



SVERIGE, EURON OCH BANKUNIONEN

Stefan de Vylder 2018

INNEHÅLL

2. Om Stefan de Vylder
3. Förord av Max Andersson
4. Författarens förord
5. Är eurokrisen över?
7. EMU:s krishantering
8. Reformförslag. Macron gasar, Merkel bromsar
10. Vad är bankunionen?
12. Bankunionen. Borde Sverige ansluta sig?
14. Sverige, EMU och Bankunionen
15. Några slutsatser

Om Stefan de Vylder

Stefan de Vylder är författare till en rad artiklar och böcker som även har uppmärksammats internationellt. Han har tidigare bland annat arbetat som docent i utvecklingsekonomi på Handelshögskolan i Stockholm. Sedan många år är han verksam som fristående forskare, konsult och författare. Hans senaste bok heter *"Innan jag flyttar in på hemmet och måste kasta alla mina gamla papper"* (Themis förlag 2017).

Bland andra böcker märks *"Utvecklingens drivkrafter. Om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen"* (Forum Syd 2013), *"Eurokrisen"* (Ordfront 2012), *"Världens springnota"* (Ordfront 2009), *"Allende's Chile. The Political Economy of the Rise and Fall of the Unidad Popular"* (Cambridge University Press 2009, 1:a uppl. 1976), *"The Least Developed Countries and World Trade"* (Sida Studies 2007).

Hemsida: www.stefandevylder.com





Förord

Sveriges förhållande till valutaunionen EMU och EU:s bankunion är viktiga framtidsfrågor som kommer att få stor betydelse för vårt land.

Som ledamot i EU-parlamentet vet jag att det finns starka krafter som vill förmå Sverige att ansluta sig till EMU. Vårt land har till skillnad från Danmark inget permanent undantag från valutaunionen. Vid en ny finanskris eller annan internationell oro kan pressen komma att öka på Sverige att avskaffa kronan.

Jag vet också vilka slitningar och problem som euron har skapat inom EU. Konstruktionen av valutaunionen har fördjupat och förlängt finanskrisen och bidragit till en bestående massarbetslöshet i flera länder. EMU skapar inte enighet utan splittring mellan krisländerna och kärnländerna.

En av dem som länge granskat euron är nationalekonomen Stefan de Vylder, som konsekvent pekat på bristerna med EMU.

Det gjorde han när det europositiva etablissemangen propagerade före EMU-folkomröstningen, och det gör han idag när hans åsikter är mer allmängods i den svenska debatten. Stefan är en respekterad röst i den ekonomiska debatten och jag har därför bett honom att skriva denna rapport.

Frågan om Sveriges medlemskap i EU:s bankunion utreds och kan komma att beslutas under nästa mandatperiod. Även detta är ett långsiktigt strategiskt vägval för Sverige, och det är viktigt att inte det inte avgörs av någon tillfällig händelse eller regering.

Det behövs en bred diskussion om EMU och bankunionen bland politiker, forskare och allmänhet. Jag hoppas denna studie kan bidra till detta samtal.

Max Andersson EU-parlamentariker (MP)

Författarens förord

På senare år har framväxten av nationalistiska, främlingsfientliga och EU-kritiska partier och rörelser skakat om sammanhållningen i den europeiska unionen. Speciellt efter den brittiska folkomröstningen om Brexit har en fråga som för bara några år sedan hade varit otänkbar att börja ställas: Överlever EU?

Det är idag omöjligt att veta hur många medlemmar EU kommer att ha år 2030. Inga alls? Fler, färre eller ungefär lika många som idag? Svårt att gissa. Det är däremot lätt att identifiera ett stort antal frågor som idag är föremål för så många skilda uppfattningar mellan och inom EU:s medlemsstater att de riskerar att splittra unionen. En lista skulle innehålla följande konfliktområden (utan inbördes rangordning):

- Migration och flyktingpolitik
- Ekonomisk politik: centralisering eller åternationalisering?
- Försvarspolitik
- EU:s budget
- Bankunionen
- Hanteringen av Brexit
- Nästa eurokrisland? Italien?
- Demokratifrågor och hanteringen av Ungern och Polen
- Svar på Trumps hot om handelskrig
- Svar på Trumps beslut att lämna Iranavtalet
- Rysslandspolitiken
- EU:s och EMU:s legitimitetskris
- EU:s utvidgning: Serbien och Montenegro? Albanien och Makedonien?? Kosovo och Bosnien Herzegovina??? Turkiet????

Listan över kriser, eller problemområden som i värsta fall kan utvecklas till akuta kriser, är lång. Och med en oberäknelig president på andra sidan Atlanten kan nya orosmoln dyka upp när som helst, med kort varsel.

Till listan över faktiska och potentiella krisrisker kan läggas två oroande långsiktiga trender. Den demografiska utvecklingen är, till att börja med, oförmånlig i flertalet EU-länder. Under femårsperioden 2015-2020 beräknas endast fyra av EU:s nuvarande medlemmar – Sverige, Danmark, Belgien och Storbritannien

– kunna redovisa en ökning av den yrkesverksamma befolkningen (beräknad som antal människor i åldern 15-65). På lite längre sikt står EU inför en krympande befolkning som dessutom blir äldre och äldre. Detta, i kombination med en alltmer restriktiv flyktingpolitik, kommer att utsätta många av ekonomierna för svåra påfrestningar.

Den demografiska utmaningen, med ett minskande antal människor i yrkesverksam ålder, delar EU med bl.a. Kina, Japan och Sydkorea. Men det gör den inte lättare att möta.

Ett annat orosmoln är de stagnerande investeringarna. Den genomsnittliga investeringskvoten, mätt som bruttoinvesteringarnas andel av BNP, har sjunkit sedan 1990-talet, och ligger idag exempelvis på bara hälften av Kinas (20 respektive 40 %). EU:s ekonomiska betydelse kan förväntas fortsätta att minska i takt med att den globala ekonomiska makten fortsätter att förskjutas österut.

Syftet med denna uppsats, som skrivits på uppdrag av europaparlamentarikern Max Andersson (MP), är dock inte att diskutera dessa och andra övergripande frågor om EU:s framtid. I fokus står EMU, och händelser och reformförslag som påverkar relationerna mellan EMU:s medlemsländer och de länder som i likhet med Sverige står utanför valutaunionen. Men diskussionen förs mot en fond av problem och konflikter som helt kan förändra de politiska och ekonomiska förutsättningarna för de olika reformförslag som cirkulerar i debatten.

Uppsatsen inleds med en kort översikt över eurokrisen, med tonvikt på de kvarvarande systemfel som jag anser att valutaunionen har att brottas med. Därefter följer en presentation de olika förslag till reformer av EMU som har lagts fram, inklusive bildande av en så kallad bankunion vilken även EU-länder som inte är med i EMU har inbjudits att delta i.

Stefan de Vylder, nationalekonom

Är eurokrisen över?

Det senaste året har vi matats med hoppfulla tongångar vad gäller eurozonens – och även världsekonomin – återhämtning. Även om den allra senaste tiden har präglats av dämpad optimism – sjunkande tillväxt första kvartalet 2018, fallande industriproduktion i några nyckelländer, spekulationer i media om en lättare "förkylning" inom EMU – så kan det konstateras att 2017 kom att bli det bästa året för eurozonens ekonomier på tio år. I ett par av de tidigare krisländerna, framför allt Spanien, har återhämtningen varit smått spektakulär.

Men det vore, enligt min mening, fel att friskförklara patienten. Eurokrisen må ha tagit en *time-out*, men 2018 ser ut att bli sämre än 2017. Jämfört med situationen för tio år sedan är arbetslösheten i flertalet euroländer betydligt högre idag, och den offentliga skulden i förhållande till BNP ofantligt mycket större. En handfull länder har ännu inte uppnått samma BNP som år 2007. Samtidigt har de senaste årens extremt låga räntenivåer skapat problem när vi går in i nästa lågkonjunktur och finner att det inte går att bekämpa denna kris med hjälp av räntesänkningar.

Den kombination av passiv finanspolitik och expansiv penningpolitik som kännetecknat eurozonen har också bidragit till växande klassklyftor och risker för bubblor på aktie- och bostadsmarknaderna. De stora vinnarna har – så länge bubblorna inte spricker – varit ägare av aktier och fastigheter, de stora förlorarna arbetslösa och människor som lever på alltmer eroderade ersättningar från många länders socialförsäkringssystem. Även om framväxten av högerpopulistiska och främlingsfientliga partier och strömningar har många olika orsaker, och påverkar olika länder olika mycket, torde det inte råda något tvivel om att en förklaring är att klyftorna mellan "vinnare" och "förlorare" har vuxit under hela 2000-talet, och inte minst under de allra senaste åren.

Grundläggande systemfel

För några länder, med Tyskland i spetsen, har euron varit en stor framgång, bland annat som en följd av att eurozonens många krisländer har gjort att den gemensamma valutan kommit att bli kraftigt undervärderad, vilket gynnat exporten (men missgynnat löntagare). För länder med svag produktivitet utveckling har euron istället blivit övervärderad, vilket ytterligare försämrat dessa länders konkurrenskraft.

Så gott som samtliga OECD-länders ekonomier drogs med i den globala finanskrisen 2008-2009. Men inget EU-land utanför EMU har under det senaste decenniet upplevt dramatiska kriser av det slag som drabbat euroländer som Grekland, Spanien, Irland, Portugal och Cypern. För Italien, politiskt misskött och med en stagnerande ekonomi i decennier, har euron inneburit en utdragen plåga.

Bildandet av EMU med idag 19 medlemmar, och med 9 EU-länder som står utanför, skulle kunna beskrivas som ett kontrollerat experiment. Och det är ett obestridligt faktum att den ekonomiska utvecklingen varit bättre i de EU-medlemmar som likt Sverige har behållit sina nationella valutor än i eurozonen i genomsnitt. Detta bevisar inte att euron är dålig, bara att alla olyckskorpar som varnat för vådan med att stanna utanför EMU hittills haft fel. Skillnaderna i ekonomisk och social utveckling är också mindre mellan de nio länder som står utanför EMU än i de 19 euroländerna.

Ingen nationalekonom har, så vitt jag vet, hävdat att EMU utgör en optimal valutaunion. Till de centrala krav som brukar ställas på en sådan hör någorlunda väl synkroniserade konjunkturcykler utan asymmetriska chocker som drabbar enskilda medlemsländer, en rimligt likartad utveckling av inflation och produktivitet, en hög arbetskraftsrörlighet inom och mellan länderna, flexibla löner och priser, en gemensam finanspolitik som möjliggör stöd till stagnerande eller krisande länder och en bankunion med gemensamma insättargarantier för att förhindra bankrusningar.

Samtliga dessa krav behöver inte vara uppfyllda för att en valutaunion ska fungera väl. Till exempel kan en gemensam finanspolitik med möjlighet att stötta stagnerande länder och regioner kompensera för bristande rörlighet på arbetsmarknaden. Men EMU uppfyller inget enda av ovanstående krav. Och i stället för den konvergens vad gäller internationell konkurrenskraft som arkitekterna bakom EMU hade hoppats på blev resultatet divergens, dvs växande skillnader mellan EMU:s olika medlemsländer.

Den gemensamma valutan har skapat goda cirklar för länder med stark konkurrenskraft och onda cirklar för de övriga. Kännetecknande för valutaunioner – och för alla arrangemang som innebär en fast växelkurs – är att anpassningsbördan faller på de länder som har tappat konkurrenskraft. Detta gällde på

guldmyntfotens tid, det gällde Sverige i början av 90-talet och det gäller EMU.

Återinförandet av guldmyntfoten 1924 bidrog enligt flertalet bedömare till att 30-talsdepressionen blev så djup som den blev. De länder som hade underskott tvingades, för att inte förlora sina guldreserver, att föra en politik som starkt påminner om eurozonens krishantering: sänkta löner och minskade statsutgifter och sociala förmåner, det vill säga det som idag går under namnet intern devalvering. Att politiken också starkt bidrog till den fasansfulla politiska utvecklingen på 1930-talet har också påpekats av många.

Överskottsländerna kunde fortsätta att samla i

ladorna. Det är denna asymmetriska fördelning av anpassningsbördan då länderna går i otakt, vilket de förr eller senare gör, som är huvudorsaken till att valutaunioner som råkar i kris får en starkt deflationistisk *bias*.

Idag har EMU som helhet ett gigantiskt bytesbalansöverskott, motsvarande 470 miljarder dollar, eller drygt tre procent av BNP. Tyskland svarar ensamt för över två tredjedelar av detta överskott. Tyskland har även ett betydande budgetöverskott. Men inom EMU finns det inga sanktioner mot länder med stora överskott i statsfinanser och utrikeshandel. Det är endast de medlemmar som har underskott som tvingas till åtstramningar.



EMU:s krishantering

Det fanns inte, vid bildandet av EMU, någon plan för hur kriser skulle hanteras. Eftersom arkitekterna bakom euron var övertygade om att den enda källan till instabilitet var finanspolitiskt lättsinne skrevs redan i Maastrichtfördragets så kallade stabilitetspakt in regler om budgetunderskottets storlek (högst tre procent av BNP) och statsskulden i förhållande till BNP (högst 60 procent). Tanken var att dessa regler var tillräckliga i krisförebyggande syfte. Eftersom de första länder som bröt mot denna klausul var Tyskland och Frankrike, uppfattade dock alla medlemsländer med rätta att dessa budgetregler kunde tolkas med största möjliga flexibilitet.

Några regler för hur en kris ska bemötas om den trots allt skulle inträffa fanns inte. Däremot ett antal explicita förbud mot krishantering, såsom Maastrichtfördragets *no bailout*-klausul, som förbjöd finansiellt stöd till länder i kris – ett förbud mot att unionen skulle utvecklas till det i Tyskland så förhatliga begreppet "transferunion" – samt förbud mot att den europeiska centralbanken ECB köper statsobligationer direkt från medlemsländerna. Krishanteringen har därför präglats av brandkårsutryckningar, ofta framförhandlade i sista stund, och av ett idogt tummande på EMU:s eget regelverk.

De akuta kriserna har kunnat hanteras med hjälp av brott mot *no bailout*-klausulen och ECB:s gigantiska obligationsköp på andrahandsmarknaden. Men problemet har varit att den krislösning som på kort sikt framstått som logisk, eller rentav nödvändig för att rädda euron, riskerar att bädda för allvarigare problem i framtiden. Trovärdigheten för EMU:s regelverk undermineras när både banker och stater kan räkna med att få nödhjälp närhelst euron ser ut att vara i fara.

Hantering av eurozonens många kriser har också inneburit en försvagning av demokratin. Länder som får problem sätts under förmyndarskap, och de överstatliga tvångsåtgärder som har vidtagits i eurokrisens spår har kraftigt minskat de nationella parlamentens roll.

Finanspolitiska överenskommelser

Medvetenheten om att EMU är en bräcklig konstruktion har gjort att mycket kraft har ägnats åt att skärpa de finanspolitiska reglerna. Exempel på detta är den "finanspakt" som år 2012 undertecknades av samtliga EU-länder utom Storbritannien och Tjeckien.

Paktens portalparagraf lyder: "En fördragslutande parts offentliga finanser ska vara i balans eller uppvisa överskott." Detta krav mjukas dock upp senare i fördragstexten så att det i praktiken blir förhandlingsbart om ett land som bryter mot paktens kan hitta ursäkter. De senaste åren har ett stort antal länder presenterat mer eller mindre trovärdiga sådana.

Den svenska riksdagsmajoriteten, det vill säga (s) och samtliga allianspartier, röstade i mars 2013 för ett svenskt stöd åt Finanspakten. Något märkligt, kanske, med tanke på att paktens inte är juridiskt bindande för de länder som i likhet med Sverige inte använder euron som valuta. Euroländerna, däremot, har åtagit sig att skriva in finanspaktens regelverk i sin egen lagstiftning, och helst i grundlagen. I händelse av brott mot paktens kan EU-domstolen utkräva böter. Detta har dock aldrig inträffat.

Endast länder som ratificerat Finanspakten kan komma ifråga för stöd från EU:s krisfond ESM (*European Stability Mechanism*).

De "fem presidenternas" och EU-kommissionens rapporter

Åren efter 2013 präglades av en strid ström av nya och striktare finanspolitiska regler som det skulle bära för långt att redovisa i detta sammanhang. Ett viktigt dokument var dock ett dokument från 2015 som gått under namnet "De fem presidenternas rapport". De fem var EU:s riktiga tungviktare: ordförandena i EU-kommissionen, Europeiska Rådet, Eurogruppen, ECB och Europaparlamentet. Rapporten mynnade ut i en rad förslag som alla pekade i samma riktning: en förstärkning av de överstatliga inslagen, inklusive en långtgående samordning av de olika euroländernas finanspolitik.

Rapporten syftade i första hand på eurozonens medlemmar, och mottogs mycket svalt av Storbritannien och andra länder som valt att stå utanför EMU.

Liknande rapporter har med jämna mellanrum producerats med EU-kommissionen som avsändare, ofta med stöd från europaparlamentets politiska majoritet som ibland gått ännu längre än kommissionen i kraven på en starkare överstatlighet och utveckling av EU mot en politisk union.

Reformförslag: Macron gasar, Merkel bromsar

Det är lätt att förstå varför Emmanuel Macrons seger över den EU-kritiska Marine Le Pen i de franska presidentvalen hälsades med jubel i Bryssel och i en rad andra europeiska huvudstäder. Macron gick till val på en i dagens Europa extremt EU-positiv plattform, och hans överlägsna triumf tolkades av många som att vinden nu har vänt, i EU-positiv riktning.

Men kanske är denna tolkning något överdriven. I den första valomgången fick mer eller mindre EU-kritiska partier över femtio procent av rösterna, men förmodligen var det helt andra frågor än EU som avgjorde partisympatierna.

Dock har Macron lanserat en rad förslag till reformer av EU-samarbetet som sammanfaller eller till och med överträffar de "fem presidenternas" och EU-kommissionens långtgående planer på förstärkt överstatlighet på vägen mot en politisk union. Bland annat har Macron yrkat på ökad finanspolitisk samordning och tillsättandet av en gemensam finansminister inom EMU med ansvar för en långt större budget än dagens. Vidare vill han bygga upp en gigantisk krisfond för euroländerna och göra om den nuvarande krisfonden ESM till en europeisk motsvarighet till Internationella Valutafonden. Han föreslår också att euroländerna ska kunna ge ut obligationer som garanteras av hela EMU samt inrätta gemensamma insättargarantier i en framtida bankunion (se nedan). Till detta ska läggas gemensamma försvarsstyrkor för hela EU och gemensamma vallistor till europaparlamentet.

Nämnas kan också att det finns starka protektionistiska inslag i Macrons retorik. Till exempel hans idé att anta en "Buy European Act" och förslag om att utestänga företag som har mindre än 50 procent av sin produktion i ett EU-land från EU-ländernas offentliga upphandling.

Hur mycket av detta som kommer att förverkligas är osäkert. Men ganska lite, misstänker jag. Många av förslagen kommer att möta hårt motstånd från inte bara skeptiska nordbor och holländare utan även från länder som Ungern, vars regering motsätter sig ytterligare steg mot överstatlighet. I Italien, där regeringsfrågan när detta skrivs inte är löst, är landets två

största partier starkt EU-skeptiska och eurokritiska. Det folkliga stödet för en utveckling mot en politisk union och ett "Europas Förena Stater" torde vara svagt i flertalet medlemsländer.

Av stor betydelse är att Tyskland ställer sig avvisande till flertalet av Macrons utspel. Det är idag omöjligt att föreställa sig en viktig reform av EU utan tyskt stöd, och även om Angela Merkel kan glädjas åt Macrons EU-vänliga linje är både hennes egen och den styrande regeringskoalitionens ställning försvagad. Hela den parlamentariska oppositionen motsätter sig varje utveckling i riktning mot en gemensam finanspolitik och en "transferunion" i vilken den starka tyska ekonomin skulle stå som garant för till exempel gemensamma statsobligationer. Även Angela Merkel, och inte minst CDU:s systerparti CSU, är bestämda motståndare till en rad av Macrons förslag. Ledarskiftet inom socialdemokraterna har också försvagat de krafter inom partiet som, i likhet med den förre SPD-ledaren Martin Schultz, stödde en ökad överstatlighet.

Någon "transferunion" blir det inte under överskådlig tid. Det torde också vara svårt att övertyga länder som Tyskland, med låg arbetslöshet, om det kloka i Macrons förslag om en gemensam arbetslöshetsförsäkring för eurozonen.

Vilket är då det mest sannolika scenariot? Min gissning är att dagens politiska situation i EU som helhet omöjliggör genomförandet av de flesta av Macrons förslag, trots att denne fått starkt stöd för en fördjupad ekonomisk integration från chefen för ECB, Mario Draghi, och andra mäktiga personer och institutioner. En utveckling i rakt motsatt riktning, med explicita lättnader i det regelverk som har byggts upp, skulle innebära en åternationalisering av kontrollen över medlemsländernas finanspolitik som idag framstår som föga sannolik. Det troligaste scenariot är snarare *muddling through*, att eurozonen hankar sig fram utan viktiga reformer – speciellt sådana som skulle kräva en fördragsändring med krav på enhällighet – och utan drastiska sanktioner mot de länder som bryter mot regelverket.

Detta innebär i praktiken att EU:s utveckling fortsätter att baseras på ett begrepp som för bara några år sedan var tabu: flexibel integration. Inga länder utanför EMU kommer att tvingas bli medlemmar i valutaunionen, och möjligheten att stå utanför andra överenskommelser – såsom Schengenfördraget, Dublinförordningen, en gemensam flykting- och migrationspolitik, gemensamma

försvarsöverenskommelser, med mera – kommer att tolereras i praktiken. Föraktfulla uttryck som att EU:s meny av åtaganden inte serveras "à la carte" hörs idag alltmer sällan.

Kanske kommer en ny kris – eurokris, flyktingkris, rysslandskris eller någon annan kris - att tvinga fram mer eller mindre improviserade lösningar

som antingen innebär ökad centralisering eller motsatsen. Om detta vågar jag inte spekulera. Men den dominerande tendensen idag är inte ett växande stöd för mer överstatlighet.



Vad är Bankunionen?

Till de omständigheter som skiljer EMU från länder med självständig centralbank och penningpolitik hör bristen på en gemensam banklagstiftning inom unionen. Inom EU finns det idag över 8.000 banker i 28 länder, och sammanflätningen av det europeiska – och globala – finanssystemet har skapat ett ömsesidigt beroende, och ökat risken att en bankkollaps i ett land får allvariga återverkningar i andra. Och, inte minst viktigt: en kollaps för en stor bank som måste räddas av skattebetalarna gör att bankkriser lätt spiller över till statsfinansiella kriser. Ett extremt exempel är Irland, där staten åren 2008-2010 övertog ett antal kraschade bankers gigantiska skulder i spåren av den globala finanskrisen och en sprucken fastighetsbubbla. Som en direkt följd av bankräddningarna gick Irland på kort tid från en statsskuld på 25 procent av BNP till nästan hundra procent. Några år senare var det Cypern som drabbades av en bankkris som övergick i en budgetkris och som tvingade Cyprens regering att söka nödlån ur den europeiska stabiliseringsfonden ESM.

I rader av uttalanden har EU-kommissionen, IMF:s chef Christine Lagarde, finansmän som George Soros och ledande EMU-politiker och tjänstemän i spetsen, hävdat att eurozonen, och helst hela EU, måste utvecklas till en bankunion. En bankunion med gemensamma spelregler på finansmarknaderna, gemensam insättargaranti, gemensam finansinspektion och en gemensam "bankakut" med ansvar för räddningen av svaga banker och för hanteringen av bankkollapser. Samtliga länder i eurozonen måste ansluta sig till den bankunion som redan är under uppbyggnad, men för EU-medlemmar som står utanför EMU är det frivilligt att gå med.

Ett huvudsyfte med skapandet av en bankunion är att skapa gemensamma regler vad gäller att förebygga och hantera bankkriser. Speciellt då behovet av att bryta den starka koppling som riskerar att finnas mellan en bankkris och en statsfinansiell kris genom att bygga upp en stor fond som gör att räddningsaktioner kan finansieras av medlemmarna gemensamt. I länder med en stor banksektor i förhållande till BNP – länder som Cypern, Malta, Irland och Sverige – kan en konkurs i en stor bank på kort tid leda till en akut budgetkris.

Vanligen brukar man beskriva den föreslagna bankunionen som stående på tre ben, varav de två första i stort sett finns på plats redan.

Det första benet är en gemensam tillsynsmekanism, kallad *Single Supervisory Mechanism (SSM)*, som ska bevaka tillståndet i drygt 140 större banker inom eurozonen och slå larm om någon "systemviktig" bank riskerar att hamna på obestånd.

Huvudansvarig för denna granskning är ECB i Frankfurt, i samarbete med nationella tillsynsmyndigheter. ECB ansvarar även för beslut om kapitalkrav, indragning av licenser för banker och för beslut om sanktioner mot banker som förefaller ta för stora risker eller i övrigt missköta sig.

Det andra benet i bankunionen är ett gemensamt regelverk, *Single Resolution Mechanism (SRM)*, som i samarbete med nationella "bankakuter" har att avgöra om man ska rekapitalisera eller avveckla banker i kris. Denna myndighet har sitt säte i Bryssel, men är underställd EU-kommissionen och Ekofinrådet, där samtliga EU-medlemmar är representerade.

I händelse av en akut bankkris finns det olika mekanismer. Till att börja med har det införts regler som stadgar att det ska vara bankernas aktieägare, och därefter fordringsägare av olika slag, som i första hand ska ta smällen om en bank fallerar. Den nya regeln kallas *bail-in*, i motsats till *bail-out* då landets skattebetalare får stå för merparten av kostnaderna. Detta kan låta klokt, och är det kanske också, men hoten om *bail-in* kan öka risken för bankrusningar. När större insättare och andra fordringsägare, men inte skattebetalare, ska stå för notan torde incitamenten öka för företag och privatpersoner att avveckla alla sparkonton och andra tillgångar i krisande banker.

Om *bail-in* inte räcker är bankunionens medlemmar i färd med att skapa en gemensam fond, *Single Resolution Fund*, under ledning av ett *Single Resolution Board*, för att finansiera en avveckling eller rekapitalisering av en bank som har fallerat. Avgifterna till denna fond betalas av bankunionens banker.

Det tredje steget i bankunionen är beslut om en gemensam insättargaranti. Redan idag har alla EU-länder infört garantier för småsparare upp till 100.000 euro, dvs drygt en miljon kronor. Denna summa är alla stater skyldiga att ersätta dem vars banksparende skulle gå upp i rök i händelse av en bankkrasch. Att garantierna verkligen betalas ut är dock avhängigt av att det land vars bank(er) gått i konkurs faktiskt kan betala. Eftersom bankkriser ofta, trots alla säkerhetsåtgärder, åtföljs av statsfinansiella kriser och en djup recession kan

insättargarantin vara i fara. Den gemensamma insättargarantin är således ett sätt att få länder med god ekonomi att bidra till att finansiera krisländers skulder till sina småsparare. Och även här kan syftet sägas vara att minska risken för bankrusningar: alla småsparare bör kunna lita på att de inte står som bankkrisernas förlorare.

Detta tredje ben kommer, under överskådlig

tid framåt, inte att bli verklighet. Tyskland har alltid motsatt sig den gemensamma insättargarantin, som man ser som ett steg på vägen mot en "transferunion", och detsamma gäller länder som Holland och Finland. Motståndet är idag ännu hårdare än tidigare, och endast länder med skakig ekonomi, till vilka Frankrike måste räknas, försvarar det kollektiva ansvaret för småspararnas pengar.



Bankunionen-borde Sverige ansluta sig?

Den svenska banksektorn är synnerligen lönsam, och kanske den mest solida i hela EU. Våra kapitaltäckningskrav är striktare än motsvarande krav inom eurozonen, vilket irriterar vissa bankdirektörer men är utmärkt om syftet är att minska risken för bankkriser. Den räddningsfond för kraschande banker som byggs upp i Sverige kommer att bli avsevärt större, i förhållande till vår BNP och de svenska bankernas tillgångar, än eurozonens *Single Resolution Fund*. Det finns inget som talar för att svenska banker kommer att stå långt fram i kön när det gäller att utnyttja bankunionens krisfond.

"Att gå i borgen är att gå i sorgen" lyder ett gammalt svenskt ordspråk. Både den gemensamma resolutionsfonden, och den gemensamma insättargaranti som eventuellt kan komma att inrättas i framtiden, kan möjligen försvaras av solidaritetsskäl, men för svenskt vidkommande finns det inga fördelar med att gå i borgen för länder och banker med långt sämre säkerhet än Sveriges.

Beslutsfattandet inom de olika institutioner som byggs upp inom EMU för tillsyn och krishantering lämnar mycket övrigt att önska. Det finns inget som säger att den högsta tillsynsmyndigheten ECB – där Sverige inte ens

är medlem – har större integritet och överblick än motsvarande svenska myndigheter.

De svenska erfarenheterna från hanteringen av bankkriserna i början av 90-talet anses allmänt ha varit föredömliga (i motsats till den ekonomiska politik som ledde fram till kraschen). En snabb diagnos av problemen åtföljdes av en synnerligen resolut, och mot några av bankerna brutal, krishantering. De svenska skattebetalarna slapp lindrigt undan. I den gemensamma avvecklingsmekanismen inom bankunionen finns det en mängd olika aktörer – EU-kommissionen, Ekofin, den gemensamma avvecklingsmyndigheten, ECB, de nationella tillsynsmyndigheterna och de berörda bankerna – med delvis motstridiga intressen. Inom själva resolutionsmyndigheten finns det också stort antal aktörer som ska ha ett ord med i laget, och beslut där ska träffas med enhällighet eller, i vissa frågor, med kvalificerad majoritet.

Beslut i samband med bankkriser bör fattas snabbt – helst en fredag kväll när alla banker är stängda – och inga rykten får släppas ut i förväg. Panik har en tendens att spridas snabbt. Ett temporärt stopp för bankuttag kan behöva införas. Den resolutionsmekanism som bankunionen nu bygger upp förefaller barga för ett långsamt beslutsfattande, segdragna förhandlingar och med de starkaste parterna – läs: tyska och franska intressen – som dominerande aktörer.



En not om Brexit

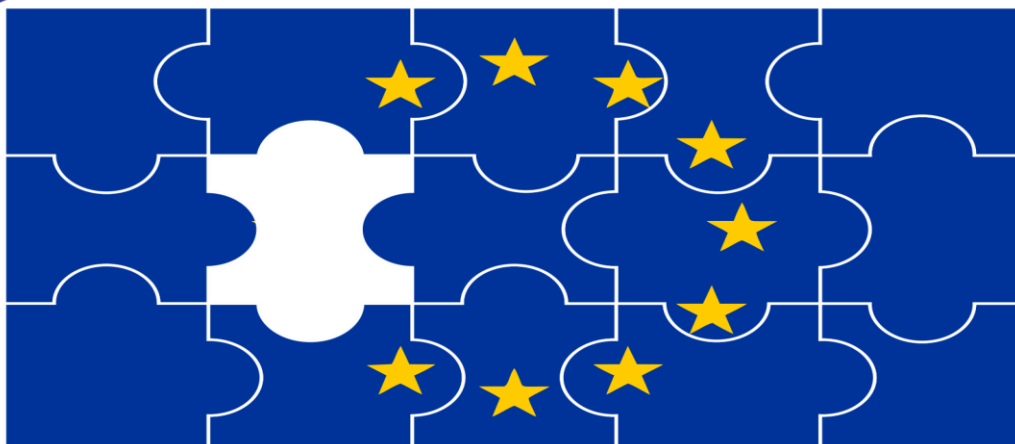
Jag tillhör dem som tror att vi inte kommer att få se en "hård Brexit", dvs ett brittiskt utträde ur både EU:s tullunion och det europeiska frihandelsområde som även omfattar en rad länder utanför EMU. Men oavsett vad som händer torde Brexitförhandlingarna absorbera mycket tid och kraft på ömse sidor om engelska kanalen.

För svenskt vidkommande skulle en hård Brexit, med ett införande av tullar och kanske andra handelshinder mellan Sverige och en av våra viktigaste handelspartners, innebära nackdelar för svensk exportindustri. Men jag hoppas och tror att störningarna på handelsområdet kan komma att begränsas.

Vad gäller Sveriges inflytande i EU kommer en Brexit att accentuera den maktförskjutning som sedan länge ägt rum från Ekofin, eller Ekofinrådet, i vilket samtliga EU-länders finans- och ekonomiministrar ingår, till ECB och eurogruppen. Länder utanför EMU kan därför förväntas marginaliseras i vissa ekonomisk-politiska frågor. Den svenska linjen har varit att försöka få garantier mot att eurogruppen fattar viktiga beslut som diskriminerar mot EU-medlemmar utanför EMU. Vår position i denna fråga försvagas givetvis av ett brittiskt utträde ur EU.

Om Brexit blir verklighet kommer Sverige också att förlora vår kanske viktigaste allierade i frågor som EU:s budget- och jordbrukspolitik, försvar mot protektionism och skepsis mot ökad överstatlighet inom EU. Men betydelsen för Sveriges del av denna förlust ska inte överdrivas. Oavsett Brexit har den 19 länder starka eurogruppen sedan länge haft möjlighet att genomdriva sina beslut i frågor som kräver en kvalificerad majoritet. Detta förutsätter dock att eurogruppens medlemmar är överens sinsemellan, vilket långtifrån alltid är fallet. Snarare tenderar motsättningarna vad gäller ekonomiska frågor inom eurogruppen att vara minst lika starka som mellan "Nord" – såsom Tyskland, Holland, Storbritannien, Sverige och Danmark – och "Syd". I andra frågor, som asylrätten, går skiljelinjerna snarare mellan "Väst" och "Öst", även om hela EU idag står för en allt hårdare migrationspolitik. Allianserna växlar beroende på vilken fråga det gäller, och Sverige bör vara flexibelt i val av bundsförvanter.

En fråga där Sverige kanske har ett extra stort ansvar i Brexitförhandlingarna är att stå emot försök att få EU att slå in på en mer protektionistisk linje. Att svara på Donald Trumps hot om handelskrig med att införa strafftullar mot USA vore steg i en farlig riktning. Men de protektionistiska krafterna har förstärkts av Brexit, östutvidgningen och av tongångarna från Macrons Frankrike.



Sverige, EMU och Bankunionen

Det är ofta svårt att urskilja några avgörande skillnader mellan den svenska socialdemokratins och alliansens syn på hur EU bör utvecklas. De mest EU-kritiska partierna i Riksdagen är sverigedemokraterna och vänsterpartiet, men inget av dem driver idag aktivt frågan om ett svenskt utträde ur EU.

Vad gäller synen på euron är det bara Riksdagens mest EU-positiva parti, Liberalerna, som öppet pläderar för ett svenskt medlemskap i EMU.

Det politiska stödet för en utveckling mot ökad finanspolitisk samordning och överstatlighet är, som berörts tidigare, idag försvagat i Tyskland och en rad andra länder, vilket torde ligga helt i linje med både folkopinionen i Sverige och med den förhärskande uppfattningen bland våra politiska partier. En gemensam oro är att länder utanför EMU riskerar att marginaliseras om euroländerna skulle välja att fullfölja utvecklingen mot en finanspolitisk union.

Dock förefaller det som om (s) oftare stödjer en utveckling mot ökad överstatlighet än moderaterna. Inte minst viktigt är att (s)

bejaktar en större roll för EU:s beslutsfattande på det sociala området. I förlängningen av Stefan Löfvens uppmärksammade utspel och toppmöte om byggande av en "social pelare" ligger en försvagning av medlemsstaternas suveränitet över lagstiftning i sociala frågor. Socialdemokraterna har också i Riksdagen ställt sig bakom en rad förslag om att EU ska få ökad makt på områden som minimilöner, semesterledighet, mamma- och pappaledighet, anställningsvillkor med flera frågor som svenska politiker traditionellt – med rätta, enligt min uppfattning – har ansett bör vara varje enskilt lands ansvar.

Vad gäller bankunionen tycks inget parti vilja väcka frågan före valet hösten 2018. Regeringen har tillsatt en utredning som beräknas vara klar år 2019, men fram till dess ligger både (s) och allianspartierna lågt, och någon egentlig debatt om denna viktiga fråga förs inte i Sverige. Enstaka företagsledare och fristående debattörer yttrar sig ibland, till exempel Nordeas Björn Wahlroos (starkt positiv till ett svenskt medlemskap) och vår förre finansminister Anders Borg (starkt negativ).



Några slutsatser

Jag har aldrig försökt dölja att jag alltsedan frågan om EMU började diskuteras varit en övertygad motståndare till ett svenskt medlemskap. Jag har också, främst av demokratiska skäl, hyst en stor skepsis mot att överföra beslutsfattande i finanspolitiska och sociala frågor från de nationella parlamenten till överstatliga EU-institutioner. Jag skulle dock inte stå på nej-sidan i en eventuell folkomröstning om ett fortsatt svenskt medlemskap i EU, och jag är en stark försvarare av EU:s inre marknad med dess fyra friheter för människor, varor, tjänster och kapital att röra sig över nationsgränserna.

Det är med dessa övertygelser som öppet redovisad bakgrund som jag vill avsluta denna uppsats med några reflektioner om hur jag skulle vilja att Sverige agerade i olika ekonomisk-politiska frågor. Områden som t.ex. migration, gränsöverskridande miljöfrågor eller försvarspolitiskt samarbete faller utanför ramen för detta papper.

Här följer ett urval av ställningstaganden i några frågor som har behandlats tidigare:

Brexitförhandlingarna. Här bör Sverige stå upp för ett så generöst handelsavtal som möjligt med Storbritannien. De krafter som vill bestraffa Storbritannien och ge ett varnande exempel till andra länder som kan tänkas vilja lämna unionen bör motarbetas.

Protektionistiska åtgärder som drabbar EU:s export bör inte besvaras med egna tullhöjningar utan hänskjutas till världshandelsorganisationen WTO:s tvist-lösningsmekanism. Om USA:s regering väljer att skjuta sig själv i foten är detta inget argument för att EU ska göra detsamma.

Relationerna mellan eurozonen och de nio (snart förmodligen åtta) länder som står utanför måste präglas av respekt och icke-diskriminering. Sverige bör verka för att inga nya finanspolitiska regelverk som berör även de länder som inte ingår i eurozonen införs utan godkännande från de senare.

Bankunionen bör Sverige inte ansluta sig till. Tillsynen av den finansiella stabiliteten klarar vi bäst själva, och detsamma gäller den gemensamma resolutionsmekanismen, som i sin nuvarande version är ett byråkratiskt, trögt monster som domineras av de stora EU-länderna. En nyckelroll i banktillsynen och i hanteringen av krisande banker spelas av ECB, där Sverige inte har någon röst eller inflytande.

Socialpolitik, inklusive frågor som rör familjepolitik och jämställdhetsfrågor, bör i största möjliga utsträckning vara ett område där de enskilda medlemsländerna, inte EU, fattar beslut. Detta inte bara av taktiska skäl – de mycket konservativa strömningar som alltid funnits inom EU har förstärkts på senare år, vilket ökar risken för att svenska lösningar får stryka på foten i sociala frågor om EU får mer att säga till om – utan av principiella, demokratiska skäl.

Detsamma gäller **arbetsmarknadspolitik**, där Sverige, som har en lång tradition av starka fackföreningar och kollektivavtal, skiljer sig radikalt från många EU-medlemmars erfarenheter och lösningar.

Men det viktigaste är att frågorna om EU:s framtid, och Sveriges roll i EU-samarbetet, blir föremål för en seriös diskussion. Så är inte fallet idag.

Stockholm, juni 2018

Stefan de Vylder

