect to one of the Banking Union’s main objectives (breaking the bank-sovereign doom loop), and because the regulatory treatment of government bonds might otherwise turn EDIS into a channel for sharing non-priced risks within the Banking Union.

The political disagreement and the dependence on related (and equally controversial) issues affect what kind of EDIS one can realistically expect. A fully

mutualized insurance in line with the final stage of the Commission's original proposal (the economically most beneficial alternative) seems a less likely outcome if and when a negotiated decision is reached. The second-best alternative would be a "minimalist" solution in the form of common facility for providing liquidity assistance to depleted national insurance funds (but where the option to extend the system is retained), whereas a complex variant of a mixed system is the least desirable outcome.

This uncertainty about EDIS' final shape makes it difficult to assess its likely impact on Sweden. If EDIS is introduced but Sweden remains outside the Banking Union, the impact will be small, both within Sweden and for Swedish banks' cross-border operations. If Sweden joins the Banking Union, the transition to SSM and SRM would constitute a bigger change than common deposit insurance, given the structure of the Swedish banking market. The financial stability benefits of common insurance are in most respects smaller for Sweden than for the average eurozone country. Swedish banks' insurance costs would change, but in what way depends directly on how EDIS is designed. Issues related to the coordination between different components of the financial safety net would also arise, though the practical consequences are likely to be minor. In summary, transferring deposit insurance to the common level is, in itself, expected to have a relatively limited impact on Sweden, and EDIS should not be a dealbreaker for a decision of whether or not to join the Banking Union. However, it is likely that common deposit insurance will be accompanied by reforms in a number of related areas and Sweden needs to consider how the possible introduction of EDIS would change the Banking Union as a whole.

”Sverige är en förhållandevis liten marknad med en relativt stor och koncentrerad banksektor och skulle gynnas av mer gemensam krishantering i generell bemärkelse. Mot bakgrund av marknadsstrukturen på den svenska bankmarknaden kan dock de förväntade vinsterna av effektivare riskdelning just med avseende på insättningsgarantin bedömas som begränsade.”

Jens Forssbæck



Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.