

Svensk sammanfattning av Clas Wihlborg, och Sarkis Joseph Khoury uppsats:

Institutional Competition as an Alternative Mechanism for Harmonization in Monetary and Banking Unions

1. Introduktion och slutsatser

Det senaste valet till Europa parlamentet visade att befolkningen i ett stort antal medlemsländer är skeptiska till integrationsprocessen inom EU. Detta kan delvis förklaras av att EU Direktiv med harmoniserad lagstiftning och reglering för alla medlemsländer har trängt in på alltfler områden där varje land sedan lång tid utvecklat egen lagstiftning och praxis. Den svaga ekonomiska utvecklingen inom stora delar av EU kan ha bidragit till missnöje även i de fall integrationsprocessen egentligen inte är förklaringen till svag tillväxt eller t.o.m. kris. Om påvisbara ekonomiska fördelar följde av en viss typ av harmonisering är det troligt att medborgare skulle acceptera den i högre utsträckning.

Syftet med denna artikel är att med den europeiska skuldskrisen som utgångspunkt analysera ekonomiska för- och nackdelar med en integrationsprocess som drivs framåt av Direktiv, som är ägnade att harmonisera lagstiftningen inom ett område i alla medlemsländer, i förhållande till en process, som drivs av institutionell konkurrens mellan medlemsländer. Förutsättningarna för en sådan "flexibel" integrationsprocess skall fungera i meningen att den leder till förmånliga ekonomiska resultat diskuteras. Vi fokuserar speciellt på monetär integration inom EMU och den bankunion, som är under utveckling. Vi ställer frågan i vilken utsträckning harmonisering kan vara nödvändig för att uppnå ekonomiska målsättningar och för att undvika "konkurrens mot botten" om institutionell konkurrens stimuleras.

Vi skiljer på olika typer av harmonisering med olika ekonomiska för- och nackdelar. "Diskriminerande harmonisering" innebär att alla medlemsländer skapar gemensamma barriärer i handel med icke medlemsländer och avskaffar eller reducerar diskriminering gentemot andra medlemsländer. Detta gäller då inte bara handel i varor utan även i tjänster, kapital och arbetskraft. "Institutionell" harmonisering betyder att regler för ekonomisk verksamhet inom varje land är desamma. Skillnader i lagstiftning och reglering inom olika områden betraktas ofta som handelshinder men dessa institutionella förhållanden är inte diskriminerande om de gäller lika för inhemska och utländska företag och individer. Monetär harmonisering inom valutaunionen kan betraktas som en form av institutionell harmonisering i meningen att medlemsländerna har en gemensam valuta och centralbank, som ansvarar för en gemensam penningpolitik.

Vi utgår i avsnitt 2 från den monetära harmonisering, som EMU innebär, och diskuterar hur denna kräver ytterligare institutionell harmonisering för att kostnader i form av arbetslöshet, svag ekonomisk tillväxt och fragmentering av penningpolitikens effekter skall kunna undvikas. Så t.ex. är harmoniseringen av reglering och tillsyn inom en bank union en direkt följd av oförutsedda monetära och finansiella problem som uppstått inom EMU under skuldskrisen.

I avsnitt 3 skiljer vi mellan diskriminerande och institutionell harmonisering. Dessa är förknippade med olika ekonomiska fördelar såväl som kostnader. Vi diskuterar i avsnitt 4 under vilka omständigheter institutionell konkurrens kan reducera kostnaderna av den institutionella integrationsprocessen genom att möjliggöra flexibel integration. Denna innebär att länder väljer att harmonisera inom olika områden i enlighet med egna ekonomiska intressen. Institutionell konkurrens kan emellertid också vara förknippad med kostnader om konkurrensen leder till att

sociala värden som t.ex. miljöhänsyn inte kan få genomslag i lagstiftning och reglering. Kriterier för att institutionell konkurrens skall leda till "konkurrens mot toppen" utvecklas.

De kriterier, som utvecklats i avsnitt 4, användes i avsnitt 5 för att diskutera om fördelarna med en bankunion skulle kunna uppnås till lägre kostnader om förutsättningarna för institutionell konkurrens skapades. En slutsats här är att viktiga förutsättningar för "konkurrens mot toppen" existerar inom den finansiella sektorn men en grad av institutionell harmonisering för alla medlemsländer är nödvändig för att finansiell effektivitet och stabilitet skall uppnås. Risken för "konkurrens mot botten" i finansiell stabilitet förblir stor så länge många banker kan dra nytta av den subventionering de indirekt har genom olika former av statligt skydd av insättare och andra finansiärer.

En mer generell slutsats är att fördelar med institutionell konkurrens kräver in viss mån av harmonisering av institutionella förhållanden och inte minst undanröjandet av handelshinder dvs diskriminerande harmonisering. Vidare kräver institutionell konkurrens inom många områden "ömsesidig erkännande" (*mutual recognition*) av lagstiftning, reglering och tillsyn i andra medlemsländer.

Beträffande monetär harmonisering har flexibel integration fått större acceptans. Nya medlemmar i EMU accepteras inte utan att Maastricht-kriterierna uppfylles. Den europeiska skuldskrisen har också medfört ökat medvetande att en framgångsrik monetär union kräver omfattande institutionell harmonisering inom finanspolitik, finansiella marknader och åtgärder för att öka förmågan till strukturell anpassning. Kostnaderna av att inte stärka medlemsländernas institutioner inom dessa områden kan förväntas bli avsevärda inom EMU. Integrationen inom dessa områden måste emellertid inte ta formen av direktiv för att skapa likartade institutionella förhållanden utan den kan äga rum under institutionell konkurrens om diskriminerande rörlighetshinder undanröjes.

2. EMU och kompletterande harmonisering

Teorin för optimala valutaområden har sedan länge betonat betydelsen av rörlighet i arbetsmarknader och strukturell anpassningsförmåga såväl som koordinering av finanspolitik inom ett valutaområde. EMU tycks ha skapats med tron att institutionella förhållanden inom t.ex. arbetsmarknaderna skulle utvecklas spontant när växelkursen undanröjdes som anpassningsmekanism. Detta har emellertid inte inträffat. Det tycks i stället som att politikerna i ett antal medlemsländer har slagit sig till ro med reformarbete med vetskapen att man inom EMU erhållit trovärdighet i ett lågt inflationsmål oberoende av annan ekonomisk politik. Skuldskrisen som följde 2010 ledde till ett något förvirrat uppvaknande i EU. Länge betonades de fiskala aspekterna på krisen. Förslaget att utveckla en bankunion med gemensam bankregelring, tillsyn och krishantering uppkom också som en direkt följd av krisen då många hävdade att en monetär union också kräver en bankunion.

3. Ekonomiska för- och nackdelar med diskriminerande och institutionell harmonisering.

För och nackdelar med undanröjandet av diskriminerande handelshinder mellan ett antal länder har länge varit kända som handelsskapande och handelsomfördelnde konsekvenser med den senare som en kostnad. Avskaffandet av handelshinder inom EU är utan tvekan handelsskapande även om kvarstående gemensamma handelshinder gentemot omvärlden skapar en viss handelsomfördelning. Skillnader mellan länder i lagstiftning, ekonomisk reglering, affärskultur och praxis utgör också en form av handelshinder om än icke direkt diskriminerande. Institutionell harmonisering i dessa avseenden reducerar transaktionskostnader i handel och rörlighet inom EU. En kostnad uppstår

emellertid eftersom den harmoniserade lagstiftningen inom ett område i de flesta länder kommer att skilja sig från den optimala med hänsyn till traditioner och praxis inom lagstiftning, reglering och affärsverksamhet. Storleken på dessa kostnader beror på vilket affärsområde vi talar om. En förändring i t.ex. lagstiftning och reglering inom t.ex. risktagande i bankverksamhet inom ett land kan i allmänhet inte genomföras effektivt utan hänsyn till samma lands lagstiftning beträffande företagskonkurs, ledningsansvar etc.

Som en parallell till institutionell harmonisering kan vi tänka oss att EU driver fram ett direktiv att all ekonomisk verksamhet måste bedrivas på ett och samma språk. Givetvis kan detta vara kostsamt för de som måste lära detta språk och som aldrig kommer att ha en känsla för dess nyanser.

4. Institutionell konkurrens som alternativ mekanism för att uppnå institutionell harmonisering

Litteraturen om fördelarna med institutionell konkurrens betonar skillnader av den typ som diskuterades i avsnitt 3 liksom skillnader i värderingar och preferenser. Vidare betonas att starka intressegruppers påverkan på dem som ansvarar för reglering och tillsyn kan reduceras av institutionell konkurrens. Sist men inte minst ger institutionell konkurrens utrymme för experiment med olika lösningar och därmed en dynamik mot en effektiv utveckling av lagstiftning, reglering och praxis. Institutionell konkurrens mellan staterna i USA avseende t.ex. företagslagstiftning föres ofta fram som exempel på denna dynamik.

I detta avsnitt diskuterar vi hur Institutionell konkurrens kan stärkas av rörlighet av inte bara varor utan även av tjänster, arbetskraft och kapital. Vidare stärkes den institutionella konkurrensen av ömsesidig acceptans av lagstiftning och reglering. Detta innebär att t.ex. företag i ett land med viss lagstiftning och reglering kommer att vara utsatta för konkurrens av företag i andra länder med annan lagstiftning och reglering. Konkurrensen mellan företagen och deras rörlighet skapar då starka drivkrafter för politikerna att anpassa lagstiftningen till den mest effektiva.

Resonemanget ovan gäller enbart om sociala värderingar av t.ex. miljölagstiftning inte skiljer sig från privata värderingar. "Konkurrens mot botten" kan bli följderna om sociala värderingar av reglering överstiger den privata värderingen. "Konkurrens mot toppen" följer om den privata värderingen överstiger den sociala. Vi diskuterar förutsättningarna för konkurrens mot toppen i ett par exempel.

5. En jämförelse av Institutionell konkurrens och harmonisering i en bankunion.

Banklagstiftning och reglering verkar uppfylla de viktiga kriterierna för institutionell konkurrens mot toppen eftersom bankers kunder i allmänhet lägger stor vikt vid bankens tillförlitlighet och stabilitet. Vidare är bankernas påverkan på reglerare och tillsynsmyndigheter stark och annan lagstiftning med påverkan på bankverksamhet skiljer sig avsevärt mellan länder i EU. Slutligen är det nästan omöjligt att specificera vad som utgör optimal bankreglering. Alla dessa faktorer tycks peka mot fördelar för institutionell konkurrens inom bankverksamhet i förhållande till en bankunion med harmoniserad reglering, tillsyn och krishantering.

En viktig faktor underminerar detta resonemang. Insättningsgarantier och implicita löften om att banker i kris kommer att räddas eller att bankernas finansiärer kommer att hållas skadeslösa med olika former av garantier för dem som köper bankcertifikat eller andra former av bankkulder innebär en subventionering av bankernas lånefinansiering. Därmed ges bankerna drivkrafter att skifta risk till garantifonder och skattebetalare. Långivarna kommer inte att värdera bankernas risktagande och därmed kommer de att ta alltför hög. Banker i det land som inte ger

garantier kommer att förlora konkurrenskraft. Den institutionella konkurrensen kommer därmed att leda till minskad finansiell stabilitet.

Bankunionens krishanteringsmekanism är ett försök att reducera eller eliminera den implicita garantin av bankernas långivare. Om en effektiv och trovärdig mekanism införes elimineras risken för konkurrens mot botten. En grad av harmonisering av krishantering är således en nödvändig förutsättning för att institutionell konkurrens skall leda till ökad finansiell stabilitet. Naturligtvis måste krishanteringsmekanismen inte harmoniseras helt men varje medlemsland i unionen måste ha en trovärdig mekanism, som tillåter att bankerna har långivare vilka måste acceptera förluster då en bank är insolvent.