

Et nytt Europeisk Finanstilsyn, mer av det samme, eller?

En studie av de seneste endringer av det felles europeiske finanstilsyn; European System of Financial Supervisors.

Håkon Eirik Hauge Grønlien

Veileder

Jarle Trondal

Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntestår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Universitetet i Agder, 2012

Fakultet for Økonomi og Samfunnsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap og Ledelsesfag

Sammendrag:

De siste årene har vi vært vitne til at en ny form for organisasjonsstruktur har utviklet seg innen den Europeiske Union (EU), hvor regulerende myndighet og tilsynsansvar, spesielt, er blitt tildelt et stadig økende antall byråer. Denne utviklingen så sin spede begynnelse på 1970 tallet med "Committee of Governors" (Levi-Frau 2010:4), men tok virkelig fart mot slutten av forrige årtusen og begynnelsen av 2000. I dag eksisterer det nærmere 40 ulike byråer, med ulik oppbygning, funksjon og myndighet. Det siste eksempelet på denne tendensen ble opprettet den 1. januar 2011 og er representert med de nye Europeiske tilsynsmyndigheter for finanssektoren under fellesbetegnelsen European System of Financial Supervision (ESFS). ESFS består av 3 ulike tilsyn; Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA), Den europeiske tilsynsmyndigheten for forsikring og tjenestepensjon (EIOPA), Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndigheten (ESMA), samt Det europeiske rådet for systemrisiko (European Systemic Risk Board – ESRB), som sammen har ansvar for å overvåke finansnæringen i medlemslandene og eksternt utenfor den Europeiske Union. Denne oppgaven søker å danne et bilde av prosessene som ligger bak opprettelsen av ESFS, i en kontekst hvor stadig mer myndighet blir tildelt byråer med ulik grad av avhengighet til eksisterende Europeiske institusjoner. Videre vil den beskrive hvordan de nye tilsynsbårene er organisert, og hvilke øvrige Europeiske institusjoner de er tilknyttet. Målet er å danne et bilde av hva som ligger bak opprettelsen av byråer på Unions nivå, hvilke eksisterende institusjoner som er involvert i prosessene, hvilken myndighet de er tilgitt og hvordan byråene struktureres og utfører sine ansvarsoppgaver. Studien vil se på prosessene som ligger i forkant av opprettelsen av byråene, og kan dermed betegnes som en prosess studie, mens problemstillingene vil bli forsøkt forklart ved bruk av eksisterende institusjonelle teorier.

Forord:

Denne oppgaven ble skrevet i løpet av høsten 2011, og våren 2012. Tematikken ble valgt på bakgrunn av en samtale med min veileder allerede våren 2011, men den endelige problemstilling ble ikke klar før høsten, samme år. Det har vært en lang, slitsom, men også svært lærerik og givende prosess. Jeg vil gjerne få takke min veileder Jarle Trondal for hans konstruktive tilbakemeldinger og tilsynelatende bunnløse kunnskap hva europeiske anliggender angår. Jeg vil også takke miljøet på "bygg 51", ved Universitetet i Agder, hvor jeg har kunne søkt råd og uttrykt frustrasjon overfor studenter i samme situasjon som meg selv. Når jeg bestemte meg for å skrive denne oppgaven hadde jeg ikke den samme innsikt i europeisk finanspolitikk som jeg i dag besitter, og dertil begrenset mulighet for å forutse de finanspolitiske utfordringer man på europeisk nivå har stått overfor. Derfor vil jeg også rette en takk til de informanter som har tatt seg tid, i en svært travel hverdag, for å besvare mine mange spørsmål. Til slutt vil jeg takke til min fantastiske forlovede, Tina Bangsund Olsen, for faglige råd, kritikk, språklige innspill og korrekturlesing, samt ved å være en uvurderlig støtte gjennom hele perioden.

Forkortelser:

BCBS – Basel Committee on Banking Supervision

BSC – Banking Supervision Committee

CEBS – Committee of European Banking Supervisors

CEIOPS – Committee of European Insurance and Pensions Supervisors

CESR – Committee of European Securities Regulators

COM – Commission of the European Communities

EBA – European Banking Authority

EBC – European Banking Committee

EC – European Community

ECB – European Central Bank

ECFIN, DG – Directorate General for Economic and Financial Affairs

ECOFIN – Economic and Financial Affairs Council

ECHA – European Chemicals Agency

ECJ – European Court Justice

ECOFIN – Economic and Financial Affairs Council

EERP – European Economic Recovery Package

EFSF – European Financial Stability Facility

EIOPA – European Insurance and Occupational Pensions Authority

EIOPC – European Insurance and Operational Securities Committee

EMU – European Monetary Union

EP – European Parliament

ESC – European Securities Committee

ESFS – European System of Financial Supervision

ESMA – European Securities and Markets Authority

ESRB – European Systemic Risk Board

EU – European Union

FSA – Financial Services Authority

FSAP – Financial Services Action Plan

IMF – International Monetary Fund

MARKT, DG – The Internal Market and Services Directorate General

OHIM – Office for Harmonization in the Internal Market

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1; innledning	7
1.1 Innledning	7
1.2 Forløpet til endringene i tilsynsstrukturen	8
1.3 Byrådannelse	9
1.4 Problemstilling	11
1.5 Teoretisk tilnærming og begrepsavklaring	12
1.6 Oppgavens struktur	13
Kapittel 2; Teori	14
2.1 Introduksjon	14
2.2 Fra gammel til ny institusjonalisme	16
2.3 Hall og Taylor	19
2.4 Nyinstitusjonalisme	20
2.4.1 Rational Choice institusjonalisme	20
2.4.2 Forventninger til funn, Rational Choice institusjonalisme	22
2.4.3 Sosiologisk institusjonalisme	25
2.4.4 Forventninger til funn, Sosiologisk institusjonalisme	27
2.4.5 Historisk institusjonalisme	29
2.4.6 Forventninger til funn, Historisk institusjonalisme	31
2.5 Teori, en oppsummering	32
Kapittel 3; Metode	34
3.1 Innledning	34
3.2 Casestudie	35
3.3 Kvalitative studier	36
3.4 Datainnsamling	37
3.4.1 Muntlige kilder	39
3.4.2 Skriftlige kilder	40
3.5 Databehandling	41
Kapittel 4; Empirisk gjennomgang	44
4.1 innledning	44
4.2 Agencification	46
4.2.1 Agencification, en innføring i byrådannelse	46
4.2.2 Byrådannelse i en europeisk kontekst	47
4.2.3 Byrådannelse i en institusjonell kontekst	49
4.3 Europeisk finanspolitikk	50

4.3.1 Fra Pierre Werner, via Basel, til FSAP	50
4.3.2 Finanspolitiske endringer, men ingen felles finanspolitikk	52
4.3.3 Fra Lamfalussy til finansiell "nedsmelting"	54
4.4 Finanskrisens finanspolitiske konsekvenser	57
4.4.1 Fra EERP, via Larosiere, til ESFS	57
4.4.2 Fra Larosiere rapporten til reform	60
4.4.3 Kommisjonens anbefalinger og konsultasjonsprosesser	62
4.4.4 Kommisjonens første utkast	65
4.4.5 Kommisjonens forslag til intern organisering	68
4.4.6 Innspill fra øvrige EU institusjoner	69
4.5 European Banking Authority	73
4.5.1 EBA – En introduksjon	73
4.5.2 CEBS som modell for EBA	74
4.5.3 Struktur, en kortfattet oversikt	76
4.5.4 Oppgaver, generell oversikt	78
4.5.5 Den nasjonale tilsynsrollen og overordnede struktur	80
4.5.6 Den interne struktur	82
4.5.7 Underkomiteer og arbeidsgrupper	84
4.5.8 Guidelines og Recomendations	86
4.6 Avslutning	88
Kapittel 5; Analyse	90
5.1 Innledning	90
5.2 Institusjonell kontekst	91
5.2.1 Rational Choice institusjonalisme	91
5.2.2 Sosiologisk Institusjonalisme	96
5.2.3 Historisk Institusjonalisme	98
5.3 Konklusjon	101
Kilder	104
Vedlegg	113
Intervjuer	116

Kapittel 1:

1.1 Innledning:

De siste årene har vi, gjennom opprettelsen av nærmere 40 nye byråer med ulike ansvarsområder og myndighet, kunne observere en drastisk utvikling av EUs tilsynsstruktur på en rekke områder. Trenden har gått fra at disse byråene hadde en observerende og rådgivende rolle, ofte på vegne av Kommisjonen, uten å besitte egne midler for direkte inngrepen, til at nye byråer har blitt tilgodesett med stadig mer regulerende og utøvende myndighet (Martens, 2009). Denne oppgaven søker å belyse etableringen av 3 nye tilsynsmyndigheter for finansielle spørsmål knyttet sammen under nyopprettede European System of Financial Supervision (ESFS). Under ESFS betegnelsen finner vi 3 nye såkalte European Supervisory Authorities (ESA) samt det nye strukturfondet European Systemic Risk Board, men det er de førstnevnte som vil være fokus for denne oppgaven. Den siste endringen i EU's tilsynsstruktur har blitt gjennomført i etterkant av den verdensomspennende finanskrisen i 2007-2008 som avslørte et behov for endringer innen finansovervåkingen slik at man bedre kunne forutsi og imøtekomme finanspolitiske utfordringer.

ESA byråene representerer en videreførelse og utvidelse av allerede eksisterende komiteer, med tilsvarende ansvarsområde og fordeling; de såkalte European Supervisory Committees, eller Lamfalussy komiteene. Det nye byrået for banktilsyn EBA har sitt utspring i Committee of European Banking Supervisors (CEBS), Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS) har blitt erstattet av byrået for forsikring og tjenestepensjon; EIOPA, mens på området for verdipapir og markedstilsyn har ESMA erstattet Committee of European Securities Regulators (CESR). På denne måten er ikke etableringen av ESA byråene unik som sådan, men den bygger på allerede eksisterende institusjoner med, i lys av den stadig endrede unionsstruktur, relativ lang fartstid. På bakgrunn av dette og den nevnte trenden hvor et stadig økende antall byråer blir skilt bort fra de øvrige EU institusjonene og gitt mer uavhengig regulerende og utøvende myndighet vil denne oppgaven også vise prosessen som ligger bak opprettelsen av disse 3 nye byråene og eventuelle konflikter som har dukket opp i forbindelse med at tilsynsmyndighetene ble gitt sine myndighetsområder.

1.2 Forløpet til endringene i tilsynsstrukturen:

For å få et bedre overblikk over prosessen som ligger rett i forkant av endringen i tilsynsmyndighetens struktur vil en kort gjennomgang av forløpet være nyttig. Den 15. september 2008 går investeringsbanken Lehman Brothers konkurs, dette står i ettertid igjen som dråpen som får begeret til å renne over og er en begivenhet som sender verdensøkonomien ut i en usikker og nedadgående spiral. I forkant av dette observerte man tilløp til sammenbrudd i finanssektoren, statlig overtakelse av Tyske og Amerikanske banker, nær stans i pengemarkedet, nedgradering av boliglånsobligasjoner og fall i aksjekursen nær sagt over hele verden, samt en rekke andre indikatorer som tydet på økende uro i finansnæringen (Holden 2009). Til tross for at det eksisterte tegn på forstyrrelser og en uheldig utvikling var det svært få som i forkant av at krisen ble total og endelig, forutså utfallet eller ikke undervurderte risikoen i systemet. Enkelte økonomer hadde derimot allerede godt i forkant spådd at utviklingen i finansmarkedet kunne lede til en krise av de dimensjoner som utspilte seg i perioden 2008 og frem til i dag, og i etterkant har spesielt Raghuram Rajan og Nouriel Roubini blitt sitert blant dem som tidligst spådde krisen (Ibid. 2009). Blant årsakene til at man ikke var i stand til å forutse krisen nevner blant andre Raghuram Rajan at de som er satt til å overvåke finansnæringen og øvrige eksperter som man kunne forvente skulle uttale seg om den, sjelden var villige til å ta inn det store bildet og fremstod sneversynte i sine vurderinger av sektoren, uten evne til å binde sammen kortsiktige og enkeltstående hendelser, med langsiktige makroøkonomiske utfall (Rajan 2011). Her fremkommer det altså at overvåkerne og ekspertene har misslyktes, og at det trengs en endring i hvordan man analyserer og vurderer finansnæringen for at man bedre skal kunne møte slike kriser i fremtiden. Man evnet ikke fullt ut å forutse hvordan mikroøkonomiske, enkeltstående hendelser, hang sammen med den makro økonomiske helheten. Dette danner noe av bakteppet for endringen av tilsynsstrukturen i EU.

De eksisterende tilsynsmyndighetene i EU ble opprettet den 1. januar 2011, men bygger på de allerede fungerende komiteene CEBS, CEIOPS og CESR. Disse tidligere byråene ble opprettet i perioden 2003 – 2004 (individuelle hjemmesider), på bakgrunn av den såkalte Lamfalussy komiteens betraktninger og anbefalinger vedrørende europeisk finanstilsynspolitik (Lamfalussy komiteen, 2001). Deres arbeid ble ytterligere samkjørt og koordinert i 2005 på bakgrunn av rapporten "Joint

Protocol on Cooperation between CESR, CEBS and CEIOPS” (Bjerre Nielsen, Leeuwen og Roldan 2005). I etterkant av finanskrisens utbrudd ble det satt sammen et utvalg som skulle vurdere hva som hadde gått galt og hvilke skritt som var tilrådelige fremover for å sikre at fremtidige kriser kunne forutses og møtes med den rette behandling. Utvalget fikk sin myndighet av presidenten for Europakommisjonen (Kommisjonen) Jose Emanuel Barosso (SPEECH 09/76 25/09/2009). For å lede arbeidet med rapporten utnevnte Barosso den Franske statsviter og økonom Jacques de Larosiere, og teksten dette utvalget presenterte den 25-02-09 har i ettertid blitt omtalt som de-Larosiere rapporten. Hovedkonklusjonene fra denne rapporten vedrørende de eksisterende tilsynskomiteer og ESFS kan oppsummeres i følgende sitat:

“After having examined the present arrangements and in particular the cooperation within the level 3 committees, the Group considers that the structure and the role bestowed on the existing committees are not sufficient to ensure financial stability in the EU and all its Member States. Although the level 3 committees have contributed significantly to the process of European financial integration, there are a number of inefficiencies which can no longer be dealt with within their present legal structure (i.e. as advisory bodies to the Commission). This is why the Group proposes the establishment of a European System of Financial Supervision (ESFS).” (de –Larosiere rapporten §183, 2009:46)

1.3 Byrådannelse:

Overføring av regulerende myndighet til EU byråer er som tidligere nevnt en del av en trend som er godt belyst i faglitteratur de senere årene (Egeberg m.fl. 2009, Martens 2009, Levi Faur 2009, Trondal 2010, 2011, Eklund 2010, Busuioc m.fl. (kommer)). Disse beskriver blant annet hvordan ”governance” i EU endrer seg, og hvor byråer blir gitt ansvar for en rekke ulike politikkområder. Dette har gått på bekostning av både nasjonale tilsyn og direktorater, samt Rådet for den Europeiske Union (Ministerrådet) og Kommisjonen på unionsnivå (Trondal, kommer).

Bakgrunnen for denne utvikling kan blant annet spores tilbake til de seneste trender innen organisasjonsutvikling hvor fristilling, profesjonalisering og desentralisering, eksemplifisert gjennom endringsteorier som New Public Management, har spilt en større rolle. Samtidig har det vært et ønske fra Kommisjonens side å sørge for en mer unison implementering av EU lovgivning, gjennom å etablere egne spesialiserte institusjoner (Kommisjonen 2000, 2005). Trondal samler i sin bok an *Emergent European Executive Order* (2011) motivene bak dannelsen av byråer:

EU level agencies are seen as contributing to the technical and sectoral know-how of the Commission, to increased visibility of policy sectors, to administrative cost savings and to a strengthening of the abilities of the Commission to focus on core tasks. The creation of EU level agencies is also seen as a way for the Commission to control the implementation of community regulations, to strengthen its capacities to become a powerful political secretariat by hiving off technical tasks to semi autonomous agencies, to secure expertise, credibility and visibility, to increase the efficiency of rule making, to shift blame for unpopular policies, to augment decisional reputation and to reduce the transaction costs of community decision making associated with incomplete information. (Trondal, 2011:129)

Det er med andre ord svært mange ulike årsaker til at Kommisjonen velger å delegerer fra seg myndighet gjennom byrådannelse. Ansvarsområdene for disse nye byråene har etter hvert blitt mer omfattende og man har kunnet observere at byråene i stadig større grad griper direkte inn overfor medlemsland. Samtidig utvides deres virksomhetsområde til også å omfatte det som omtales som "core state powers", som blant annet inkluderer forsvars-, skatte- og utenrikspolitikk (Genschel & Jachtenfuchs, 2011). Etableringen av nye byråer kan på mange måter ses på som et skritt i retning av et stadig mer teknokratisk samfunn, hvor ikke-valgte eksperter innflytelse stadig utvides på bekostning av innflytelsen til valgte representanter (Eklund 2010). Dette kommer samtidig som man på den andre siden observerer at stadig flere uttrykker bekymring for det som omtales som et demokratisk underskudd i EU, hvor det observeres en klar tendens til mer overnasjonale institusjoner, og mindre demokratisk legitimitet og ansvarliggjøring (Milev 2010, Cini 2007, Fossum 2010). Det er derfor interessant å belyse hvorfor denne tendensen vedvarer, hvilke impulser og rasjonaliseringer som ligger bak, og prosessene som ligger i forkant av slike

byrådannelse, både internt innen EU institusjonene og som følge av eventuell ekstern påvirkning.

1.4 Problemstilling:

Jeg ønsker, som tidligere nevnt, å se nærmere på utviklingen av ESA byråene, ved å ta i bruk eksisterende perspektiver for organisasjonsteori. Jeg ønsker å se på ulike forhold som kan forklare hvorfor denne nye tilsynsstruktur ble innført, hvordan disse nye byråene er organisert, hvilke redskap de er gitt for å utføre sine oppgaver og hvor denne endringen passer inn i eksisterende teorier om byrådannelse på europeisk nivå. For å konkretisere disse relativt brede temaene vil jeg presentere noen underproblemstillinger som kan bidra til å operasjonalisere oppgavens overordnede tema. Oppgavens hovedproblemstillinger og underproblemstillinger vil være:

1. Hvorfor ble de europeiske finanstilsyn organisert som nye finanstilsynsbyråer?
 - a. Hvordan utformet man ideen om organisering av finanstilsyn som byråer på europeisk nivå?
 - b. Hvilke aktører har vært vesentlige i utformingen av den nye strukturen for europeiske finanstilsyn og hvordan har disse aktørene påvirket utfallet?
2. Hvordan organiseres ESA byråene?
 - a. Hvordan fikk ESA byråene sin konkrete form og sitt innhold?
 - b. Hvordan kan ESA byråene tolkes som en videreføring av eller et brudd med eksisterende tilsynsordninger?

Jeg vil undersøke hvilke prosesser som ligger bak denne endringen, for eksempel hvordan saksgangen for gjennomføring har vært mellom Kommisjonen og andre sentrale europeiske institusjoner som Europaparlamentet (Parlamentet – EP), Rådet og den Europeiske domstol (European Court Justice – ECJ). Jeg ønsker videre å fokusere på rolleutformingen til de ulike tilsyn og hvilke faktorer som har påvirket denne, både i form av direkte innflytelse eller som et resultat av kompromisser

inngått mellom involverte aktører. Jeg ønsker videre å undersøke hvorfor denne endringen finner sted akkurat nå. De åpenbare forklaringer er allerede gjennomgått, og kan sies å være et behov for økt tilsyn og regulering av finanssektoren i EU som en direkte følge av finanskrisen. Dette burde derimot ikke utelukke alternative forklaringer.

Et premiss for denne oppgaven er at jeg tar inn over meg hvordan omgivelsene, for eksempel i form av finanskrisen og krav til endring fremmet som en følge av denne, har påvirket tilsynenes utforming. Ettersom det vil være en omfattende oppgave å skulle avdekke spesifikke detaljer for hvert tilsyn, vil mitt empiriske fokus være rettet mot de nye tilsynsmyndigheter for banknæringen; European Banking Authority (EBA). Oppgavens datamateriale vil primært hentes fra eksisterende faglitteratur vedrørende den Europeiske tilsynsstruktur, byrådannelse som et mer generelt organisasjonsgrep både i og utenfor EU og organisasjonsteoretiske perspektiver. Ut over dette vil jeg foreta et mindre antall intervjuer rettet mot personer som er direkte eller indirekte involvert i utformingen og arbeidet til tilsynsmyndighetene og personer som kan tenkes ha besitte uavhengig kunnskap vedrørende temaet.

1.5 Teoretisk tilnærming og begrepsavklaring:

For å forklare den senere tids utvikling vil jeg belage meg på å bruke ulike nyinstitusjonelle teoretiske perspektiver. Nyinstitusjonalisme er et sammensatt begrep som omfatter flere ulike perspektiver, som rational choice (rasjonell aktør), sosiologisk institusjonalisme og historisk institusjonalisme (March og Olsen, 1989). Den tradisjonelle teorien for å forklare utviklingen av institusjoner innen EU har vært det intergovernmentale, samtidig har studiet av byråer og regulerende reformer vært preget av såkalt teoretisk pluralisme (Nordstrøm 2004). De senere år har derimot flere studier belyst byrådannelse, innen EU systemet, ved hjelp av nyinstitusjonelle teorier (Martens 2009, Eklund 2010). Jeg vil derfor belyse opprettelsen av de nye tilsynsmyndighetene i lys av "rational choice", sosiologisk institusjonalisme og historisk institusjonalisme. Ettersom vi kan forvente at utviklingen av

tilsynsmyndigheter er en kompleks og omfattende oppgave og godt kan belyses fra en rekke ulike perspektiver, også utover de nyinstitusjonelle, kan vi også forvente at funnene vil kunne forsvare bruken av alle 3 perspektiver.

Sentralt i denne oppgaven vil være analysen av opprettelsen av byråer på EU nivå. Ettersom svært mye av teorien som tar for seg hvordan EU har endret tilsynsvirksomheten ved å opprette byråer er skrevet på engelsk krever det en forklarende oversettelse. Jeg vil i denne sammenhengen sidestille "byrå" med det engelske begrepet "agency". Begrepet agency kan defineres som "*a structurally disaggregated body, formally separated from the ministry, which carries out public tasks at a national level on a permanent basis, is staffed by public servants, is financed mainly by the state budget, and is subject to public legal procedures*" (Christensen og Lægreid, 2005:12). Agency, eller her; byrå, er altså en institusjon som på et eller annet vis er frigjort fra de overordnende myndighetene, og blitt delegert en spesifikk oppgave. På Europeisk nivå eksisterer det i dag nærmere 40 slike byråer, som i ulik grad er frigjort fra en overordnet institusjon og blitt delegert en spesifikk oppgave, og som i tilfellet med de nye finanstilsynsmyndighetene; også en regulerende myndighet.

1.6 Oppgavens struktur:

I det neste kapittel vil jeg utdype de teorier som vil ligge til grunn for mine analyser. Her vil jeg presentere de tre ulike nyinstitusjonelle teoriene og gi en kort spådom for hvilke funn de ulike teoriene indikerer at jeg vil kunne avdekke. I kapittel 3 vil jeg redegjøre for datainnsamlingen, valget av forskningsdesign og kildemateriale jeg vil støtte meg til. Deretter vil jeg, i kapittel 4, gi en gjennomgående presentasjon av de mest relevante funnene jeg har gjort gjennom datainnsamlingen og presentere det empiriske grunnlaget for den videre diskusjonen. Kapittel 5 settes av til å diskutere de empiriske funnene, og jeg vil benytte de ulike perspektivene som er gjennomgått i kapittel 2. Avslutningsvis i kapittel 5 vil jeg forsøke å gi en oppsummering av de ulike funn jeg har gjort relatert til de ulike perspektivene, samt forsøke å trekke eventuelle konklusjoner ut fra dette.

Kapittel 2; Teori

2.1 Introduksjon:

Denne delen av oppgaven vil utdype det teoretiske rammeverket som oppgavens problemstillinger søkes å forklares gjennom. Jeg vil som nevnt i innledningen analysere mine funn i lys av et nyinstitusjonelt perspektiv i et forsøk på å belyse hvordan de nye tilsynsmyndigheter i Europa er organisert og hvorfor det nylig ble foretatt en, tilsynelatende, drastisk endring i organiseringen av finanstilltynsmyndighetene. Mitt mål for oppgaven er blant annet å kunne gi svar på hvilke samtidige hendelser og forhold som har ført til den seneste utviklingen, og hvorvidt denne utviklingen passer inn i den rådende trenden som jeg omtaler som byrådannelse ("*agencification*"). Jeg vil starte med å gjennomgå begrepene som står sentralt i denne oppgaven.

Fra vi bevitnet den første store bølgen av europeisk byrådannelse, tidlig på 1990 tallet og frem til opprettelsen av de nye finanstilltynsmyndigheter i EU har vi kunne observere hvordan byrådannelse har vært unionens foretrukne løsning der det har reist seg ulike behov for reorganisering (Levi-Faur 2010, Trondal 2010, Trondal 2011, Trondal og Egeberg 2011, Egeberg m.fl. kommer, Busuioc m.fl. kommer). Opprettelsen, eller reorganiseringen, av ulike tilsyn har blitt undersøkt av ulike analytikere, som for eksempel i analysen av opprettelsen av EEA, ECHA (Martens 2009) CEDEFOP, EMEA, FRONTEX (Eklund 2010), EMSA (Groenleer m.fl. 2008) og EASA (Groenleer m.fl. 2008, Eklund 2010)¹. Bakgrunnen for denne utviklingen regnes blant annet å være for å lette byrden lagt på Kommisjonen, som EU's utøvende makt, som en følge av territoriale utvidelser i perioden 1990 – 2007, og for å komme EU's stadig ekspanderende myndighetsområder i møte (Egeberg m.fl. kommer). Det påpekes også hvordan EU byråer opprettes for å øke potensialet eller sannsynligheten for en mer likeartet implementering av EU lovgivning på nasjonalt nivå, og for å øke muligheten for overnasjonal påvirkning i den nasjonale adopteringen av EU lovgivning. På samme måte som man på nasjonalt nivå har delegert myndighet fra stat ved Stortinget, ned til departement og deretter ned til tilsyn og direktorater, har også EU beveget seg i en liknende retning hvor blant annet

¹ Se også David Levi-Faur, 2010 (SERS) for en mer generell oversikt.

tilsynsmyndighet, er overført fra Kommisjonen til ulike byråer. Busuioc, Groenleer og Trondal beskriver prosessen som:

“The hiving off of executive competences from national ministries and the European Commission or the Council of Ministers (in its executive role) to non majoritarian, semi autonomous agencies at the EU level” (Busuioc m.fl. kommer)

For å forklare denne utviklingen har man tatt i bruk en rekke ulike perspektiver. Den funksjonalistiske skolen har blitt benyttet av blant andre Dehousse og Majone hvor byrådannelse forklares gjennom funksjonell logikk og reduksjon av transaksjonskostnader (JOEPP² 1997), situasjonsavhengig teori har blitt benyttet til å vise hvordan samtidige begivenheter leder til institusjonell endring og organisasjonsdannelse (March og Olsen 1989), mens ”fashionable ideas” teorier har blitt brukt til å vise betydningen av kulturelle ideer og rasjonaliserte myter for byrådannelse (Meyer og Rowan 1977). Den senere tid har byrådannelse, delvis som en følge av rådende organisasjonsteoretiske trender i offentlig sektor hvor fristilling, profesjonalisering og konkurranseutsetting har vært mantraet, blitt analysert med stort hell gjennom nyinstitusjonell teori (Martens 2009, Eklund 2010, Egeberg m.fl kommer³). Disse trendene, ofte samlet under den svært brede familien av organisasjonsverktøy omtalt som ”New Public Management”, bygger på en ide om at offentlig sektor må effektiviseres gjennom å viske ut eller begrense skillelinjene mellom offentlig og privat sektor, og vektlegge organisasjonsidealer som konkurranseutsetting, fristilling og profesjonalisering (Christensen m.fl. 2002, 2004, Røvik 1998, 2007). Dette har også vist seg i de senere år gjennom utviklingen i EU, og hvordan stadig flere ansvarsområder overtas av såkalte byråer. En gjennomgang av disse arbeidene viser hvordan nyinstitusjonell teori egner seg til å belyse en rekke ulike aspekter ved byrådannelse, samt forklare endring utover rene ”*rational choice*” teorier. Jeg vil på bakgrunn av disse tidligere studiene belyse mine problemstillinger ved hjelp av nyinstitusjonell teori som presentert blant annet av Peter A. Hall og Rosemary C.R. Taylor i ”Political Science and the Three New Institutionalisms” fra 1996.

² Journal of European Public Policy

³ Se også Hall og Taylor 1996; March og Olsen 1989; Peterson 1995; Przeworski 2004.

2.2 Fra gammel- til nyinstitusjonalisme:

Den nyinstitusjonelle teoriens opprinnelse tilskrives blant andre John Meyer og hans to utgivelser "the effects of education as an institution" og "institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony", begge fra 1977. Her tas det et oppgjør med eksisterende *rational choice* teorier delvis gjennom en henvisning til gammel institusjonell teori og en videreførelse av denne. Man fant få empiriske funn som kunne støtte opp under bruken av rasjonell aktør eller funksjonalistiske modeller, spesielt påstanden om at aktører til enhver tid evner å være perfekt rasjonelle. Sentralt innenfor nyinstitusjonelle teorier er et ønske om å besvare spørsmål om hvorfor institusjoner utvikler seg og hvordan institusjonelle ideer spres. Den ble formet som en metode for å besvare problemstillinger vedrørende hvordan samfunnet, og de valgene vi tar innenfor samfunnets rammer, formes. Nyinstitusjonalisme bygger delvis på den eldre/gamle institusjonalismen, som innen organisasjonsteori ofte tilskrives Philip Selznick og hans "Foundations of the Theory of Organization" fra 1948. Et av hovedpoengene til Selznick er at institusjoner besitter en verdi utover det rent rasjonelle, og formålstjenelige. De består av mennesker som fyller dem med verdier, og omgivelser som påvirker dem. I disse omgivelsene eksisterer det gitte normer og regler som institusjoner tar opp i seg; de koopterer institusjonelle verdier. Hvis de unnlater å gjøre dette evner de ikke å overleve det institusjonelle press som omgivelsene yter overfor dem. De mest sentrale antakelsene nyinstitusjonell teori tok med seg fra den gamle institusjonelle skolen var at menneskene som inngår i samfunnet også former det, og at institusjonelle konvensjoner er sentrale for å forstå hvordan organisasjoner formes. Skillet mellom ny og gamle institusjonalisme er i følge DiMaggio og Powell basert på et redusert fokus mot interessekonflikter, og et økt fokus mot myter, symboler, den uformelle struktur og mot omgivelsene, ikke nødvendigvis som lokalt felleskap, men heller mot det område, sektor og samfunn som organisasjonen er en del av (DiMaggio og Powell 1991:13). De blir ansett som beskrivende modeller, eller perspektiver, og bryter dermed med den eldre institusjonalismen som i større grad er ment som et teori-skapende perspektiv. Her er altså et av formålene å skape teorier om virkeligheten, mer enn utelukkende å beskrive virkeligheten. Tilhengere av den gamle institusjonelle teorien anser preferanser som formet av normer, som man tar en aktiv stilling til. På den andre siden anser nyinstitusjonell teori institusjonalisering

som en kognitiv prosess (Zucker 1983:25). Normer er ikke noe man nødvendigvis tar en aktiv stilling til, men noe underliggende som former oss nærmest uten at vi evner å observere eller direkte påvirke dette. Meyer og Rowan antar en sosiologisk tilnærming til institusjoner, og definerer institusjonalisering som "prosessen hvor fra sosiale prosesser, forpliktelser, og aktuelle omstendigheter tar på seg en regelliknende status, innen sosial tenkemåte og handling" (Meyer og Rowan, 1991:42). Institusjoner er på dette viset noe som omgir oss til enhver tid og som former vår handling, våre tanker og vår verdensanskuelse. March og Olsen definerer på sin side institusjoner som:

"a relatively enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources that are relatively invariant in the face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals and changing external circumstances" (March og Olsen 1989, 1995, 2006:3).

Fra dette igjen kan vi deretter utlede en konklusjon om at institusjoner er viktige, og at deres eksistens ikke utelukkende er betinget eller formet av medlemmene som til en hver tid berøres av institusjonen. Stephen Bell begrunner dette med at "regler, tradisjoner og etablerte praksiser innen institusjonell og organisatorisk praksis kan spille en sentral rolle i utformingen av individers handlingsmønster" (Bell, nettartikkel). En av de sentrale problemstillingene nyinstitusjonell teori beskriver er skillet mellom hva samtidige organisasjonsteoretikere antar, og den empirien man hadde utledet. Det var ikke samsvar mellom teori og empiri, og det eksisterte et behov for et oppgjør med fokuset mot teorier som neglisjerte den sosiale kontekst (Dimaggio og Powell, 1991:2). Det utviklet seg etter hvert flere institusjonelle teorier knyttet til flere ulike felt (inkludert økonomi, organisasjonsteori og statsvitenskap), som var forent i en "*skepsis mot atomistiske antakelser om sosiale prosesser og en felles overbevisning om at institusjoner og sosiale prosesser betyr noe*" (Bjørnholdt 1995:56). Man tok her et oppgjør med "rasjonell aktør" perspektiver hvor aktører ikke utelukkende er nyttemaksimerende og i den grad de er nyttemaksimerende begrenses de av kognitive forbehold, begrenset informasjon og vansker med å holde oversikt over og fastholde avtaler (Dimaggio og Powell 1991:3). Organisasjoner er ikke enhetlige aktører, men preges av konflikt og spenning, beslutningstakere regnes som begrenset rasjonelle og som verken har den tid det kreves eller evnen til å ta inn

informasjonen som ideen om rasjonelle aktører forutsetter. De er i så måte begrenset rasjonelle og påvirkes til enhver tid av rådende myter og normer, tidligere valg og usikkerhet (Olsen 1988:16). "Rational choice" teoretikere har en tendens til å anta at aktører konstruerer institusjoner som hjelper dem med å nå de mål de setter seg, men de stiller sjeldnere spørsmål om hvor disse preferansene kommer fra eller tar inn over seg at forholdet mellom institusjoner og interesser gjerne er tosidig (Dimaggio og Powell 1991:9).

2.3 Hall og Taylor:

Det nyinstitusjonelle perspektivet og ideene som ligger til grunn for dette har etter hvert utviklet seg til å omfatte en rekke undergrupperinger av teorier, og i så måte blitt et stadig mer omfattende begrep som trenger en viss avgrensning før det kan anvendes. Et av de mer anerkjente og anvendte skiller innen nyinstitusjonell teori kom i 1996 gjennom artikkelen "*political science and the three new institutionalisms*" av Hall og Taylor. Det nyinstitusjonelle perspektiv utvides her til å omfatte et rasjonelt, et sosiologisk/normativt og et historisk institusjonelt perspektiv. Bakgrunnen for de ulike perspektivene kan sies å være hentet fra økonomien, sosiologien og statsvitenskapen spesielt. Her vektlegger økonomien at institusjoner spiller en sentral rolle ved å redusere transaksjonskostnader gjennom å opprette formelle regler for kontrakter og avtaler og skape forutsigbare og trygge omgivelser hvor økonomisk transaksjon kan foregå, dette er spesielt viktig for det rasjonelle perspektiv. Det sosiologiske perspektivet vektlegger på sin side de ulike måter institusjoner etablerer normer, standarder, konvensjoner og tatt – for – gitt praksis og at dette igjen påvirker handling, ofte uten at man kan identifisere åpenbare korrelasjoner. Det statsvitenskapelige perspektivet legger vekt på hvordan institusjoner former handlemåte, samt oppfatningen av makt og preferansene politiske aktører besitter innenfor like politikk områder (Bell, nettartikkel).

Det nyinstitusjonelle perspektivet har som nevnt blitt utbrodert gjennom tilførselen av stadig flere teoretiske vurderinger tilknyttet begrepet. Dette har kanskje først og fremst forekommet gjennom Hall og Taylors inndeling i historisk, sosiologisk

og rasjonell aktør nyinstitusjonalisme, deretter har nyinstitusjonalisme blitt utbrodert av for eksempel Guy Peters (1998), som blant annet introduserer empirisk institusjonalisme og kanskje mer sentralt Colin Hays (2010) konstruktivistiske institusjonalisme. Dette kan ha bidratt til at ny institusjonalisme som begrep har blitt utsatt for en viss slitasje. Med slitasje mener jeg at begrepet mister noe av sin verdi når det stadig utbroderes og tilføres ny mening og faren er at en slik slitasje etter hvert vil kunne gjøre begrepet meningsløst ("*Ordene blir så store at de rommer nær sagt alt, og derfor ingenting*"⁴). Samtidig har Hall og Taylors inndeling blitt brukt ved en rekke studier av byrådannelse i EU (jfr. tidligere nevnte studier av Martens og Eklund).

Jeg forventer som nevnt å finne empiriske funn som kan støtte opp under flere enn et perspektiv og på den måten er ikke de ny institusjonelle perspektivene konkurrerende og gjensidig utelukkende, men delvis supplerende. Dette støttes blant annet av Hall og Taylor sine konklusjoner vedrørende disse ny institusjonelle teoriene (Hall og Taylor 1996:22-24). Det kan også tenke seg at, ettersom begrepene i følge Hall og Taylor er delvis overlappende, vil en videre inndeling ikke kunne tilføre særlig mye mer til vår forståelse av byrådannelse eller til å besvare mine problemstillinger. Til slutt er det ikke naturlig å forvente at innsamlingen av informasjon vil la meg konkludere med at den ene eller andre formen for institusjonell teori støtter opp under virkeligheten, eller ikke. Om jeg ikke forventer kategorisk å kunne konkludere vil jeg samtidig kunne angripe empirien fra et langt mer tilbaketrukket ståsted. Målet er med andre ord ikke å bevise den ene teoriens gyldighet fremfor de andre, men heller empirisk å kunne støtte opp under dem alle, og i beste fall utlede hvilket perspektiv som kan gi oss den mest forklarende konklusjonen. Det er videre fornuftig å forvente at de 3 nye byråene, deres organisering og bakgrunn for opprettelse og mine problemstillinger relatert til dette kan forklares ut fra ulike perspektiver i forhold til ulike deler av problemstillingene. Det kan være fordeltaktig å basere seg på en noe mer forenklet og grunnleggende inndeling enn det de senere tilskudd til den nyinstitusjonelle teori forutsetter. Jeg anser det derfor som formålstjenelig å ta et skritt tilbake fra den seneste utviklingen og holde meg til oppdelingen i et normativ, historisk og rasjonelt institusjonelt perspektiv, og samtidig ikke jobbe for å motbevise

⁴ Nils Christie i Morgenbladet 23. September 2011 (for øvrig ikke relatert til oppgavens problemstilling).

bruken av enkelte perspektiver, men heller empirisk utlede hva som støtter opp under dem hver for seg.

Den resterende delen av dette kapittelet vil brukes til å utdype de ulike nyinstitusjonelle modellene for å analysere organisasjoner, hentet fra Hall and Taylor. Jeg vil bruke deres inndeling og tilnærming og dermed også presentere modellene på samme måte og i samme rekkefølge. Jeg vil avslutte hver modell med en kort oppsummering samt en forventning om hva jeg empirisk vil kunne vise til som støtter opp under hver av disse modellene. Ettersom nyinstitusjonell teori på den ene siden er en teori for å forstå institusjoner og deres betydning, og på den andre siden er en samling med modeller for å analysere en organisasjons "fødsel, liv og død", vil jeg bruke både "institusjonell teori" og "institusjonell modell" i teksten under og i oppgaven videre. Jeg vil derimot forsøke å holde med til å bruke ordet teori hvor jeg tilnærmer meg ny institusjonalisme rent teoretisk og modell hvor teorien får en mer praktisk betydning.

2.4 Nyinstitusjonalisme:

2.4.1 Rational choice Institutionalisme:

Rational Choice institusjonalisme (RCI) har blitt brukt til å belyse både utformingen av EU politikk⁵ og gi svar på hvorfor og hvordan EU byråer opprettes (Martens 2008; Eklund 2010). Deres forventninger har blant annet vært at byrådannelse gjennomføres først og fremst for å redusere transaksjonskostnader, gjennom blant annet å tilføre tiltrengt ekspertise til områder som stiller større krav enn det eksisterende myndigheter innehar, for å utad vise at unionen er beredt på å legge inn det arbeid og de ressurser som andre aktører forventer av dem og i et forsøk på å øke effektiviteten i byråenes arbeidsoppgaver (se blant andre Eklund 2010). Fra disse tidligere studier kan vi forvente at den viktigste motivasjonen for byrådannelse er å sikre lavere transaksjonskostnader, gitt sine preferanser, og at de relevante aktørene evner å handle instrumentelt og rasjonelt for å oppnå sine preferanser. RCI

⁵ Se Pollack 2002, for en oversikt over tidligere studier av EU politikk.

antar at aktører har et sett av preferanser, og handler instrumentelt, kalkulerende og strategisk for å oppnå sine målsetninger (Hall og Taylor 1996). Videre ses institusjoner på som sentrale for at aktører skal være i stand til å handle rasjonelt, ettersom de legger premisser for hvordan andre involverte aktører vil handle, og dermed skaper den nødvendige forutsigbarhet aktørene etterspør. I dette ligger også institusjonenes verdi og overlevelsesgrunnlag; institusjoner formes og overlever ettersom de tilfredsstiller et behov for de involverte aktørene og skaper et grunnlag for samarbeid, men enda mer grunnleggende antas det at spesifikke institusjoner overlever fordi de anses som nyttige fremfor andre alternative institusjonsformer (Hall og Taylor, 1996). RCI henter mye av sin inspirasjon fra økonomisk teori, hvor det eksisterer en grunnleggende antakelse om rasjonelle aktører. En rasjonell aktør er en som møter utfordringer og problemstillinger med gitte preferanser for mulige løsninger og som er i stand til å bruke en slik kunnskap på et formålstjenlig vis (Shepsle 1989:134). Handlinger kommer av kalkulasjon eller internaliserte regler som reflekterer aktørenes behov for optimalisering i forhold til måloppnåelse. Aktørene antas å ha egen fortjeneste og nyttemaksimering som fokus i enhver situasjon. For organisasjoner manifesterer dette seg i et behov for å redusere transaksjonskostnader, eller merkostnadene tilknyttet driften og oppgavene ved institusjonen:

”aktører velger den organisasjonsoppskrift som best møter de transaksjonsproblemer de står overfor, eller mer presist velger de blant eksisterende institusjonelle oppskrifter for å minimere summen av transaksjonskostnader i enhver situasjon” (Hood 1995:24).

På dette viset er RCI beslektet med funksjonalistiske forklaringer for organisasjonsendring. Her er det nærliggende å anta at delegering av makt, slik som vi observerer blant annet gjennom byrådannelse både nasjonalt og innen internasjonale organisasjoner (IO), kun er mulig der man anser kostnadene for å delegerer fra seg makt som lavere enn den antatte nytten. Nyttens vil her for eksempel kunne være økt effektivisering gjennom spesialisering, effektivisering gjennom fristilling av oppgaver til et lavere, mer uavhengig nivå og eventuell politisk gevinst man oppnår ved å vise til resultat og handling.

Institusjoner er i så måte ikke bare sentrale fordi de påvirker mulige handlingsmønstre, men de er også et sluttresultat av disse handlingsmønstre. En enkel tilnærming til institusjoner, for en tilhenger av RCI, er at disse er konstruert av individer av rasjonelle årsaker, samt at aktører endrer og former det institusjonelle landskapet for å passe med deres målsetninger. Institusjoner er i den forstand et verktøy for måloppnåelse. Rasjonelle aktører med bestemte preferanser kalkulerer strategisk i et forsøk på å nyttemaksimere mot disse bestemte preferansene, og i fraværet av institusjoner som oppfordrer til gjensidig supplerende handling gjennom koordinering, møter disse en rekke samhandlingsproblemer som leder til "suboptimale" løsninger (Schmidt 2005). Et klassisk eksempel på et slikt problem finner vi i fangenes dilemma, og en grunnleggende tanke for RCI er at institusjoner formes for å møte slike og liknende dilemmaer. På dette viset fungerer RCI godt for å forklare motivasjonen og interessen bak rasjonelle aktørers handlinger innenfor gitte institusjonelle rammer.

2.4.2 Forventninger til funn; Rational choice Institutionalisme:

I følge Pollack (2001), kan institusjoner som ønsker å redusere transaksjonskostnader oppnå dette enten ved å etablere byråer som sentre for kunnskap innenfor et gitt område, altså et spørsmål om ekspertise, ved å sikre at området blir gitt det fokus man føler det behøver, altså et spørsmål om tilpassning av ressurser, eller gjennom å øke effektiviteten. Vi kan oppsummere dette med at institusjoner, i følge et RCI perspektiv, søker å redusere transaksjonskostnader ved å sikre ekspertise og/eller tilpasse ressurser og/eller øke effektivitet. Thatcher og Stone (2002) sin analyse av hvorfor institusjoner velger å delegere fra seg makt til relativt uavhengige byråer tilfører at institusjoner kan redusere transaksjonskostnader ved å gi et inntrykk av at institusjonen jobber målrettet mot uttalte målsetninger og samtidig skape en viss distanse mellom seg selv og eventuelle upopulære beslutninger byråene tar for å nå disse målsetningene (Thatcher og Stone 2002:4). Vi kan dermed forvente å kunne måle eller vise til data som støtter opp under et RCI perspektiv ved at byrådannelse skjer for redusere transaksjonskostnader ved a) ekspertise; b) tilpassning; c) effektivitet; d) målbevissthet; e) distanse. Om dette ligger som

bakteppe for vår data innsamling og påfølgende analyse vil vi i et RCI perspektiv, for det første, finne at opprettelsen av ESFS har bidratt til at man har samlet en økt ekspertise innen finanssektoren, og at denne ekspertisen overgår den som tidligere finanstilsynskomiteer (CEIOPS; CESR og CEBS) hadde til disposisjon før endringen til tilsynsbyråer. For det andre, kan vi dertil forvente, at disse nye tilsynsmyndighetene er gitt ressurser som tilsvarer det ansvaret og den aktualiteten deres arbeid innebærer. Dette vil være vanskelig å måle, men i spørsmålet om hvorfor ESA byråene ble opprettet på dette tidspunktet har vi tidligere indikert at noe av bakgrunnen kan forklares, og er blitt forklart av eksisterende EU institusjoner som Kommisjonen og Rådet, gjennom finanskrisen som rammet EU området i 2007-2008. Denne krisens omfang, og de dramatiske konsekvenser den har hatt og fortsatt har for EU, indikerer viktigheten av tilsynet med finanssektoren. Vi må derfor forvente en dramatisk delegering av ressurser til de nye tilsynsmyndigheter som en følge av finanskrisen. Dette vil for eksempel kunne vises gjennom økninger i budsjetter og ikke minst antall ansatte innenfor de relevante nye byråene. For det tredje er det naturlig å anta at opprettelsen av de nye tilsynsmyndigheter og endringer i tilsynsstrukturen finner sted som en følge av et oppfattet behov for å øke effektiviteten i tilsynsarbeidet i finanssektoren. Et av de meste sentrale poengene vedrørende byrådannelse og effektivitet er at byråer opprettes på bakgrunn av en tanke om at "relativt autonome byråer vil øke effektiviteten uten å ha negativ innvirkning på politisk styring og demokratisk ansvarsskyldighet" (Pollitt m.fl. 2004; Christensen og Lægreid 2005). På bakgrunn av dette kan vi slutte at ESA byråene har blitt opprettet fordi man antar at delegering av myndighet til relativt uavhengige byråer vil øke effektiviteten i deres arbeide. Å måle effektivitet i 3 relativt nylig etablerte byråer som primært er ment å ha en tilsynsfunksjon, overfor finanssektoren, i og utenfor Europa, kan være særdeles problematisk. Vi kan derimot tenke oss enkelte indikatorer som kan peke mot en oppfattet effektivitet, selv om vi ikke enda kan måle reell effektivitet. Ut fra byrådannelse i et RCI perspektiv ligger det også en forventning om at byråene skal opptre formålsrasjonelt med blant annet et mål om å senke transaksjonskostnader ved blant annet å øke effektiviteten. Fra dette igjen er det naturlig å anta at et hvert forslag som kommer fra byrået oppfattes for å være et forslag som i tur vil øke effektiviteten. Derfor kan vi anta at vi kan måle oppfattet effektivitet gjennom å se på antall forslag til endringer overfor de overordnede institusjoner innen EU og eller graden av bruk av regulerende myndighet tilsynene er

blitt tildelt. Vi kan videre se på argumentasjonen institusjoner har brukt for å opprette byråene og fra dette kunne utlede i hvilken grad effektivitet har vært et uttalt mål for omorganiseringen. For det fjerde vil vi kunne studere tilsynsmyndighetene i et RCI perspektiv ved å se på i hvilken grad byråene jobber målbevist mot EU målsetninger. Her kan vi for eksempel anta at det må være et samsvar mellom målsetningene til institusjonen som har delegert myndighet til ESA byråene; Kommisjonen og arbeidet til de nye finanstilsynsmyndighetene. I følge Christensen og Lægreid er den viktigste målsetningen til den regulerende stat å øke den økonomiske effektiviteten, stimulere til økt konkurranse og beskytte forbrukere og borgere (Christensen og Lægreid 2005). Dette må naturligvis stilles opp mot at Kommisjonen og øvrige institusjoner fraskriver seg både noe av ansvaret og mulighet for kontroll ved å delegere myndighet, men at de nevnte målsetninger overgår dette tapet. Dette fører oss på mange måter tilbake til spørsmålet om effektivitet og vi vil kunne se på de samme indikatorene her. Vi vil også kunne analysere dette gjennom å sammenlikne de uttalte målsetninger til ESA byråene og de overordnede institusjoner i EU. Denne siste metoden vil gi oss et overfladisk bilde av virkeligheten ettersom det ikke nødvendigvis eksisterer noen klar sammenheng mellom uttalte mål og reell handling, men ettersom tilsynene bygger på eksisterende komiteer og er opprettet som en integrert del av EU samarbeidet, vil det ikke være store sprik i målsetningene blant institusjoner innad i unionen. For det femte forventer vi at byråer opprettes fordi institusjonene som delegerer dem myndighet antar at de politiske kostnadene ved upopulære beslutninger vil være lavere om de gjennomføres av desentraliserte tilsyn og direktorater. I den forstand er det nærliggende å tro at finanskrisen og den økonomiske virkelighet EU befant seg i ved opprettelsen av ESA byråene, ville kunne medføre betydelige endringer i finanssektoren og at et hvert slikt inngrep ville kunne oppfattes som mindre populære hos medlemslandene som blir berørt av dem. På den andre siden er det ikke gitt at mer regulering er direkte uønsket av medlemslandene og det vil derfor være vanskelig, innenfor rammene av denne oppgaven, å studere tiltak satt i verk av ESA byråene og deres mottakelse i medlemslandene. RCI perspektivet i sin mest rendyrkede form rasjonaliserer institusjonsdannelse gjennom det arbeidet institusjonene forventes å gjennomføre, og den er i så måte effekt orientert. Ettersom effekter kommer av handling, vil mye av våre empiriske studier vedrørende RCI perspektivet rettes mot de handlinger, eller det arbeidet, ESA byråene har gjennomført og forventes å gjøre.

2.4.3 Sosiologisk institusjonalisme:

Den sosiologiske institusjonalismen (SI) tar på mange måter et oppgjør med den betingelsesløse tro på at aktører handler rasjonelt som RC tilhengerne kan beskyldes å forfekte. Problemer oppstår når man tar inn over seg at individer, rasjonelle eller ikke, er fordypet i så mange ulike sosiale, økonomiske og politiske forhold, som i stor grad er utenfor deres direkte kontroll og bevissthet, at det blir tilnærmet absurd å snakke om rasjonell nyttemaksimering og handling (Bell, nettartikkel). Videre forklarer ikke RCI teori hvorfor enkelte velger å handle irrasjonelt, for eksempel kan vi hente eksempler på hvordan politikere kan tvinges til å ta upopulære beslutninger som går i mot flertallets oppfatninger, dette til tross for at deres fremste målsetning som nyttemaksimerende politikere vil være å skaffe seg flest mulig stemmer (Powell, 2007; Bell, nettartikkel). Eksempler på dette kan vi delvis finne i hvordan Greske politikere har måtte gi etter for ytre press og omstrukturere den nasjonale økonomi og velferdspolitik, til tross for at det kan stilles spørsmål ved om dette er rasjonelt dersom målet er å sikre flest mulig stemmer. Den sosiologiske institusjonalismen står altså på en del måter som en direkte motsetning til den rasjonelle, hvor den rasjonelle anser aktører som nyttemaksimerende med eksogent gitte preferanser, anser sosiologisk institusjonell teori preferanser som endogent betingede av den institusjon aktører befinner seg innefor (From 2002, Pollack 2005, Schmidt 2005). I følge et SI perspektiv adopteres ikke institusjonelle reformer utelukkende fordi de anses som de mest rasjonelle i et mål – middel perspektiv, men fordi de er en del av et sett av kulturelt betingede verktøy, tilknyttet myter, normer og uskrevne regler. Institusjoner adopterer disse mytene ikke fordi de er nyttemaksimerende, men fordi dette er mytene som anses om passende, som er akseptert av omgivelsene og av de direkte involverte. Institusjoner former og formes av aktørene og skaper ikke bare utelukkende rammer for kalkulerende handling, men påvirker også identitetsfølelsen og virkelighetsoppfatningen til de involverte. Institusjoner formes av individene som fyller den og disse individenes preferanser, disse preferansene danner igjen grunnlaget for institusjonen interesser, mål og fremtid (From, 2002). I følge Hall og Taylor har ikke nødvendigvis mytene en regional tilknytning, men eksisterer også innenfor visse sektorer (Hall og Taylor 1996), slik som for eksempel innenfor finanssektoren. Derfor vil man, uavhengig av geografisk forankring, kunne finne myter om hvordan institusjoner bør formes som delvis kan knyttes til den sektor de er

en del av. Et sentralt poeng er altså her at rasjonell handling i seg selv er et meningsløst begrep, ettersom det som anses som rasjonelt er sosialt og kulturelt betinget, derfor finnes det ingen faste rammer for hva som faller inn under begrepet. Selve institusjonsbegrepet får også gjerne en bredere betydning for sosiologisk institusjonell teori. Her er det ikke utelukkende de formelle reglene, prosedyrene eller normene, men også symboler, tankekart, og moralske plattformer som skaper rammer for atferd (Hall og Taylor 1996:14).

Aktører reagerer ikke utelukkende på de gitte rammene institusjonen legger opp til, men former deres samhandling med institusjonene på bakgrunn av personlige referanserammer, moralske fundament og deres normative fokus (Dimaggio og Powell 1991). Staten er en sosialt betinget og kulturelt innrammet institusjon, rådet over av politiske aktører som handler etter en "logikk om hva som er passende". Denne logikken følger i sin tur av kulturelt betingede normer og regler (Schmidt; Pollack 2005; March og Olsen 1989, 1998). Institusjonsbegrepet utvides her til også å omhandle de normer, kognitive rammer, og meningsdannende prosesser som styrer aktørene innenfor ulike organisasjoner. Her er det kulturelt betinget handling og praksis, snarere enn rasjonelle behov, som gir institusjoner mening. Kulturelle institusjoner legger premisser for preferansedannelse og identitet og legger frem konteksten som all meningsfylt, målorientert handling skjer innenfor. Rasjonalitet er sosialt konstruert og kulturelt og historisk betinget (Bell, nettartikkel). Ettersom institusjoner i følge et sosiologisk institusjonelt perspektiv berettiges i eksisterende normer og verdier, kan vi fra dette også utlede en forklaring på hvorfor organisasjoner har en viss tendens til å likne på hverandre. Der hvor det oppdages et behov for institusjonsdannelse vil man søke til eksisterende oppfatninger om hva som er passende i slike situasjoner. Dette kan igjen medføre en sterk grad av isomorfi, hvor organisasjoner velger de samme løsningene som er blitt gjennomført tidligere av andre aktører, ettersom det eksisterer en oppfatning om at disse løsningene er passende i den gitte situasjon (Hall og Taylor 1996, Pollack 2005). Dette medfører at vi kan forvente at institusjoner vil formes etter allerede eksisterende mønstre, og at etter hvert som man tar opp i seg rådende ideer om institusjonalisering vil nye institusjoner ikke fravike nevneverdig fra etablerte institusjoner.

I både Meyer og Rowan's samt DiMaggio og Powell's tidlige utgivelser vedrørende den nyinstitusjonelle teori støttes hypotesen om at institusjoner blir stadig mer like hverandre noe som igjen betyr at institusjoner påvirkes av de samme omgivelser og ytre press (Christensen m.fl. 2009⁶). Dette presset fra omgivelsene omtales mer generelt som isomorfisk press, eller institusjonelt press. Grunntanken her er at organisasjoner blir stadig likere hverandre etter hvert som de utsettes for den samme institusjonelle påvirkning fra omgivelsene til hvordan de formelt bør organisere seg. Isomorfi skjer i følge DiMaggio og Powell som en følge av regulativ, mimetisk eller normativ isomorfi⁷ (DiMaggio og Powell 1983:150-154). Denne institusjonelle konvergensen skjer ikke som en følge av rasjonelle ideer om nyttemaksimering og effektivitet, men fordi institusjoner etterkommer det de oppfatter som krav fra omgivelsene, og en oppfatning om at organisasjoner ikke vil overleve om de ikke innfrir disse institusjonelle kravene (Selznick 1996). Den regulative formen for press kommer som regel fra overstående myndigheter i form av regler og forskrifter rundt organisering, Christensen m.fl. omtaler den derfor, med rette, som tvangsmessig adoptering (Christensen m.fl. 2009:91). Det er nærliggende å tro at vi kan trekke konklusjoner som peker i retning av utvikling gjennom tvangsmessig eller regulativ isomorfi, men vi kan ikke utelukke andre enn slike, mer åpenbare, forklaringer.

2.4.4 Forventninger til funn: Sosiologisk institusjonalisme:

En prediksjon om hva jeg vil finne som støtter opp om det sosiologisk institusjonelle perspektivet vil innebære at vi antar at ESA byråene er strukturert på bakgrunn av eksisterende ideer om byrådannelse, og at de dermed henter mye av sin formelle struktur fra allerede eksisterende byråder. Hentydninger til at eksisterende byråder har fungert som mal for ESA byråene vil kunne støtte opp under dette perspektivet. Hvis for eksempel ideen om byrådannelse som en løsning på de utfordringer EU står

⁶ Det Christensen m.fl. her omtaler som myteperspektivet er sammenstiller de med den nyinstitusjonelle skolen: "i organisasjonsteorien refereres det [myteperspektivet] ofte også til som den nyinstitusjonelle skolen" (Christensen m.fl 2009:75).

⁷ Regulativ gjennom press fra myndigheter; mimetisk gjennom å etterape det man antar som suksessfullt og normativ gjennom normativt/institusjonelt press (Christensen m.fl 2009).

overfor og delegering av regulerende myndighet til relativt autonome institusjoner hentes fra tidligere erfaring med denne typen institusjoner vil SI perspektivet ha en god forklaringskraft. Vi kan også forvente at vi i et SI perspektiv vil kunne observere at de samme rasjonaliseringer som er brukt tidligere vil brukes av de samme involverte aktørene for å rasjonalisere omstruktureringen av finanstilsynet under ESFS. Det vil med andre ord være de samme ideene om organisering, og logikk om hva som er passende, som er tatt i bruk tidligere som vil ligge til grunn nå. På samme måte vil vi kanskje kunne se at de samme personene er involvert, enten direkte i utformingen av tilsynsmyndighetene eller indirekte som inspirasjon, rådgivere eller fagpersoner. Eventuelle positive hentydninger til tidligere erfaringer med gitte løsninger vil kunne tyde på at man har strukturert ESFS, og ESA byråene etter rådende oppfatninger om byrådannelse. Til slutt vil funn som tyder på at de nye ESA byråene følger en liknende intern struktur og har et liknende forhold til nasjonale myndigheter og øvrige EU institusjoner, som allerede eksisterende byråder, kunne forsvare SI perspektivet.

Ettersom organiseringen av nye tilsynsmyndigheter og byråder for øvrig, er vedtatt av overstående myndigheter innen EU, vil opprettelsen av tilsynsmyndighetene kunne være et delvis resultat av tvangsmessig isomorfi. Den normative isomorfien skjer der det eksisterer en felles oppfatning om hva som kjennetegner "god organisering", og påvirkes i stor grad av "*faggrupper og profesjoners felles normer, verdier og kunnskaper*" (Christensen m.fl 2009:91). I den grad utviklingen innenfor EU institusjoner kan sies å være påvirket av samtidige organisasjonsideer er det nærliggende å anta at organiseringen av de nye tilsynsmyndighetene også er et resultat av normativ isomorfi. Til slutt kan vi anta at utviklingen ikke bare kommer som et resultat av rasjonelle ideer om organisasjonsutvikling, men er formet av samtidige hendelser. Disse hendelsene, slik som for eksempel finanskrisen, bringer med seg en stor grad av usikkerhet, og i slike tider vender ofte organisasjoner seg til allerede utprøvde løsninger eller former for organisering som de antar har hatt suksess tidligere, og på denne måten vil opprettelsen av tilsynsmyndighetene også bære preg av mimetisk isomorfi. Måten organisasjoner eller institusjoner tar opp i seg institusjonelle verdier skjer altså gjennom ulike former for isomorfi, eller adoptering. I hvilken grad de nye finanstilsynsmyndighetene er formet etter regulativ/tvangsmessig, normativ eller

mimetisk adoptering av organisasjonsideer vil til en viss grad belyses gjennom denne oppgavens bruk av de sosiologiske institusjonelle perspektiver.

2.4.5 Historisk institusjonalisme:

Innen historisk institusjonalisme antar man en induktiv tilnærming til institusjoner, og fokuserer på hvordan institusjoner formes over tid i en gitt kontekst, snarere enn å generalisere bredt og se på dem i et avgrenset øyeblikk. At man antar en induktiv tilnærming innebærer at man søker etter empiriske kjennetegn som er felles for flere institusjoner, man har dermed ingen eller få forutbestemte antakelser om hva man kommer til å finne. Generelt forbinder historisk institusjonalisme institusjoner med *"organisasjoner samt de regler og konvensjoner som blir spredt av formell organisering"* (Hall og Taylor 1996:7). Man beveger seg her, som ved den sosiologiske institusjonalismen, bortenfor de rasjonalistiske forventningene til RC institusjonalisme, og antar en svært bred tilnærming til institusjoner (Bulmer 1998:173). Der man gjennom RC institusjonalisme forsøker å forklare handling innenfor institusjoner gjennom spørsmål om nyttemaksimering og hvordan en i enhver situasjon kan søke størst mulig nytte for seg selv, er det innenfor HI institusjonalisme viktig å stille spørsmålstegn med hva som er den passende responsen, gitt posisjon og ansvar (Koeble 1995:233). Man antar at individer er tolkende og at de dertil kan foreta aktive valg på bakgrunn av denne fortolkningen (Bell, nettartikkel). Man bestrider ikke nødvendigvis rasjonaliteten til individer eller behovet deres for å handle rasjonelt, men snarere hvorvidt aktører i møte med et stadig økende antall institusjoner av økende kompleks karakter, makter å ta inn den informasjon som er nødvendig for at de skal kunne handle rasjonelt. Derfor kan ikke handling forklares ut fra rasjonalitet alene, men det må tilføres informasjon knyttet til fortiden, i et sti-avhengighets perspektiv. Sti-avhengighet refererer til situasjoner der tidligere handlinger eller avgjørelser danner ramme og legger premisser for fremtidig utvikling (Hall og Taylor 1996). Gjennom å ta opp i seg løsninger på institusjonelle utfordringer som på et tidligere tidspunkt har vært opplevd som vellykkede vil man på senere tidspunkt igjen referere til liknende løsninger for å overkomme utfordringer (Powell 1991:192). Suksess i tidligere faser vil derfor hindre eksperimentering senere

og føre til at institusjoner havner i en "competency trap", hvor gode erfaringer i fremtiden gjør institusjoner blinde for mer fordelaktige løsninger (Levitt og March 1988). Brudd med denne stien eller endringer i institusjoner kommer ofte som følge av dramatiske brytningspunkt, som tvinger institusjoner til å endre seg (Hall og Taylor 1996). Endring forekommer altså som oftest gjennom opprivende brudd med det eksisterende, eller kriser⁸, og bare delvis og svært langsomt over tid i perioder mellom brytningspunkt. Slike opprivende brudd representerer altså en mulighet for å bryte med det eksisterende og dermed gi en anledning til å begi seg inn på en ny sti, som i følge HI perspektivet også vil preges av avhengighet. Man fokuserer med andre ord på en sekvensiell utvikling, kjennetegnet av kritiske brytningspunkt eller kriser, som er betinget av tidligere avgjørelser (Hall og Taylor 1996; Steinmo m.fl. 1992). Perioden mellom brudd omtales av Hall og Taylor som perioder preget av relativ kontinuitet. Hvordan institusjoner dannes og endres over tid forklares her gjennom å analysere og vise til "opprivende brudd" med den eksisterende struktur, som har kommet i forkant av endringene, og endring skjer derfor først og fremst hvor det samtidig har inntruffet en eller annen form for institusjonell krise. Hvordan institusjoner deretter struktureres er betinget av iboende maktstrukturer innad i institusjonen, som vil avgjøre hvilken "sti" institusjonen vil ta. Disse maktstrukturene vil blant annet være utledet av i hvilken grad ulike aktører evner å påvirke utviklingen, i hvilken grad de gis mulighet til dette gjennom eksisterende strukturer og eventuelle interne maktkamper. I et organisasjonsteoretisk perspektiv kan vi tenke oss at enkelte aktører er gitt myndighet til å delta i endringsprosesser, mens andre ikke er det og at det vil eksistere en viss grad av konflikt mellom disse aktørene, utfallet vil blant annet være betinget av de ulike aktørenes formelle posisjon. Dette er svært relevant i forhold til EU, og hvordan EU lovgivning gjennomføres i samspillet mellom de ulike Europeiske institusjoner⁹. I følge Hall og Taylor gis enkelte grupper uproporsjonell tilgang til beslutningsprosesser, og det er dermed ikke nødvendigvis utelukkende slik at rasjonelle forklaringer kan eller bør brukes for å belyse institusjoners utvikling. Man inkluderer, ut over de interne deltakere i organisasjonen,

⁸ Slike kriser omtales som "critical junctures" i den Engelskspråklige faglitteratur. Hall og Taylor definerer 'critical junctures' som "moments when substantial institutional change takes place thereby creating a branching point from which historical development moves into a new path" (Hall og Taylor 1996:10).

⁹ Se blant annet "Treaty of the Functioning of the European Union", for en gjennomgang av hvordan EU lovgivning gjennomføres, eller diagram presentert her http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/diagram_en.htm

ofte sentrale private aktører, interesseorganisasjoner, domstoler, fagforeninger og andre institusjoner som berører det offentlige på mer indirekte og uklare måter (Hay, Marsh og Lister, 2005). Rasjonalitet begrenses til kun å være gjeldende i de tilfeller hvor institusjoner blir til som en direkte konsekvens av aktørers handling, men dette viser seg ikke alltid å være tilfelle ettersom institusjoner også formes av uforutsette konsekvenser (Landman og Robinson 2009:128). Fullstendig rasjonalitet forutsetter et umulig krav til prosessering av informasjon, som igjen medfører at man aldri kan få en fullstendig oversikt over alle mulige utfall; det eksisterer alltid en viss grad av uforutsigbarhet og individers interesser vil alltid avhenge av kontekst.

2.4.6 Forventninger til funn: Historisk institusjonalisme:

Fokuset på kritiske hendelser, og omveltende brudd med fortiden skiller HI fra RCI og SI, som har et langt sterkere fokus på enkeltaktørers rolle og institusjonelle omgivelser. Individer som er involvert i prosessen rundt institusjonsdannelse antas å ha mindre mulighet for å virke inn på utfallet, enn det som for eksempel fremkommer av RCI sitt fokus på "big men". HI er derimot ikke fremmed for å akseptere at aktører spiller en sterk rolle, men deres evne til å påvirke utfall betinges på mange måter av allerede eksisterende maktstrukturer i de organer som er involvert i institusjonsendring eller dannelse. Dette fokuset på "critical junctures" og iboende maktstrukturer legger mye av premisset for hva vi antar å kunne empirisk utlede, sett i et HI perspektiv. Den mest åpenbare krisen som kom i forkant av ESA etableringen var finanskrisen. Det har tidligere nevnt at finanskrisen var en antatt årsak til endringen i tilsynsmyndighetene, noe som blant andre Kommisjonen har støttet opp under gjennom sine uttalelser (Baroso SPEECH 09/76 25/09/2009). Derfor vil finanskrisen, i et HI perspektiv, være en av årsakene til endringen i tilsynsstrukturen. Vi kan derimot ikke utelukke at det ikke finnes andre årsaker, eller mindre og kanskje mer interne kriser som ligger bak. Vi har også vist til at finanskrisen ikke var en isolert hendelse. I ettertid har vi sett hvordan tegnene på at en krise var i emning eksisterte lenge før den slo ut. Derfor vil det være interessant å analysere om det kan ha forekommet mindre "kriser" i forkant som også kan forklare endringen fra de gamle 3L3 komiteene til ESA byråene. EU har for eksempel lenge operert med en felles

valuta og et felles pengesystem, uten å ha de finanspolitiske virkemidlene som trengs for å støtte opp rundt pengepolitikken¹⁰. Dette kan ha avskaffet en rekke problemer, som kan ha blitt opplevd som kriser, naturligvis av en mindre alvorlig art enn finanskrisen, som kan ha skapt et behov for endringen i strukturen. Vi forventer med andre ord at HI perspektivet vil fortelle oss mye om hvorfor endringen skjedde nå, altså tidspunktet. Hvis HI skal bistå oss i vår forståelse av hvordan endringen ble gjennomført og hvorfor de nye tilsynsmyndigheter er strukturert slik de er kan vi også se på den formelle prosessen som ligger bak endringen. Her vil for eksempel eventuelle maktkamper og de endringer som disse maktkampene har tilstedekommet, mellom de viktigste EU institusjonene; Parlamentet, Rådet, Kommisjonen og til en viss grad domstolene¹¹, kunne belyses gjennom HI perspektivet.

2.5 Teori, en oppsummering:

I tabellen under presenteres en oppsummering av de ulike perspektivene og hvilke funn jeg forventer å finne som kan støtte opp under dem. Tabellen baserer seg på de tre nyinstitusjonelle perspektivene opp mot spørsmål knyttet til "teoretiske antakelser", "syn på institusjoner", "syn på endring" og "funn som antas å støtte opp under":

Tabell 1 Teoretisk Sammendrag

	RCI	HI	SI
Teoretiske antakelser:	Aktører handler formålsrasjonelt, instrumentelt og funksjonalistisk.	Kriser avstedkommer endring, endringens form bestemmes av eksisterende maktforhold.	Aktører følger eksisterende normer og konvensjoner i omgivelsene; en logikk om hva som er passende.

¹⁰ Se for eksempel Næringsminister Trond Giskes oppsummering av de makroøkonomiske utfordringer EU står overfor her: <http://e24.no/makro-og-politikk/giske-loesningen-er-en-europeisk-foederasjon/20109591>; Eller Svein Egil Omdals artikkel i Fedrelandsvennen lørdag 10. september 2011; The United States of Europe

¹¹ Det Europeiske Parlament (EP), Ministerrådet (CoM), Den Europeiske Kommisjon (EC), De Europeiske Domstoler (ECJ)

Syn på institusjon:	Institusjoner formes på bakgrunn av rasjonelle instrumentelle behov. De består av formelle rammer for handling. Aktører oppretter og deltar i institusjoner fordi avvik vil føre til at de kommer dårligere ut av omstendighetene.	Institusjoner består av formelle og uformelle rammer som er formet delvis av institusjonelle omgivelser og delvis av maktforhold mellom involverte aktører	Institusjoner i en bredere kontekst, som en del av omgivelsene og gjennomsyrende i enhver kontekst. Institusjoner representerer kulturelle konvensjoner og normative og kognitive rammer.
Syn på endring:	Fokus på rasjonelt institusjonelt design og nytteverdien endringen kan tilstedekomme.	Endring gjennom kriser; "critical junctures". Foruten kriser utvikles institusjoner lite. Utvikling preges av sti avhengighet.	Endring på bakgrunn av de institusjonelle omgivelser. Valg mellom tilpasning, eller avvikling, om institusjonen ikke er premissleverandør.
Funn som antas å støtte opp under:	Sentrale aktører som i betydelig grad har formet det endelige utfallet. Referanser til målsettinger om reduserte transaksjonskostnader	Stiavhengighet, maktkamper som har resultert i kompromisser, kritiske vendepunkter.	Isomorfi; regulativ, mimetisk eller normativ, referanser til eller likheter med byrådannelse enten nasjonalt eller europeisk.

Kapittel 3. Metode

3.1 Innledning:

I denne oppgaven ønsker jeg å belyse byrådannelse og byråutvikling gjennom å se på opprettelsen og organiseringen av de nylig etablerte europeiske ESA byråene. Jeg vil begrense meg til å belyse byråene opprettet under ESFS, og kun forholde meg til nyopprettede European Systemic Risk Board (ESRB) i den grad det har relevant tilknytning til ESA byråene. Dette medfører blant annet at jeg søker å belyse maktstrukturer som ligger bak opprettelsen av og som har formet strukturen til ESA byråene, hvilke samtidige hendelser, internt i EU, innen EU administrasjonen og tilsynene, og eksternt, for eksempel gjennom nasjonal innflytelse eller fra øvrige internasjonale organisasjoner, som kan forklare hvorfor denne endringen fant sted nå og eventuelt også forklare hvorfor utfallet ble slik det ble. Dette vil stille spesifikke betingelser for valg av forskningsmetode og forskningsdesign. For å belyse problemstillingen stilles det store krav til dyptgående kunnskap og forståelse og derfor også sterke krav til informasjonsinnhenting. Det vil derfor være mindre interessant å trekke mer generelle statistiske slutninger (George og Bennet 2004:31). På bakgrunn av dette har jeg valgt å angripe problemstillingen ved hjelp av casestudie og kvalitativ forskningsmetode. Min problemstilling krever blant annet en helhetlig forståelse av de prosesser som har foregått i forkant og i løpet av overgangen fra 3L3 til ESA byrå. I følge Grønmo (1996), velges kvalitative studier når man søker en overordnet og helhetlig forståelse og en analytisk innsikt i ulike forhold og når relasjonen til datakilden preges av nærhet og åpenhet (Grønmo 1996:105). På samme måte kan casestudie, og da spesielt singlecase studie bidra til å gi detaljert oversikt og dyptgående innsikt i problemstillingen. Det gir en mulighet til å danne seg et bilde av utviklingen og den kronologiske endringen i variabler tilknyttet problemstillingen (Hellevik 1999:98-99).

3.2 Casestudie:

Problemstillinger som forsøker å vise eller forklare samtidige forhold, passer godt til å bli belyst av case studier (Yin 2009). Vi kan i følge Yin nyte godt av å bruke case studier der hvor vi ønsker å forklare samtidige begivenheter, men hvor vi ikke er i stand til å manipulere involverte aktørers handlingsmønster eller begivenhetene vi ønsker å studere (Yin 2009:11). Ulike case kan studeres på ulike vis, og valget av casestudie som forskningsdesign legger ingen premisser for hva slags metode man skal bruke, de er dyptgående og detaljerte, de belyser gjerne utvikling eller endring over en viss tidsperiode og de fokuserer på forholdet og avgrensningen til omgivelsene (Flyvbjerg 2011:301). Dette innebærer at case studiet kan benyttes med gode resultater når problemstillingen:

- Berører spørsmål knyttet til hvordan og hvorfor spørsmål
- Berører samtidige hendelser
- Hvor vi ikke kan/ønsker å manipulere omstendighetene eller utfallet
- Krever dyptgående og detaljert kunnskap
- Ønsker å se på utvikling over en viss tidsperiode
- Belyse forholdet mellom case og omgivelser

Problemstillingene mine antyder for det første et spørsmål om hvorfor, i den forstand at jeg ønsker å belyse hvorfor de nye tilsyn ble opprettet når de ble, og samtidig et spørsmål om hvordan når jeg ønsker å belyse hvordan de nye tilsynene er organisert. For det andre ønsker jeg å belyse byrådannelse som ligger svært nær i tid; arbeidet med de nye finanstilsynene er i skrivende stund fortsatt ikke fullstendig gjennomført og de ble fysisk opprettet så sent som i januar 2011. For det tredje er det åpenbart ikke mulig eller ønskelig for meg, å manipulere utfallet eller omstendighetene. For det fjerde ønsker jeg blant annet å finne ut om det finnes andre årsaker til hvorfor og hvordan finanstilsynene er opprettet enn de mest åpenbare, som kan sies å være funksjonelle i forhold til å løse problemer som finanskrisen avstedkom. Dette vil kreve at jeg gjør dypere analyser enn utelukkende å fokusere på offisielle dokumenter og uttalelser fra involverte parter. For det femte berører problemstillingen både en organisatorisk endring, fra nivå 3 komiteene til de nye tilsynene; en utvikling i regulerende makt, fra å være komiteer med et overvåkende og rådgivende ansvar til direkte å kunne gripe inn med myndighet. Jeg

vil også se på den prosessen som har foregått mellom de involverte institusjonene i EU, og som eventuelt kan ha bidratt til å påvirke utfallet. Til slutt representerer denne oppgaven en del av en økende mengde forskning på byrådannelse innen EU systemet. Denne litteraturen kan på mange måter sies å ha bidratt med å belyse deler av konteksten de nye tilsynene opererer i, og som de kanskje også gjenspeiler i sin utforming. Videre er det ikke naturlig å forvente at finanstilsynene er uberørte av institusjonelle og strukturelle omgivelser, ei heller de ulike private og offentlige nasjonale interesser som kommer til å berøres av finanstilsynenes virksomhet.

3.3 Kvalitative studier:

Grunnlaget for å velge kvalitativ tilnærming kan komme av om vi søker etter detaljert informasjon, hvor variasjonene er unike for ulike subjekter, data er ikke-standardisert og vi bruker dem for å utforske og forstå problemstillingen (Gibbs 2007). Dette stemmer godt overens med de forhold som ligger til grunn for mitt valg av casestudie som design. Min problemstilling setter strenge krav til hvilken type informasjon som kan regnes som relevant, den lar seg vanskelig analysere uten at man forsøker å skaffe seg dyptgående og detaljert data, det er heller ikke mye som tilsier at jeg utelukkende kan dra nytte av rene statistiske data. Det finnes studier av byrådannelse i EU som drar nytte av kvantitative data (se for eksempel Trondal 2010). Slike studier retter seg derimot mer mot forholdet mellom byråer, enten det er innenfor EU administrasjonen eller mellom byråer på nasjonalt og Europeisk nivå. Jeg vil blant annet se på spesifikke forhold i omgivelsene, eventuelle maktkamper, sentrale aktører og institusjonelle forhold, som kan forklare utviklingen. Jeg ønsker å finne hva som er skjedd i forkant av innføringen av ESFS strukturen og hvordan den er organisert, dette samstemmer med Gibbs sitat om at kvalitativ metode passer godt der hvor man ønsker å finne ut "*hva som faktisk skjer*" (Gibbs 2007:4, egen oversettelse). Dette forsvarer bruken av kvalitative data for å få en detaljert beskrivelse av ESA byråene, fremfor den mer generelle forklaringen vi kanskje kan forvente av kvantitative data.

3.4 Datainnsamling:

Når man har besluttet å velge kvalitativ metode og single casestudie, vil det neste skrittet innebære en utvelgning av datamateriale. De mest vesentlige kildene relatert til problemstillingen i denne oppgaven er forventet å være intervju med relevante personer innenfor de nye byråene, eller som har særskilt innsikt i prosessene som har formet dem og ulike relevante offisielle dokumenter tilknyttet europeisk finanspolitikk, spesielt de som omhandler de nye ESA byråene. En annen sentral kilde vil være de forslagene, kommentarene, endringene osv. til direktivene som ligger til grunn for ESA byråene. Disse dokumentene er tilgjengelig i en oversiktlig form på Parlamentet og Kommisjonens hjemmesider¹². Jeg har også lagt ved en kronologisk liste over de mest sentrale av disse dokumentene (vedlegg 1).

Det er verdt å merke seg her at denne studien beveger seg inn på relativt urørt grunn. Det er gjort få, eller ingen studier på disse byråene fra et organisasjonsteoretisk perspektiv og man har heller ikke foretatt noen utstrakt konsekvensanalyse av hvilken betydning disse nye byråene har og heller ingen dyptgående endringsanalyse av prosessen som har ført byråene fra "Lamfalussy komiteene" til "Larosiere byråene". Det aller meste av litteraturen som eksisterer vedrørende disse nye byråene og endringen i tilsynsstrukturen er av såkalt kommenterende art. Den fordyper seg gjerne i eksisterende fakta, og da spesielt lovtekstene, og det er i så måte ingen mangler på litteratur som praktisk omtaler byråene i seg selv, men det er åpenbare mangler i artikler eller rapporter med en analytisk tilnærming til endringene. Analysen vil videre bli foretatt med et hovedfokus på Kommisjonen som institusjonen som gav mandat til Larosiere rapporten og som la frem forslaget om en omlegging av tilsynsstrukturen. En stor del av kildematerialet vil dermed være dokumenter hentet fra Kommisjonens nettsider. I den grad det foreligger relevante uttalelser eller andre former for tekstbaserte kilder fra øvrige EU institusjoner vil disse også bli analysert. Jeg forventer altså ikke å kunne belage meg på en utstrakt og omfangsrik litteratur tilknyttet ESA byråene, tilsynene befinner seg for tidlig i prosessen til at vi kan forvente dette. Jeg vil derimot kunne belage meg på en ekstensiv og mangfoldig "agency" litteratur, samt gjennomgang av de prosesser som ligger lengre tilbake i tid, men som er relevante for ESA byråene. Ettersom

¹² Henholdsvis EP; the Legislative Observatory; <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5819232> og EC; the Single Market; http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm

rammene i en masteroppgave begrenses både i omfang og tid, vil man lett kunne beskyldes en oppgave som fordypes seg i alle ESA byråene for å være for ambisiøs. Jeg vil derfor fordype meg i det ene av disse byråene; European Banking Authority (EBA), som viderefører oppgavene til Committee of European Banking Supervisors (CEBS). Dette vil sørge for en begrensning av problemstillingen som vil gi oppgaven et sterkere fokus. Det er derimot å forvente at mange av kildene vil omtale byråene under ett, ettersom de så tydelig er opprettet som en følge av de samme eller svært liknende prosesser.

Jeg regner med at litteraturen i seg selv vil kunne fortelle meg lite om hvordan tilsynene er organisert, men kanskje gi en generell innføring i forhold som kan forklare hvorfor tilsynene er organisert slik de er. Derfor vil jeg støtte opp under dokumentanalysen gjennom intervjuer med finanstilsynet i Norge som inngår i den nye finanstilsynsstrukturen i EU og dermed har førstehånds kjennskap til ESA byråene. Det har vist seg svært vanskelig å komme i kontakt med personer innenfor EU systemet. I den grad det er gitt tilbakemelding på henvendelser har disse beklaget seg over en travel timeplan og at man ikke kan sette av tid til intervjuer. Jeg har inkludert en del av disse tilbakemeldingene:

“As you may imagine [...] is extraordinarily busy at the moment - what with the current Eurozone crisis and the mass of financial legislation which is streaming through ECON - and so unfortunately, she will be unable to be interviewed by yourself for your thesis” (MEP, 07.11.2011).

“Given the extremely busy period in the financial markets at the moment, even 20/30 minutes seems a bit much, and I cannot commit to a specific time for an interview at the moment” (COM 08.11.2011).

Dette har medført at jeg har belaget meg på en langt grundigere analyse av de dokumentene og artiklene som omtaler de seneste endringer, samt foretatt flere intervjuer med finanstilsynet. Finanstilsynet deltar som en aktiv observatør og på lik linje med fullt integrerte medlemmer i de ulike underkomiteene i de nye ESA byråene. Videre har de deltatt i konsultasjonsprosessene som foregikk i tiden før Kommisjonen presenterte sine utkast, samt deltatt aktivt som observatør i den prosessen som ledet frem til ESA byråenes endelige utforming og rolle. Dermed kan de forventes å ha god innsikt i spørsmål knyttet til min problemstilling.

3.4.1 Muntlige kilder:

Formålet med intervjuer er i følge Monica Dalen å fremskaffe fyldig og beskrivende informasjon om hvordan andre mennesker opplever ulike sider ved sin livssituasjon (Dalen 2004:15). Det er altså snakk om en utveksling mellom to eller flere personer, der formålet er å skaffe til veie dyptgående informasjon om ett eller flere ulike tema. Den informasjon man tilegner seg gjennom intervju kan videre tilføye allerede eksisterende kunnskap, innhentet for eksempel gjennom dokumentanalyse (Dalen 2004, Gibbs 2007). En ulempe med intervjuer er at de potensielt kan være svært tidkrevende og omfattende (Hellevik 2003:147), og dermed kan det også være vanskelig å skaffe den nødvendige oversikt over materialet (Repstad 2007:83). I forkant av enhver analyse av intervjuer kreves det en eller annen form for systematiserende, forberedende arbeid. For intervjuer, eller andre former for lydopptak, vil man vanligvis foreta en form for transkribering, som med varierende grad av nøyaktighet vil gjengi samtalen mellom intervjuer og intervjuperson (Hjerm og Lindgren 2010:86). Jeg har i denne oppgaven foretatt 3 intervjuer med tilsynsansatte ved det norske finanstilsyn i Oslo, samt ett på oppfordring med en ansatt ved EU delegasjonen i Brussel. Intervjupersonene ble valgt etter nettverksmetoden, der man jobber ut fra et innledende intervju og gjennom denne finner nye og aktuelle respondenter (Rubin og Rubin 1995:68). Repstad (2007) presenterer en liknende metode som "snøballprinsippet" (Repstad 2007:57). Det innledende intervju ble foretatt med en ansatt i finanstilsynet, som kom med flere forslag til navngitte personer ved finanstilsynet som kunne ha innsikt i min problemstilling. En fare ved å bruke denne metoden er at den innledende intervjuperson kan legge premissene for hvilke personer som blir intervjuet og dermed påvirke hvilken type informasjon som fremkommer (Repstad 2007:81). Dette kan medføre enkelte problemer med validiteten i informasjonen man oppdriver gjennom intervjuene. Dette burde derimot ikke utgjøre en stor fare med denne oppgaven, da det i utgangspunktet kun er et fåtall ansatte ved finanstilsynet som har innsikt i ESA byråene og for det andre er jeg mer opptatt av konkret informasjon og ønsker i mindre grad å lytte til eventuelle personlige vurderinger. Jeg vil videre forsøke så godt det er mulig å gjøre opp for svakheter med validiteten gjennom metode triangulering, hvor jeg bevisst vil søke etter informasjon som bekreftes av andre informanter eller kilder (Repstad 2007:29). Jeg har valgt å foreta intervjuene på bakgrunn av en intervjuguide og intervjuene har

dermed hatt en semistrukturert form, hvor jeg til en viss grad kan sies å ha fulgt et forberedt sett med spørsmål (Rubin og Rubin 1995:4; Repstad 2007:27). Da målsettingen for intervjuene først og fremst er å skaffe førstehåndsinnsett i hvordan byråene drives, samt bekrefte eller avkrefte spørsmål knyttet til dokumentanalysen, har det vært viktig med en viss grad av fleksibilitet. Intervjuguiden som presenteres sist i oppgaven (vedlegg 2), har derfor fremkommet dynamisk, og representerer en endelig oversikt over de tema som er blitt berørt. For å utelukke missforståelser, samt oppdrive innsikt i tema som er dukket opp underveis har jeg hatt mulighet til å stille oppfølgings spørsmål per mail eller telefon. Om informasjonen som gjengis er oppdrivet på et senere tidspunkt enn selve intervjuet vil teksten etterfølges av "[Tx – oppfølgings spørsmål]".

Det finnes ingen bestemt begrensning for mengden data som kan samles inn, og det er dermed viktig at man setter rammer for når arbeidet med datainnsamling skal avsluttes. En metode for å avgjøre når man har intervjuet en tilstrekkelig mengde respondenter er ved å avslutte intervjuarbeidet når det ikke lenger presenteres ny informasjon (Kvale 1997:99) I denne forbindelse dukket det tidlig opp en tendens der mitt første innledende intervju med finanstilsynet tilbudte den samme informasjonen som de senere respondenter bidro med. Dette tyder på åpenhet hos informantene, at de hadde få innvendinger mot å besvare mine spørsmål og det kan medføre en økt validitet da jeg har hatt et godt grunnlag for triangulering.

3.4.2 Skriftlige kilder:

Gjennom å foreta en systematisk gjennomgang av dokumenter kan man oppdrive relevant informasjon vedrørende de forhold som skal studeres og de problemstillinger man ønsker å løse (Grønmo 2004:187). De viktigste bidragene til innsikt i mine problemstillinger har vært skriftlige kilder, som for eksempel de endelige direktiver som oppretter ESA byråene, høringsuttalelser fra sentrale aktører, samt øvrige institusjoner som kan sies å ha en betydelig innsikt. Disse dokumentene representerer mine førstehåndskilder og former fundamentet for den videre analysen. Slike kilder kan sies å ha en høyere forskningsmessig verdi, enn kilder som baserer

seg på andrehåndskilder eller kilder som utdyper førstehåndskilder (Repstad 2007). Jeg har bevisst utelatt en del kilder som har uttalt seg i tilknytning til høringsrundene, som for eksempel private aktører og representanter for finansnæringen. I den grad deres vurdering og innflytelse har blitt sett på som relevant har jeg fokusert på øvrige kommentatorer som har fulgt prosessen og henvisninger i de øvrige institusjoners uttalelser. Disse kildene representerer mine andrehåndskilder, og utgjør en begrenset mengde kommenterende artikler og uttalelser fra berørte instanser.

3.5 Databehandling:

Gjennom bruk av kvalitative studier er det vanlig å bruke datamateriale i form av utskrifter av transkriberte intervjuer, notater fra observasjonsundersøkelser, medietekster og andre dokumenter som er av interesse for problemstillingen (Hjerm og Lindgren 2010:85). Dette medfører at en stor del av den data man bygger forskningen på fremkommer i ren tekst, og vi må belage oss på å trekke inn et omfattende kildemateriale som igjen forutsetter en grundig sorteringsprosess for å skille ut det som er relevant for problemstillingen. I boken *Qualitative Data Analysis* av Matthew Miles og Michael Huberman (1984) presenteres det en metode for å dekontekstualisere, sortere og kontekstualisere data. Denne prosessen kan oppsummeres i følgende 3 punkter (Miles og Huberman 1984:21-23):

1. Reduksjon av data, gjennom en sortering av datamaterialet
2. Presentasjon av data, gjennom en strukturering av datamaterialet etter tema
3. Konklusjoner og verifisering av data, heri ligger selve analyseprosessen.

Man vil altså forsøke å dele opp den, sannsynligvis, store mengde tekst man har samlet inn, enten den fremkommer som transkripsjoner eller gjennom original tekst som for eksempel hentet fra dokumenter. Her er målet å gjøre det innsamlede materialet mer håndterlig (Hjerm og Lindgren 2010:92). Begrepet reduksjon, som Miles og Huberman viser til, tilsier at man ønsker å trekke ut de sentrale momentene ved enhver tekst og slik gjøre tekstens innhold lettere sammenlignbart med øvrige kilder. Det er med andre ord et spørsmål om å systematisere data og knytte ulike koder til denne som viser, tematisk, hva kilden forteller oss noe om (Hjerm og

Lindgren 2010). Etter at man har systematisert datamaterialet i ulike koder, vil det neste skrittet være å tematisere kodene, slik at man får noe bredere kategorier å jobbe med: *"målet med denne virksomheten er å kunne presentere temaer i og påstander om materialet som kan forklare og fordype forståelsen av det fenomenet som studeres"* (Hjerm og Lindgren 2010:95). Det neste skrittet, og siste i følge Miles og Hubermann, er selve analysen av datamaterialet. Dette medfører derimot at man på dette stadiet legger bak seg de foreliggende stadier tilknyttet koding og tematisering.

For å lette analysen av mine data vil jeg systematisere den i ulike koder, utledet fra mine problemstillinger. En helt overordnet inndeling vil dermed være å dele opp teksten, enten i form av transkripsjoner eller dokumenter, i to hoveddeler tilknyttet problemstilling 1 og problemstilling 2. Deretter vil teksten deles inn etter de teorier som ble presentert i kapittel 2. Dette medfører at jeg tilknytter teksten til de ulike nyinstitusjonelle perspektivene. Konkret har jeg i første omgang kodet selve dokumentet, før jeg har foretatt en systematisering av teksten etter kodene. I enkelte tilfeller vil det være vanskelig, uten dypere analyse, å avgjøre til hvilket perspektiv teksten bør gå inn under. For eksempel kan vi forvente at det vil være vanskelig å skille mellom sentrale aktører og eventuelle maktkamper mellom sentrale aktører, som er spesielt aktuelt for henholdsvis "rational choice" og historisk institusjonalisme. I slike tilfeller vil jeg i starten tilegne slik data til begge perspektivene, før jeg gjennomfører en dypere analyse for å avgjøre om kilden forsvarer begge perspektivene eller kanskje kun det ene. En forventning til funn vil for eksempel kunne være at Kommisjonen har spilt en sentral rolle og at dens rolle best belyses gjennom RCI perspektivet, men på et senere tidspunkt vil jeg kunne komme over kilder som viser til maktkamper internt i Kommisjonen eller mellom andre EU institusjoner, noe som ville forsvare HI perspektivet. Dette medfører at behandlingen av data ikke kan være statisk, og at jeg kun kan forsøke å konkludere etter å ha opparbeidet meg et helhetsbilde. Et kvalitativt forskningsprosjekt vil alltid bære preg av at man stadig vender tilbake til tidligere stadier, og hele tiden endrer forutsetningene for forskningen, i tråd med den såkalte hermeneutiske sirkel (Hjerm og Lindgren 2010, Kvale 1997, Gibbs 2007, Dalen 2004 m.fl.). Et hovedprinsipp her er at konklusjoner skal fremkomme gjennom en prosess hvor man henvender seg til hva man allerede har opparbeidet seg av kunnskap og nye observasjoner og funn man kommer over.

Det nytter altså ikke å gjennomgå sine innsamlede data kun en gang og trekke konklusjoner fra dette, men man må hele tiden bevege seg bakover i prosessen og undersøke om premissene kanskje kan endre seg etter hvert som man kommer over ny kunnskap. Man kan ikke, og bør heller ikke, tolke data ut fra blanke ark, men man vil hele tiden ha en forutanelse om det feltet man studerer; en forutanelse som vil endre seg over tid og påvirke videre antakelser:

”Det finnes ikke et eksakt utgangspunkt eller sluttpunkt for hermeneutisk tolkning. Den utvikles videre i et samspill mellom helhet og del, forsker og tekst, samt forskerens førforståelse. Dette bildet beskrives som den hermeneutiske spiral” (Dalen 2004:20).

Dataprosessering og behandling er altså en sirkulær oppgave, hvor man stadig vender tilbake til det foregående ”skritt” og vurderer sine funn på nytt, og det er på mange måter opp til forskeren når den sirkelen skal avsluttes, eller når han eller hun vurderer forskningsarbeidet som avsluttet.

Kapittel 4.

4.1 Innledning:

Ett felles marked for finansielle tjenester har lenge vært et mål for den Europeiske Union (Hagenfeldt, 2009). Som en konsekvens av dette har man ansett det som ønskelig ikke bare å oppnå en felles pengepolitikk, manifestert gjennom EMU, men også en felles finanspolitikk blant annet ved strengere og sentralisert regulering av finansnæringen. En antatt overordnet årsak til at EU har søkt en felles politikk for finans og pengemarkedene kan for eksempel fundamenteres i økonomiteoretisk faglitteratur (Steigum 2004) og har blitt uttrykt av, blant andre, den Europeiske Kommisjon (Commission EC paper no. 206, 2004) og den Europeiske Sentralbank (ECB working paper 230, 2003:33). Samordning av politikken på disse, svært omfattende og betydningsfulle områdene, kan altså begrunnes rasjonelt ut fra både et rent økonomiteoretisk perspektiv og, som jeg skal vise til senere, sies å ha vært et uttalt mål for blant annet Kommisjonen og ECB. Tidligere har finanspolitiske tiltak kun vært begrenset til enkeltstående direktiver og den koordinerende og rådgivende rollen som 3L3 komiteene har spilt (NewGow 01, 2006). De siste årene har vi derimot observert en gradvis endring i EUs finanspolitiske struktur, men det er først i etterkant av finanskrisen og opprettelsen av de tre ESA byråene; EBA, ESMA og EIOPA, at finanspolitiske spørsmål virkelig kan sies å ha blitt løftet opp på unionsnivå. Finanspolitikken eksisterer derimot ikke i en sfære for seg selv. Den berøres av utviklingen i EUs pengepolitikk og handelspolitikk, av internasjonale avtaler som for eksempel gjennom Basel akkordene, forholdet til andre nasjonale aktører med interesser i Europa og evne til å influere dens politikk, som USA og BRIC landene og gjennom internasjonale organisasjoner som IMF og verdensbanken.

Jeg vil begynne den empiriske gjennomgangen ved å ta et tilbakeblikk på byrådannelse som et generelt emne, i en europeisk kontekst, deretter vil jeg presentere de mer sentrale hendelser som har formet EUs finanspolitikk og som fortsatt i dag preger unionen. Jeg vil gjøre en grov inndeling i to viktige tidsrom, skilt av finanskrisen som jeg regner med har spilt en stor rolle for utviklingen. Før finanskrisen vil jeg ta for meg utviklingen først og fremst gjennom en historisk gjennomgang. Her vil jeg tilføre litteraturen med ulike studier av EU politikk som kan være relevant for finanspolitikken. Disse studiene vil mest sannsynlig også kunne

indikere noe om hvor drastiske endringene har vært og hvilken endringstradisjon de er en del av. De nye byråene bygger også på allerede eksisterende komiteer, og det finnes begrenset med informasjon om de foregående komiteer som ikke er en del av konkrete studier av disse. Den andre delen av dette kapittelet tilegnes perioden etter finanskrisen. Jeg vil her ta for meg offisielle dokumenter som omhandler den nye finanstilsynsordningen, inkludere høringer og uttalelser fra aktører innenfor finansnæringen som har vært relevante, og inkludere de få studier som er gjort på utviklingen av europeisk finanspolitikk. De siste studiene av den finans- og pengepolitiske utviklingen, hvor fokuset i stor grad er rettet mot de ulike redningspakker og andre tiltak ment for å demme opp for finanskrisen, er gjort før opprettelsen av ESA byråene (se for eksempel Salines, Favero, Glöckler og Truchlewski 2010; Quaglia 2008, 2009 og 2010; Buckley og Howarth 2010; Hodson 2010). Denne gjennomgangen vil dermed i liten grad kunne støtte seg til tidligere studier på samme område, men må baseres på uttalelser fra høringer, dokumenter fra EU institusjoner, analyser fra eksperter og finansnæringen og rapporter hentet fra nasjonale tilsyn. Den første delen av dette kapittelet vil bære preg av både det historiske og det økonomiske fagområde, men ettersom dette først og fremst er en oppgave i organisasjonsteori og statsvitenskap, vil jeg omtale disse tema i korte trekk. Jeg vil forsøke, så godt det er mulig, å trekke ut det mest relevante for hvordan finanspolitikk i EU har blitt formet i tiden før finanskrisen.

Om vi skal få en dypere innsikt i problemstillingene som ligger til grunn for denne oppgaven kan vi ikke utelukkende se på opprettelsen av ESFS byråene i seg selv, men også anerkjenne betydningen av tidligere prosesser iverksatt av blant andre EU for å regulere og overvåke finansmarkedene. Derfor vil jeg starte dette kapittelet med å ta et tilbakeblikk på de endringer som ligger i forkant av finanskrisen. Jeg vil presentere de viktigste tiltak direkte relatert til EUs finanspolitikk, med et fokus på de endringer som er gjennomført de siste 15 årene, som kan sies å inkludere introduksjonen av EMU og ikke minst nivå 3 komiteene. Til tross for at oppgaven omfatter byråder med oppgaver knyttet til hele finanssektoren er fokus for denne oppgaven EBA, det nyopprettede byrået for tilsyn av banksektoren. Jeg vil derfor spesielt gjennomgå de finans- og pengepolitiske endringer som er foretatt innen denne sektoren. Etter å ha presentert det som ligger i forkant av finanskrisen, vil jeg presentere prosessen som er gjennomført i etterkant og som kan sies å ha ledet frem

til opprettelsen av ESFS byråene, hvor hovedvekten av empirien vil være knyttet til EBA.

4.2 Agencification

4.2.1 Agencification, en innføring i byrådannelse:

Som tidligere nevnt eksisterer det en europeisk trend hvor stadig mer myndighet overføres til relativt autonome byråer. Denne endringen markerer en sentral og distinkt retning i hvordan den Europeiske Union styres og organiseres. Delegeringen av ansvar og myndighet på europeisk nivå til byråer representerer en gjenspeiling av hvordan man på nasjonalt nivå de siste årene har delegert myndighet til for eksempel direktorater og tilsyn.

Utviklingen, både europeisk og nasjonalt, har endret seg de siste 15-20 årene og offentlig administrasjon betegnes i dag ofte av flatere strukturer, fragmentering og desentralisering (Christensen og Lægreid 2001). Oppgaver delegeres i stor grad nå til uavhengige byråer, som eksisterer delvis frakoblet og utenfor det sentraladministrative hierarkiet (Støle 2006:87). Det eksisterer fortsatt et missforhold mellom de oppgaver EU er delegert, som så siden er delegert til nyopprettede byråer og myndigheten medlemsland i EU har delegert fra seg. Dermed eksisterer det et overskudd av arbeidsoppgaver, men et underskudd av verktøy for å utføre disse oppgavene (Nørgård 2006:163). Trenden kan allikevel sies å peke i retning av at EU, gjennom byråer, i større omfang enn tidligere utøver regulerende inngripen overfor medlemsland (Eklund 2010:193). Denne typen delegering kan ha en rekke ulike konsekvenser som for eksempel at en vil kunne oppleve en rekke fordeler i form av økt ekspertise, mer effektivitet i tilsynsarbeidet og en troverdig forpliktelse overfor utfordringer knyttet til sektorene. Dette samstemmer for eksempel med forventede konsekvenser knyttet til reduserte transaksjonskostnader, som igjen støtter opp om det instrumentelle organisasjonsteoretiske perspektiv og rational choice teori (Christensen og Lægreid 2002; Christensen m.fl 2009; Meyer og Rowan 1977; Dimaggio og Powell 1983).

4.2.2 Byrådannelse, i en europeisk kontekst:

Byrådannelse i EU kan spores tilbake til midten av 70 tallet, men denne trenden har stadig tiltatt i omfang og i dag finnes det rundt 30 ulike byråer, med ulikt ansvar og ulike grader av myndighet. Helena Eklund (2010) har kategorisert byråene i tre grupper hva angår bemanning og budsjett, en oversikt over hennes klassifikasjon kan være nyttig for den videre analysen ettersom den vil kunne si noe om hvilke eventuelle byråer og hvilke politikfelt disse er en del av som kan sammenliknes med ESA byråene (antall byråer inngår i parenteser):

Tabell 2 Budsjett og bemanning; EU byråer (basert på byråer opprettet mellom 1975 og 2006)

	Størrelse (antall ansatte)	Budsjett
Små	Opp til 100 (10)	Opp til €15 mill (8)
Medium	Mellom 101-200 (8)	Mellom €15-€70 mill (10)
Store	Over 201 (3)	Over €70 mill (4)

I følge Eklund (2010) eksisterer det korrelasjon mellom antall ansatte og budsjett, noe som er en naturlig forventning ettersom bemanningskostnader er en sentral utgiftspost for alle byråene (Eklund 2010:57). Størrelse sier derimot lite om hvilke typer oppgaver de ulike byråene ivaretar og hvordan de utfører dem. For å finne ut av det kan vi for eksempel se på oppgavene alene, og hvilken myndighet de har til å utøve disse.

I følge Eklund var det før ESA byråene ble etablert i 2011 kun 4 byråer som kunne kalles seg rene regulerende byråer¹³ (Eklund 2010:58). Av disse betegnes EASA (European Aviation Safety Agency) som det byrået med størst mulighet til å påvirke Kommisjonen og EU direktiver, gjennom krav til konsultasjon om ny lovgivning. Det er også stor variasjon i hvilke områder de etablerte byråene har et ansvar overfor. Frem til opprettelsen av de nye ESA byråene i 2011, eksisterte det kun ett byrå som hadde ansvar for økonomiske spørsmål; byrået for varemerkereregistrering OHIM (Office of the Harmonization of the Internal Market). OHIM, som til tross for å være en sentral aktør, med en viktig funksjon, betegnes å ha liten eller ingen formell makt (Thatcher 2010:796-798). Dette medfører at de nye byråene for finanstillsynsvirksomhet representerer institusjoner fundamentert på en

¹³ Disse var i forkant av de ESA byråene (Byrå etterfulgt av ansatte og budsjett i millioner €): OHIM; The Office of Harmonization for the Internal Market (600/275,6), CPVO; Community Plant Variety Office (42/12,9), EASA; European Aviation Safety Agency (300/70,5) og GSA; European GNSS Agency (46/412,5).

eldre modell; byråer, men på relativt sett nye politikkområder; økonomiske spørsmål. Trondal (2011) konkluderer med at EU byråer på ulikt vis er blitt adskilt fra Kommisjonen, hvor deres ansvarsområder ofte tidligere har vært plassert. En trend her er blant annet at etablerte byråer sjeldent tillates å være fullstendig autonome i forhold til Kommisjonen som illustrert ved følgende sitat:

“The commission has played a key role in the establishment of EU level agencies and has often seemed reluctant to see its children grow up and become truly independent” (Jacobs 2005:7; Trondal 2011:145).

Det er derimot lite som tilsier at graden av uavhengighet fra Kommisjonen påvirkes av om byrået har regulerende myndighet eller ikke. De aller fleste byråene er strukturert med en direktør som leder for den daglige driften av byrået, et styre bestående blant annet av medlemmer av Kommisjonen og nasjonale tilsynsmyndigheter samt diverse fagkomiteer eller ekspertgrupper. En kort oppsummering fra et lite innblikk i ”agencification” litteraturen og gjennomgangen av enkelte eksisterende byråer kan kanskje lede oss til å konkludere med at byrådannelse virker å være en stadig mer foretrukket løsning når EU politikk skal revideres. Det er derimot kun ved å bruke en svært generell definisjon av byrå og byrådannelse at vi kan sidestille disse byråene med hverandre. Den interne strukturen virker å være relativ lik, men en nøyere gjennomgang av byråene, viser at dette ikke stemmer. Byråene varierer stort med hensyn på hvilke eksterne institusjoner som kan utøve innflytelse for eksempel gjennom stemmerett i styret. Felles for byråene er at både Kommisjonen og medlemslandene har stemmerett, men utover dette eksisterer det store skillelinjer hvor både Parlamentet og interessegrupper kan være representert på ulike vis (Eklund 2010:65). Byråer og byrådannelse på et Europeisk plan er med andre ord et svært omfattende og relativt lite oversiktlig tema.

4.2.3 Byrådannelse, i institusjonell kontekst:

De nye europeiske byråene er opprettet i en tid der det har skjedd store endringer innen den nasjonale tilsynsstrukturen. Nasjonale byråer, enten de forekommer som tilsyn eller direktorater, eller andre former for semi autonome institusjoner, har bidratt til å erstatte den tidligere "inngripende stat, med den regulerende stat", og spesielt på områder for økonomisk politikk (Gilardi 2005, 2008). Dette står i sterk kontrast til utviklingen på europeisk nivå hvor byråer stort sett er opprettet for "myke" politikkområder som for eksempel matpolitikk, miljøpolitikk og helse og sosialpolitiske områder. Nasjonale tilsynsbyråer har også blitt delegert relativt mye mer myndighet og ansvar, større budsjetter og bemanning enn europeiske byråer (Thatcher 2010). De nye ESA byråene representerer som tidligere nevnt en videreførelse av 3L3 komiteene, men denne fordelingen på 3 ulike finanstilsyn, strider også med utvikling på nasjonalt nivå hvor trenden peker mot at finanstilsynsspørsmål knyttes under ett, eller to, byrå. Eksempelvis har alle de tre EØS landene organisert sin tilsynsvirksomhet under ett finanstilsyn, bortsett fra Island hvor banksektoren er underlagt sentralbanken. Blant de fullt integrerte medlemsland i EU er det kun 7 som kan sies å ha en distinkt tre deling av finanstilsynsvirksomheten, mens de fleste har lagt ansvaret under ett finanstilsyn, hvor sentralbanken deler ansvaret for banksektoren. Det er kun Hellas, Spania, Portugal og Italia som følger en liknende modell som de nye ESA byråene (Ferran 2010:6-9). Utviklingen de seneste årene peker videre mot at stadig flere velger å omstrukturere finanstilsynsvirksomheten til en såkalt "twin peak", eller todelt finanstilsynsordning (Beetsma og Eijffinger 2009:5; Ferran 2010:9). Det er med andre ord en korrekt vurdering å anta at de nye ESA byråene representerer en videreførelse av en eksisterende trend, men det er derimot svært mye som indikerer at de likefullt representerer en ny utvikling innen byrådannelse, både i nasjonal og europeisk kontekst.

4.3 Europeisk finanspolitikk

4.3.1 Fra Pierre Werner til Basel til FSAP:

Til tross for vissheten om dens internasjonale betydning har europeisk finanspolitikk frem til årtusenskiftet først og fremst vært et nasjonalt anliggende (Quaglia 2007). Dette er kanskje noe overraskende om man tar i betraktning at de første planene for en felles finans og pengepolitikk ble lagt frem for godt over 40 år siden. Gjennom Werner rapporten presentertes det for det Europeiske Fellesskap (EF) i 1969-70, en løsning på en fryktet kommende krise i det såkalte Bretton Woods systemet. Krisen hadde bakgrunn i pengepolitiske og handelspolitiske spørsmål i USA, og truet med å skape ubalanse i europeiske markeder¹⁴. Innholdet i rapporten kan delvis oppsummeres i følgende sitat hentet fra Dimitrios Syrrakos gjennomgang av selve rapporten:

"A monetary union implies the irreversible convertibility of currencies, the elimination of fluctuations in exchange rates, the irrevocable fixing of parity rates, the complete liberation of capital movements and the centralization of fiscal policies" (Syrrakos 2010).

Rapporten konkluderte altså med behovet for en felles penge- og finanspolitikk i EU, og en bredere koordinering av finans og pengepolitiske spørsmål mellom medlemsstatene. Den la frem en tredelt prosess for integrasjon av penge- og finanspolitikk:

1. Redusere ulikhetene i valutakurser samt økt koordinering av finanssektoren gjennom et bedre system for informasjonsutveksling mellom medlemsstatene.
2. Fri flyt av kapital og fullstendig integrasjon av finansmarkedene i EF gjennom de første konkrete tiltakene for integrering
3. System for vekslings mellom ulike valutakursen innen EF og den endelige gjennomføringen av en felles finanspolitikk.

¹⁴ Sabine Dammaschs presenterer en innholdsrik og lettfattelig oversikt over Bretton Woods og krisen her; <http://www.hiddenmysteries.org/money/policy/b-woods.pdf>. For en mer omfattende gjennomgang av Bretton Woods og krisen, samt de institusjoner som ble opprettet som en følge av dette systemet; se for eksempel Michael Bordo (1993): "The Bretton Woods International Monetary System: A Historical Overview."

Werner planene ble derimot aldri gjennomført. Den generelle uroen i finansmarkedene, blant annet som et resultat av oljekrisen i 1973 og et økt press overfor enkelte av medlemslandene fra USA, fikk til slutt EF til å forkaste planene (Verdun 2010).

Etter Werner planene ser vi at de felles tiltak som også berørte EUs medlemmer sjeldent blir iverksatt av EU selv. Gode eksempler på dette er for eksempel Basel I, II og III, eller Basel akkordene, som ved å søke et felles system for først og fremst overvåking men også for regulering av banksektoren, danner grunnlag for den fremtidige målsetningen om felles finanstillsynspolitik innen EU. Basel akkordene ble for første gang lagt frem i 1988 av Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), og setter blant annet krav til bankers likviditet. Komiteen består av en rekke Europeiske medlemmer¹⁵ og Basel akkordene overholdes av de såkalte G-10 landene¹⁶. Til sammen 25 "Core Principles for Effective Banking Supervision" er gjennomført. Disse prinsippene har senere blitt en del av EUs lovgivning for finanssektoren, i form av direktiver (Clarotti 2000:87). BCBS har, som et eget tiltak i møte med finanskrisen, nylig vedtatt Basel III akkordene, som legger ytterligere begrensninger på banker og andre finansinstitusjoners handlingsrom¹⁷. Basel III ble vedtatt i desember 2010, men innføring på europeisk nivå pågår fortsatt (BCBS Okt. 2011).

Samtidig som man på det finanspolitiske området blir enige om enkelte retningslinjer med den hensikt å samkjøre finanspolitikken i EU, skjedde det store endringer på det pengepolitiske området. På bakgrunn av Delors rapporten fra 1989, begynner man den langvarige prosessen med å innlemme medlemsland under en felles pengepolitikk, gjennom den økonomiske og monetære union (EMU – European Monetary Union). Rapporten tar for seg pengepolitiske utfordringer, utfordringer tilknyttet samkjøringen av sentralbankene i EUs medlemsland, opprettelsen av et samarbeidsorgan for sentralbankene; ESCB (European System of Central Banks),

¹⁵ Belgia, Frankrike, Tyskland, Luxemburg, Nederland, Spania, Sverige og Storbritannia blant flere (<http://www.bis.org/about/factbcbs.htm>).

¹⁶ For mer informasjon om G-10 landene se for eksempel IMF guide til komiteer, grupper og foreninger: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/groups.htm#G10>

¹⁷ Basel III akkordene gjennomgås blant annet i en artikkel av The Economist (27.05.2010; <http://www.webcitation.org/5q2g8umPx>). For en alternativ og mer analytisk vinkling, se for eksempel Moody Analytic's "White Paper, September 2011", her; <http://www.moodyanalytics.com/Contact-Us/ERM/Contact-Form-Basel-III-Implementation/~media/Insight/Regulatory/Basel-III/Thought-Leadership/2011/11-01-09-Implementing-Basel-III-Whitepaper.ashx>

overføring av ansvar for pengepolitiske spørsmål fra de enkelte nasjonalstater til en felles Europeisk Sentralbank; ECB (European Central Bank), og avslutningsvis innføres en felles Europeisk valuta gjennom EMU (COM 17.04.1989).

4.3.2 Finanspolitisk endringer, men ingen felles finanspolitikk:

Til tross for Basel akkordene og deres betydning for deler av finanssektoren kan vi, på bakgrunn av Basel akkordene, EMU og andre tiltak relevante for finanssektoren, fortsatt ikke snakke om noen betydningsfull regulering av finanssektoren i EU. Reguleringen var i beste fall svært fragmentert og finanspolitikk var for det meste medlemslandenes eget suverene myndighetsområde. Den økende integrasjonen av EUs medlemmer og anerkjennelsen av at en desentralisert finanspolitikk var et hinder mot målsetningen om et felles marked, førte etter hvert til et krav om at EU tok en klarere finanspolitisk rolle. De første skrittene til en markant strengere regulering av finanssektoren ble innledningsvis gjennomført via ulike handlingsplaner for finanstjenester (The Financial Services Action Plan – FSAP)¹⁸. Initiativet til FSAP kom først fra Rådet i juni 1998, hvor de betegnet mangelen på et enstemmig regelverk for finansmarkeder som et hinder for målet om et felles marked. Rådet oppfordret Kommisjonen til å utarbeide et rammeverk for hvilke tiltak som måtte gjennomføres i finanssektoren for å nå dette målet:

“... to improve the single market in financial services, in particular examining the effectiveness of implementation of current legislation and identifying weaknesses which may require amending legislation” (European Council 1998:9)

På bakgrunn av dette utarbeidet Kommisjonen, i samråd med finansministre og den Europeiske Sentralbank en handlingsplan for finanssektoren. FSAP har som målsetting å jobbe for en bredere integrasjon av et felles marked, samt jobbe mot tre

¹⁸ Det er verdt å merke seg at EU's Financial Services Action Plan (FSAP), ikke må forveksles med IMF og verdensbankens Financial Sector Assessment Program (FSAP). Begge ble gjennomført omtrent samtidig, men der EU-FSAP jobber mot fremtidige målsetninger innen finanssektoren som blant annet inkluderer økt regulering, er IMF-FSAP først og fremst et program for å overvåke og vurdere finanssektoren. Ettersom det kun er EU-FSAP som er direkte relevant for problemstillingen, vil jeg bruke forkortelsen FSAP i betydningen Financial Services Action Plan.

spesifikke målsetninger for finanssektoren i EU: etablere et felles marked for finanstjenester, sørge for at markedet for detaljhandel er både åpent og sikkert, samt å styrke regelverket for overvåkning av finanssektoren (COM(1999)232; ECB working paper 230:34). Gjennom FSAP ble det innført en rekke direktiver for å regulere finanssektoren, men gjennomføringen av direktivene på nasjonalt plan var derimot ofte svært mangelfull. Til tross for en innledende målsetting, lagt frem av Kommisjonen, på 98,5% gjennomførelsesrate, hadde de mest ivrige bare gjennomført 80% av direktivene, mens etternølere som Hellas og Nederland hadde gjennomført så lite som 40% når FSAP i følge de innledende målsetningene skulle vært gjennomført i 2005 (ECMI commentary No. 6 2006). FSAP ble siden erstattet av og videreført gjennom "White Paper on Financial Services". Her presenterte man Kommisjonens målsetninger for finanssektoren i perioden 2005-2010:

"Completing the Single Market in financial services is more and more recognized as one of the key areas for EUs future growth and jobs, essential for EUs global competitiveness and thus a crucial part of the Lisbon economic reform process" (IP/05/1529)

Det fremkommer her at målsetningen for EUs finanspolitikk, allerede før krisen, var å integrere det europeiske finanssystem i EU og opprettete et overnasjonalt system for regulering og tilsyn med finanssektoren, i tråd med målsetningene om et felles indre marked. En analyse av finanssystemet slik det eksisterte før finanskrisen utført av det såkalte Bretton Woods prosjektet i 2008 konkluderer med at det eksisterer en erkjennelse av begrensningene i systemet og at systemet ikke var tilpasset endringene i finansnæringen (Stichele 2008). Denne vurderingen samstemmer med konklusjonene til Kommisjonær for Internal Market, Charlie McCreevy:

"European financial integration has really moved forward in the last five years. The challenge now is to consolidate progress and work together on applying the better regulatory disciplines" (IP/05/1529).

4.3.3 Fra Lamfalussy til ”finansiell nedsmelting”:

Frem til gjennomføringen av det såkalte Lamfalussy direktivet og opprettelsen av 3 ulike komiteer på finansområdet som forløpere til ESA byråene, kan vi på bakgrunn av den foreløpige gjennomgangen slutte at integreringen av finansmarkedene først og fremst skjedde gjennom EMU, FSAP og senere ”White Paper on Financial Services”, samt direktiver adoptert fra Basel akkordene. Et av de viktigste bidragene FSAP og EMU gjorde til fremtidig europeisk finanspolitikk var å skape grobunn for en ny organisering av finanstilsyn i EU; den såkalte Lamfalussy prosessen og Lamfalussy komiteene, eller 3L3 komiteene (Quaglia 2007). I første omgang gav disse et nytt driv til debatten om integreringsspørsmål knyttet til finanspolitikk. Denne debatten avstedkom deretter et krav om strengere regulering av finansmarkedene (Quaglia 2011). I forbindelse med innføring av FSAP, og en erkjennelse av de finansielle utfordringer man stod overfor ble det i 1999 satt sammen en komité for å analysere og rapportere om blant annet behovet for drastiske institusjonelle endringer for finanssektoren. Rapportene kan sies å danne noe av grunnlaget for utviklingen i europeisk finanspolitikk på begynnelsen av 2000 tallet. De ble bestilt av EFC i 1999, og som tidligere utarbeidet av en komité, ledet av Henry Brouwer (i ettertid er rapporten som tar for seg krisehåndtering i finansmarkedene blitt omtalt som Brouwer rapporten). Komiteen gav ut to ulike rapporter, den første vedrørende stabilitet i finansmarkedene (Economic Paper 143), den andre tok for seg håndtering av krisen i finanssektoren (Economic Paper 156). Rapportene belyser blant annet hvordan finansmarkedene integreres, og hvordan dette medfører en fare for det som senere blir omtalt som systemisk risiko. Videre påpekes det hvordan banker, som spiller en viktig rolle i finansmarkedene, blir stadig mer avhengige av kapitalmarkedene og hvordan en felles valuta påvirkes av finanssektoren. Rapporten foreslår ingen institusjonelle endringer i forhold til de eksisterende (*”No institutional changes are deemed necessary”* (EP 143:7)), men man konkluderer med at det trengs bredere oppslutning om FSAP og at Kommisjonen må spille en større rolle for å sikre et felles regelverk for transnasjonale finansinstitusjoner. Det legges videre frem 4 konkrete forslag som etterlyser økt samarbeid mellom nasjonale finanstilsyn, bedre utveksling av informasjon mellom tilsyn, sentralbanker, finans- og EU institusjoner, styrke samarbeidet mellom nasjonale sentralbanker, og at det jobbes for en bedre koordinering av nasjonal finanspolitikk. For krisehåndtering etterlyses det samme

behovet; økt koordinering mellom institusjoner og av finanspolitikk og utveksling av informasjon mellom finansinstitusjoner:

“In line with the conclusions of the Spring 2000 report, a further strengthening of cross-border co-operation and coordination is needed to ensure effective crisis management” (EP 156).

Som en direkte følge av et behov for å utvide det regulerende handlingsrommet i unionen kalte Rådet for den europeiske union, i juli 2000, sammen en komité av såkalte "wise men". Hensikten med denne komiteen var å søke en enighet og diskutere praktiske spørsmål knyttet til FSAP og videre koordinering og regulering av finansmarkedene. Denne komiteen fikk navnet "committee of wise men of the regulation of European securities market", men har i ettertid konsekvent blitt referert til som Lamfalussy komiteen, etter lederen for komiteen; Baron Alexandre Lamfalussy (ECOFIN Juli, 2000; Quaglia 2007, 2009). For å sikre en bred og oppdatert innsikt i finansmarkedenes behov ble det sendt ut spørreskjema til en rekke sentrale finansinstitusjoner. Tilbakemeldingen her pekte i retning av et behov for økt koordinering, og at kostnadene av mindre strømlinjet, koordinert og integrert finansmarked ville være uoverkommelige. Den eksisterende strukturen ble også betegnet som *"treg, rigid, lite oversiktelig og ikke tilpasset globale finansmarkeder"* (ECB working paper 230:35, egen oversettelse). Tilbakemeldingene komiteen fikk var at det, til tross for det eksisterende regelverk og en inntil da antatt positiv erfaring med blant annet FSAP, likevel eksisterte store mangler i finansreguleringen. Disse manglene ble betegnet som så alvorlige at konsekvensen kunne medføre at EU ville sakte akterut i de globale finansmarkeder. Det viktigste utfallet fra denne komiteens arbeid, etter å ha tatt tilbakemeldingene til vurdering, var at det eksisterte et behov for sterkere overvåkning av finanssektoren og at det sprikende regelverket som aktører måtte forholde seg til var grunnlag for konkurransemessige skjevheter i markedet. Komiteen foreslo at det skulle etableres komiteer for banktilsyn, forsikring og tjenestepensjon og verdipapir og markedstilsyn. Man søkte videre etter alternative fremgangsmåter for implementering av EU direktiver (NewGow 01, 2006, Hagenfeldt 2009, Quaglia 2008, 2011). En av de mer sentrale erfaringer fra FSAP var at medlemslandenes implementering av EU direktiver viste store sprik, og at den felles finanspolitikken, som hadde vært målsettingen, vanskelig ville oppnås med det eksisterende systemet. Derfor søkte

Lamfalussy komiteen for det første å endre måten EU regelverk, rettet mot finanssektoren ble gjennomført; den såkalte Lamfalussy prosessen¹⁹, og deretter opprette nye komiteer med ansvar for å samordne implementeringen og sørge for en felles forståelse av direktiver. De sentrale komiteene i Lamfalussy prosessen kan oppsummeres i følgende tabell:

Tabell 3: 3L3 komiteene og deres tilsvarende ESA byråer

	Banktilsyn	Forsikring og Tjenestepensjon	Verdipapir og markedstilsyn
Regulerende komiteer (Nivå 2 komiteer)	European Banking Committee (EBC)	European Insurance and Operational Pensions Committee (EIOPC)	European Securities Committee (ESC)
Tilsyns komiteer (Nivå 3 komiteer)	Committee of European Banking Supervisors (CEBS)	Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS)	Committee of European Securities Regulators (CESR)

Det tidligere nevnte Bretton Woods prosjektet vektlegger betydningen av Kommisjonen, hvor DG Markt fremheves, og medlemslandene i seg selv, som svært viktige i Lamfalussy prosessen. Det synes, ut fra deres konklusjoner og gjennomgangen i denne oppgaven, at i tiden før finanskrisen var det spesielt Kommisjonen, DG Markt og 3L3 komiteene som påvirket EUs finanspolitikk, mens Parlamentet og Ministerrådet spiller en større rolle i den initierende fasen og den etterfølgende evalueringsfasen. Det er i denne sammenheng viktig å fremheve at det allerede før finanskrisen ble uttrykt et behov for både strengere regulering og tettere tilsyn av finanssektoren fra Kommisjonens side. Gjennom Kommisjonens gjennomgang av Lamfalussy prosessen og 3L3 komiteene konkluderes det med at det trengs et bedre rammeverk for finanstilsynsvirksomheten under 3L3 komiteene, større åpenhet mellom tilsynsmyndigheter og mindre nasjonal tilpasning av EU lovverk; såkalt "gold plating" (COM 2007 727). Her uttrykker Kommisjonen, gjennom

¹⁹ Lamfalussy prosessen ble introdusert som standard for lovgivning vedrørende finanspolitiske spørsmål på bakgrunn av Lamfalussy komiteens anbefalinger. Formålet med endringen var å skape en mer effektiv og velfungerende fremgangsmåte for hvordan man utarbeidet direktiver og regulering. 3L3 komiteene, og senere ESA byråenes, rolle i denne prosessen er å rådføre Kommisjonen i utarbeidelsen av regulering, på egenhånd utarbeide retningslinjer, samt føre tilsyn ved gjennomføring. I etterkant av Lisboa traktaten har det tilkommet en del utvidelser når det kommer til såkalte "binding technical standards". Man skiller mellom "regulatory" og "implementing –technical standards" avhengig av om utarbeidelsen skjer på bakgrunn av artikkel 290 eller 291 i Lisboa traktaten, vedrørende europeisk utforming og nasjonal implementering av lovgivende bestemmelser. (kilder: ECB working paper 230:36-37; NewGow 2006; Stichele 2008; A brief guide ... 2011).

sin vurdering av den tidligere finanstilsynsstrukturen, en rekke av de mangler som Larosiere rapporten konkluderte med i etterkant av krisen.

4.4 Finanskrisens finanspolitiske konsekvenser

4.4.1 Fra EERP til Larosiere til ESFS:

Som tidligere nevnt starter krisen i 2007 med at boligmarkedet i USA imploderer, lånetakere evner ikke lenger å betale sine utgifter noe som sprer seg utover i finansmarkedene og sender den globale økonomien ut i en finanskris (Gjeving 2008). De første skrittene til å gjenvinne en form for balanse, etter at finanskrisen var et ubestridelig faktum, ble gjennomført høsten og vinteren 2008. EU kom i desember 2008, til enighet om å gjennomføre en plan for å unngå et sammenbrudd i finanssektoren. Denne planen, eller redningspakken om du vil, ble satt i verk under navnet European Economic Recovery Plan, eller EERP. Dette er det første konkrete tiltaket av en betydelig størrelse, EU enes om, med den hensikt å overkomme skadene etter krisen. Det har vist seg i ettertid at dette bare ble den første av flere liknende løsninger. Hovedinnholdet i EERP var en redningspakke bestående av 400 milliarder Euro, eller rundt 3,3% av daværende BNP i Eurosonen. Hensikten var å stagge nedgangen og legge premissene til rette for at man skulle komme ut av krisen og igjen skape vekst i finansmarkedene i EU. Denne, første, redningspakken ble godt mottatt av medlemslandene, men man innså også at implementeringen av denne og behovet for kontroll med en finanssektor som mange mente hadde løpt løpsk, krevde et mer enhetlig finanspolitisk system og ikke minst et overordnet organ som kunne overvåke og regulere finanssektoren (COM(2009) 114 final). Finanskrisen hadde i forkant av EERP vist hvordan finanssektoren var uløselig knyttet sammen, uavhengig av landegrenser, og med dette på mange måter også vist hvordan en eventuell redningspakke og påfølgende økt regulering av finanssektoren krevde ensartede fremgangsmåter. Dette samstemmer godt med en av de innledende konklusjonene til Kommisjonen i deres rapport om finanssektoren fra 2009:

"The single market has provided the bedrock of EU economic growth for the past 15 years, a driver of growth that has created millions of jobs, making

Europe more competitive and more efficient. It has shaped an unprecedented interdependence which means that traders, suppliers, manufacturers and consumers are linked as never before” ... “This puts the spotlight on the importance of coordination. While recognizing that there are clear differences in the social and economic situations of Member States, each has a wide range of levers at their disposal to address their particular circumstances. These levers will be most effective if they are used within a clear EU framework” (COM(2009) 114 final:3).

Erfaringene fra EERP viste at det å danne en felles Europeisk front mot finansielle kriser, hvor løsningene (den gang i form av redningspakker) ble utarbeidet på et overnasjonalt nivå, mens implementeringen var nasjonalt tilpasset, ville kunne være en virkningsfull oppskrift for å takle denne og sannsynligvis også kommende kriser. I følge Kommisjonen høstet man positive erfaringer fra EERP og disse erfaringene åpnet også opp for muligheten for en strengere felles regulering av finanssektoren. Man innså videre at krisen intr traff som en følge av iboende svakheter i finanssektoren og at disse svakhetene var systemiske (COM(2009) 114 final:4)²⁰. I forkant av den endelige implementeringen av EERP ble det derfor kalt sammen en kommisjon som skulle analysere hvordan man kunne reformere finanssektoren i EU. Kommisjonen, ledet av Jacques de Larosière, fikk som mandat å legge frem en anbefaling for hvordan en eventuell reform av EUs finanssektor skulle ta form. Rapporten belyser blant annet hvordan nasjonal regulering av finanssektoren førte til ulike forhold på tvers av landegrensener og at disse forholdene igjen skapte skjevheter som hadde bidratt til krisen og som også ville gjøre det vanskelig å komme ut av nedgangstidene. Rapporten presenterer en dyptgående analyse av årsakene bak finanskrisen og knytter disse opp til samtidige mangler i EUs finanslovgivning og regulering. Den legger til sammen frem 31 anbefalinger som skal bidra til at man stagnerer resesjonen og danner et grunnlag for hvordan man kan gjenvinne veksten og hindre fremtidige kriser. En av hovedkonklusjonene til Larosière rapporten er at;

²⁰ Systemiske svakheter, eller systemiske risikoer, i finanssektoren, er risiko som “threatens the functioning of the financial system and disrupts the financial intermediation process, affecting the real economy Systemic” (ECB July 2010).

“Key differences in national legislation stemming from exceptions, derogations, additions made at national level or ambiguities in current directives should be identified and removed” (COM(2009) 114 final:5; Larosiere 2009:51, recommendation 20).

Et av behovene som rapporten påpeker er med andre ord at finanssektoren opererer på tvers av landegrenser, mens mulighetene for å regulere denne sektoren er betinget av nasjonal regulering. Dermed eksisterer det et missforhold mellom finanssektoren og mulighetene for regulering av denne. De nye tilsynsmyndighetene foreslått i rapporten bygger direkte på allerede eksisterende komiteer, som hadde som oppgave å koordinere europeisk finanspolitikk. Rapporten innledes med en innføring i de antatte årsakene til krisen, hvor man blant annet tar for seg mangler innen regulering og oppsyn med finanssektoren:

“It [kommisjonen] suggests that financial supervisors frequently did not have and in some cases did not insist in getting, or received too late, all the relevant information on the global magnitude of the excess leveraging; that they did not fully understand or evaluate the size of the risks; and that they did not seem to share their information properly with their counterparts in other Member States or with the US” ... “Insufficient supervisory and regulatory resources combined with an inadequate mix of skills as well as different national systems of supervision made the situation worse” (Larosière 2009, punkt 28, s. 10-11).

Videre vises det til hvordan manglende koordinering gjorde at forsøkene på å stagge krisen i første hånd ofte ble mindre vellykkede enn de kunne vært, ettersom det ikke fantes noen kriseplan som kunne refereres til ved en slik krise eller noen rammer for hvordan man på tvers av landegrenser, samlet kunne stå imot denne globale krisen:

“The regulatory response to this worsening situation was weakened by an inadequate crisis management infrastructure in the EU, both in terms of the cooperation between national supervisors and between public authorities” (Larosière 2009, punkt 37, s. 12)

Her refereres det blant annet til at det ikke fantes noen infrastruktur i EU organisasjonen som evnet å plukke opp faresignalene i forkant av krisen. Dette var på gjeldende tidspunkt en oppgave som var delvis lagt under de eksisterende 3L3

komiteene; CEBS, CEIOPS og CESR, sitt ansvar²¹. Niamh Moloney (2011) legger til at det eksisterte et slags etterslep i finanstillstilsynsstrukturen i EU i forhold til den relativt drastiske økningen i regulering av finansområdet som en følge av FSAP og Lamfalussy reformene (Moloney 2011:56; Ferran 2011:2). Med andre ord hadde man på europeisk nivå utarbeidet en rekke retningslinjer for finansområdet, men få håndfaste virkemidler til å følge opp disse, eller tilegnet seg den nødvendige kapasitet.

4.4.2 Fra Larosiere rapporten til reform:

Rapporten nevner en rekke ulike årsaker til krisen og hvorfor den ikke ble oppdaget i forkant og ikke minst hvorfor de eksisterende redskapene ikke ble regnet som tilstrekkelige for å møte de prekære behov som krisen hadde utløst. Bakgrunnen for å skape et felles system for overvåking og regulering av finanssektoren er mer spesifikt nevnt å være:

- Et felles marked kan ikke fungere med ulike nasjonal regulering av dette markedet
- Ulike nasjonal regulering tilsier ulike konkurranseforhold og dermed behov for å omgå reglene
- Ulike nasjonal regulering er ineffektivt, og påvirker risiko og transaksjoner ulikt
- Ved kriser vil ulike nasjonal regulering føre til at redskapene for å stoppe krisen vil være mindre effektive.

Vi ser altså her at Larosiere rapporten belyser hvordan ulike nasjonal lovgivning skaper usunne skjevheter i finansmarkedene og fører til en ineffektiv regulering av finanssektoren. Videre viser den hvordan den rådgivende rollen til 3L3 komiteene og mangelen på regulerende myndighet, har ført til for store sprik i hvordan EU lovgivning har blitt implementert i medlemslandene. Selv i de tilfeller der det er mindre rom for gjennomføring av EU lovgivning, har ulikheter i den nasjonale fortolkning av regelverket, ført til større sprik i implementeringen enn det som er

²¹ Denne kritikken gjengis flere ganger i rapporten, se for eksempel punkt 156, 161, 162, 166 og 183.

formålstjenelig, sett fra unionens side (se blant andre punkt 102-104). Som en av årsakene til krisens omfang peker rapporten også på at 3L3 komiteene var overlesset med arbeidsoppgaver, og opplevde en prekær mangel på ressurser i forhold til de oppgaver de var satt til å utføre. Anbefalingen fra rapporten er i så måte å øke ressursene til de eksisterende komiteene. Videre oppleves det som problematisk at de ikke har en regulerende rolle; det overlates til nasjonale myndigheter å fatte de felles beslutninger som er nødvendige, noe man ikke realistisk kan forvente.

Løsningene som presenteres i rapporten innebærer å endre tilsynsstrukturen ved å opprette et nytt European Systemic Risk Council (ESRC²²), som skal erstatte de av funksjonene til European Central Bank (ECB) som er direkte tilknyttet overvåkning av finanssektoren. Denne funksjonen hadde frem til da vært delegert til Banking Supervision Committee (BSC), som igjen var underlagt ECB. Dette innebærer at ECB ikke lenger skal være alene om å overvåke finanssektoren, men disse funksjonene skal delvis erstattes og delvis støttes opp av ESRC. I følge rapporten skal dette nye rådet bygges opp under tilsyn, og med logistisk støtte fra ECB. Dette rådet anbefales å bestå av medlemmer fra European System of Central Banks (ESCB). Medlemmene som skal delta fra ESCB er de som til daglig sitter i rådet for ESCB, som tilsvare sjefen for sentralbankene i de 27 medlemslandene samt direktør og visedirektør for ECB. Disse skulle sammen med lederne for CEBS, CEIOPS og CESR, samt et medlem fra Kommisjonen, inngå i tilsynsrådet (punkt 173-178). Dette rådets funksjon er å samle inn informasjon fra finansmarkedene, blant annet gjennom en større åpenhet enn tidligere erfart og med hjelp av en tilførsel av nødvendige ressurser. Målsettingen er blant annet at man skal kunne forutsi kriser tidlig nok til å planlegge de rette skritt for å forhindre den. Grunnlaget for de nye tilsynsmyndighetene formes altså delvis i Larossiere rapporten, og det nevnes også her at disse nye myndighetene må opprettes som mer uavhengige organer enn de allerede eksisterende 3L3 komiteene. Rapporten legger frem en langtidsplan for gjennomføringen av dens anbefalinger, der man deler prosessen inn i 3 faser; den første fasen betegnes av at 3L3 komiteene skal motta økte tilførsler av ressurser for å bedre takle den økende mengden arbeidsoppgaver. Etter at komiteene er styrket foreslås det å opprette et felles system for finanstilsyn; ESFS, som skal bestå av de

²² Det er viktig å nevne at ESRC; European Systemic Risk Council, senere er blitt endret til ESRB; European Systemic Risk Board. ESRC brukes av Larossiere komiteen i deres rapport, men selve overvåkningsorganet ble opprettet under ESRB navnet.

eksisterende og styrkede 3L3 komiteer. Det siste stadium betegnes av at man skal redusere antallet tilsynsorganer fra 3 til 2; ett for bank og forsikring og det siste for standarder for finansnæringen (Anbefaling 20, 21 og 22). Rapporten fikk for det meste positivt gjenhør blant medlemslandene i EU, noe som i følge Eilis Ferran (2010) kom som en følge av en åpenhet for strengere regulering av en finanssektor ute av kontroll. Mye av grunnlaget for hvordan ESA byråene, ESFS samt ESRB har blitt seende ut går igjen i Larosiere rapporten, noe som viser til dens fundamentale betydning for den fremtidige finanspolitikken.

4.4.3 Kommisjonens anbefalinger og konsultasjonsprosesser:

Kommisjonens svar på rapportens anbefalinger fremkommer blant annet i "communication for the spring European Council" fra 2009. Her foreslås det, på anbefaling fra rapporten, blant annet å opprette nye tilsyn med overvåkende og rådgivende funksjoner overfor henholdsvis makro og mikro økonomiske spørsmål (COM(2009) 114 final:7). Kommisjonen oppfordrer Rådet til å opprette et nytt rammeverk for å overvåke finanssektoren, basert på Larrosiere rapporten, og at Rådet og Parlamentet skal prioritere forslag vedrørende regulering av finanssektoren. Disse forslagene fra Kommisjonen til Rådet bærer preg av å gi en svært generell oversikt over hvilke tiltak som anbefales, og i den grad de er relevante for opprettelsen av ESFS er fokuset her rettet mer mot den generelle overvåkning og kontroll, delvis basert på eksisterende lovgivning, mer enn konkrete forslag til nye regulerende endringer i finanssektoren. I første omgang kan det altså virke som om rapporten lagt frem av Larosiere komiteen ligger til grunn for mye av Kommisjonens anbefalinger overfor Rådet, men at man modererer behovet for strengere regulering noe.

Prosessen videre, frem mot ESFS, var deretter å overlate forslagene fra Kommisjonen, til de øvrige EU institusjoner. Som en del av konsultasjonsprosessen mellom Rådet og Parlamentet åpnet man opp for diskusjoner med et begrenset antall deltakere fra nasjonale sentralbanker, finanstilsyn og øvrige relevante institusjoner, samt EU institusjoner på ulike administrative nivå, 3L3 komiteene og finansnæringen.

Deres argumenter gjengis på hjemmesidene til den Europeiske Kommissjon (<http://ec.europa.eu>). Her innledes det blant annet ved å referere til hvordan de eksisterende myndigheter; 3L3 komiteene, ikke har fungert tilfredsstillende. Videre anser man det som lite formålstjenelig utelukkende å styrke disse eksisterende myndigheter med mer regulativ myndighet, ettersom de har representert et system som åpenbart har hatt store mangler. Det anbefales derfor at en eventuell utvidelse av EUs regulerende makt også skal støttes opp av en endring i det system som er satt til å administrere dette:

“... but it would not make much sense to beef up our regulation, while holding on to a supervisory system that has been, to a large extent, ineffective and not very responsive” (McCreevy 2009:3).

I hvilken grad de nye tilsynene skal gis regulerende makt fremkommer ikke direkte på dette stadiet, men det er klart at man anser mangelen på en harmonisert finanspolitikk i EU som problematisk, og man anbefaler at man skal begrense det nasjonale handlingsrom når det gjelder implementering av EU lovgivning rettet mot finanssektoren (se for eksempel McCreevy 2009:4 og Holmquist 2009:2-3, Obolensky 2009:1, Krol 2009:3).

De mer relevante tilførselene til det som allerede fremkommer av rapporten og Kommissjonens stilling til denne, er et økt engasjement fra de interessegruppene de ulike deltakere i konferansen representerer. Her finner vi for eksempel fagforeningsrepresentanter, representanter for brukere av finansielle tjenester, og for finanssektoren i seg selv. Det ønskes fra disse at tilsynet med finansnæringer ikke kan ekskludere de roller som personer som befinner seg lengre ut i systemet, for eksempel ansatte i finansinstitusjoner eller konsumenter av deres tjenester, har (se for eksempel Zunzunegui og Roethig, 2009). Det fremkommer derimot svært få konkrete innvendinger mot den strukturelle oppbygging på dette stadiet, og gruppen er enig i både behovet for en endring i tilsynsstrukturen og en videreførelse av den regulerende kontroll EU skal ha overfor medlemsland (Roethig 2009:2). Det er enkelte som, fremfor å endre den regulerende praksis, ønsker å forholde seg til allerede eksisterende fremgangsmåte nedfelt blant annet gjennom Basel 2 (Schackman-Fallis 2009:9). Andre igjen ønsker at EU skal være bevisste på viktigheten av eventuelle endringer og at de endringer som foretas begrunnes

rasjonelt og ikke innføres forhastet. Med andre ord anerkjenner man tidspresset, men man ønsker først og fremst å søke gode og vedvarende løsninger:

” a crucial issue is I think not so much the structure of EU arrangements, but their quality” (Taylor 2009:1).

Til tross for at denne høringen først og fremst er rettet mot spørsmålet om økt overvåking og tilsyn av finanssektoren, og ikke direkte spørsmål om regulering, ser vi ut fra utsagnene til de involverte en relativt bred enighet om virkemidlene, både vedrørende tilsyn og regulering, som ble presentert i Larosiere rapporten.

Videre ble det også avholdt offentlige ”konsultasjonsrunder” hvor man åpnet opp for at aktører, private aktører, interessegrupper, nasjonale tilsyn, sentralbanker etc. fikk komme med innspill både i forkant og etterkant av denne konferansen. Denne første konsultasjonsrunden og påfølgende konferansen ble etterfulgt av Kommisjonens forslag til en revidering av unionens finanspolitikk (COM (2009) 252 final). Kommisjonens forslag åpnet videre opp for den andre runden med ”public consultation”, som ble avsluttet juli 2009. En oppsummering av den innledende konsultasjonsrunden viser en overveldende støtte til Larosieres forslag, og Kommisjonens innledende utkast²³. Av de totalt 116 bidragsyterne, hvorav 26 representerte nasjonale myndigheter var det sterk eller moderat støtte til Larosiere rapportens konklusjoner. Blant de nasjonale myndigheter, som kanskje kan forventes å ha hatt størst påvirkningskraft, er det kun ett medlemsland [ref. Tsjekkia²⁴], som åpenbart uttrykker misstillit ved forslagene presentert her. Det fremgår ut over dette enkelte kommentarer som kan være verdt å få med seg; for det første rettes det kritikk til at komiteen for det meste besto av personer tilknyttet banksektoren, og et stort fokus på denne delen av finanstilsynet. For det andre er det flere som påpeker at man fremfor å velge en 3 delt struktur, nedarvet gjennom 3L3 komiteene, bør velge å sentrere tilsynsansvaret i enten en todelt ”twin peaks” struktur, eller under ett felles finanstilsyn. For det tredje påpeker blant andre representanter for 3L3

²³ “Summary of public submissions received on the proposals of the de Larosiere report regarding financial supervision in Europe:”

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/fin_supervision/summary_en.pdf

²⁴ De nasjonale myndigheters forslag for endring og synspunkter ligger tilgjengelig for nedlasting på; https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp?FormPrincipal: idcl=FormPrincipal: id3&FormPrincipal_SUBMIT=1&id=1768ec97-e37d-4e51-9d1a-dcf29bb59343&javax.faces.ViewState=rO0ABXVyABNbTGphdmEubGFuZy5PYmplY3Q7kM5YnxBzKWwCAAB4cA AAAAN0AAExcHQAky9qc3AvZXh0ZW5zaW9uL3dhaS9uYXZpZ2F0aW9uL2NvbnRhaW5lci5qc3A=

komiteene at de nye tilsynsmyndighetene har behov for mer utstrakt myndighet for å gjennomføre sin planlagte rolle. For det fjerde virker det å være et spørsmål om hvordan man skal vekte de ulike medlemslands stemmer i de nye tilsynenes styrer, hvor enkelte foreslår kvalifisert flertall [ref. Nederland], mens andre ønsker enkelt flertall [ref. Østerrike].

Den andre konsultasjonsrunden ble foretatt i perioden 27/05/2009 frem til 15/07/2009 på bakgrunn av kommunikasjon fra Kommisjonen. Oppsummert søker Kommisjonen, gjennom de forslåtte nye tilsynsmyndighetene å etablere 3 nye finanstilsyn som skal overta og videreføre arbeidet til 3L3 komiteene. Gjennom denne runden fremkommer det få nye innspill. Det ene medlemslandet som i utgangspunktet var i mot, fortsetter sin kritikk, mens de øvrige aktører virker å tone ned sine innvendinger²⁵. Det fremkommer et forslag om å kombinere ESMA og EIOPA tilsynet i ett enkelt tilsyn, som i tilfelle ville ha skapt en struktur liknende "twin peaks", men med et eget tilsyn for banksektoren. Det påpekes fra enkelte hold at tidsplanen for gjennomføring er for ambisiøs, samt at en rekke aktører vektlegger behovet for at enhver endring i finanstilsynsstrukturen ikke må komme forhastet, og bære preg av å være gjennomarbeidet og formålstjenelig.

4.4.4 Kommisjonens første utkast:

I etterkant av disse konsultasjonsprosessene, hvor også aktører uten en direkte tilknytning til EU var involvert på lik linje med EU institusjoner, ble det i mai 2009 oversendt en proposisjon for endring av tilsynsstrukturen (COM(2009) 252 final). Her legger Kommisjonen frem et konkret forslag om å endre både den eksisterende tilsynsstrukturen, samt åpne for strengere regulering av finanssektoren. Gjennom et European Systemic Risk Council²⁶ (ESRC) ønsket man å forbedre makroøkonomisk tilsyn av finanssektoren, mens man gjennom European System of Financial Supervisors (ESFS) ønsket å holde et mikroøkonomisk tilsyn og regulere spesifikke

²⁵ "Summary of replies received to the public consultation on the Commission Communication of 27 May 2009 on European Financial Supervision:"

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/fin_supervision_may/replies_summary_en.pdf

²⁶ I det endelige utkast fra Kommisjonen har man endret navnet til European Systemic Risk Board (ESRB).

deler av finansnæringen. Kommisjonen vektlegger i tillegg til viktigheten av å gjennomføre endringer som er rettet mot både makro og mikro økonomiske utfordringer, et ønske om å markere en endring fra de eksisterende tilsynene (3L3 komiteene):

"It would be inefficient to reinforce EU financial services regulation, while preserving a supervisory system that has showed multiple deficiencies in this crisis" (COM (2009) 252 final:3)

Forslagene til endring fra 3L3 komiteene til nye ESA byråer, presenteres i tre ulike proposisjoner, henholdsvis proposisjon COM (2009) 501 for EBA, COM (2009) 502 for EIOPA og COM (2009) 503, for opprettelsen av ESMA. Disse dokumentene inneholder Kommisjonens forslag til struktureringen av de nye tilsynsmyndighetene og kommentarer til relevante endringer i forhold til de allerede eksisterende 3L3 komiteene. Det er viktig å gjenta at dette er snakk om proposisjoner og de er derfor kun indikerende for Kommisjonens ambisjoner. Innledningen, hvor Kommisjonen forteller noe om bakgrunnen og helt generelt om hvordan ESA byråene skal utformes er identisk for hvert dokument (COM(2009) 501-503:1-11). Dette kommer mest sannsynlig av at de alle refererer til den samme krisen; finanskrisen, og det samme grunnlaget for endringene; Larosiere rapporten. Det overordnede formålet deles med andre ord av alle de nye byråene. I så måte er det relativt naturlig å anta at det fra Kommisjonens side ikke er mye som skiller bakgrunnen for Kommisjonens forslag vedrørende hvert byrå for seg selv. I denne teksten, som kanskje kan kalles en grunntekst for ESA etableringene, mer enn en direkte innledning til de enkelte byråene, legges blant annet ESA byråenes rolle frem:

"The ESAs will take on all the tasks of the existing European supervisory committees, but in addition have significantly increased responsibilities, defined legal powers and greater authority" (COM (2009) 501-503:4).

Fra denne innledende kommentaren til de foreslåtte ESA byråene, kan vi utlede de mest sentrale, overordnede oppgavene Kommisjonen mener det er nødvendig at disse tildeles for å utføre sine videreførte og nye oppgaver. For det første skal disse tre institusjoner utvikle nye tekniske standarder for de ulike virksomhetsområder. Disse standarder skal myntes på å skape et felles regelverk for finanssektoren og sikre en uniform implementering av dette regelverket av

medlemslandene. Dette skal gjøres ved å styrke nivå 3 i Lamfalussy prosedyren, noe som er en åpenbar støtte til at denne prosessen skal opprettholdes. Disse tekniske standarder skal fremmes av ESA byrået og deretter stemmes over av et styre bestående av sentralbank og tilsynsdirektører fra de ulike medlemsland; det såkalte Board of Supervisors, ved kvalifisert flertall (Qualified Majority Voting – QMV). Det vil være betinget av den nasjonale tilsynsstruktur hvem som skal delta; om banksektoren er underlagt sentralbanken vil direktøren for sentralbanken delta, og det samme gjelder for medlemsland hvor ansvaret er underlagt tilsynsorganer. Hvis et forslag får støtte fra ett ESA må det deretter godkjennes av Kommisjonen før det kan iverksettes tiltak. Det fremkommer videre at hvert ESA skal rådføre seg med et balansert utvalg fra finansnæringene. For å sikre målet om uniform implementering av ESA standarder foreslår Kommisjonen en tredelt prosess, der det i førstehånd skal kunne fremlegges forslag til overholdelse av standarder overfor nasjonale tilsyn, deretter kan Kommisjonen kreve, på bakgrunn av ESA byråets advarsler, at standardene overholdes, og om verken press fra ESA byrået direkte eller indirekte gjennom Kommisjonen fungerer kan de ulike byråene iverksette rettslige tiltak overfor nasjonale tilsyn. Byråene skal kunne tre inn som både megler og dommer i de saker der det eksisterer uenigheter mellom ulike nasjonale tilsyn. Deres tilsynsfunksjon skal videre koordineres tett med det nye overvåkningsorganet ESRB, hvor ESA byråenes rolle er å tilby mikroøkonomisk innsikt i et nedenfra og opp perspektiv. ESRB skal på sin side slutte denne sirkelen når det kommer til finansielt tilsyn ved å tilby makroøkonomisk innsikt i et ovenfra og ned perspektiv. Nasjonale tilsyn skal på sin side informere de ulike ESA byråene (og ESRB) i et nedenfra og opp perspektiv. Det vektlegges videre at de nye byråene ikke skal kunne gjennomføre tiltak overfor medlemsland som har innvirkning på pengepolitiske spørsmål, som fortsatt skal være et delt ansvar mellom ECB og de nasjonale sentralbanker.

Kommisjonen uttrykker seg stort sett i tråd med Larosiere rapportens anbefalinger, men tidshorizonten vedrørende gjennomføringen av endringene skiller seg fra Larosieres konklusjoner. Kommisjonen foreslår å slå sammen de to første fasene som går på å styrke og opprette ESFS. De vektlegger videre behovet for økt makroøkonomisk tilsyn, gjennom ESRB, som de delvis legger under ECB. Videre anbefaler de den tredelte strukturen med en styrende komité for alle de tre ESA

byråene, deretter de tre byråene i seg selv, som igjen er overordnet nasjonale tilsyn som et tredje tilsynsnivå (Fahey 2011, Ferran 2010).

4.4.5 Kommisjonens forslag til intern organisering:

Kommisjonen legger frem en felles organisasjonsstruktur for de ulike ESA byråene. Denne strukturen skal inkludere et "Board of Supervisors", "Management board", "chairperson" og "executive director". Det skal på siden av dette også opprettes et felles "board of appeal" for saker der det er konflikt mellom medlemsland og byråene. Budsjettet gjøres opp av tilskudd fra nasjonale tilsynsorganer, subsidier fra unionen og avgifter fra finansnæringen. Direktøren for hvert byrå skal forfatte et forslag til budsjett og fremme dette for ledelsesstyret (Management Board). Styret skal på bakgrunn av dette sette opp en plan for antatte utgifter det kommende år, og før det oversendes Kommisjonen skal dette også godkjennes av tilsynsstyret (Board of Supervisors). Det er ingen ulikheter i hvordan budsjettet skal vedtas i de ulike byråene. Man foreslår at det skal bestå av overføringer fra EU (40%), mens de resterende vil komme fra medlemslandene (60%). Eventuelle løpende inntekter i form av avgifter fra finansnæringer får foreløpig ingen plass i budsjettet. Når det gjelder bemanning skal hvert byrå, som en følge av sitt utvidede myndighetsområde, doble antall ansatte. Ut fra Kommisjonens forslag betyr dette en utvidelse fra 20 til 40 ansatte i hvert byrå, men den endelige målsetningen skal derimot være 90 ansatte. Disse tallene er basert på rapporter fra de eksisterende nivå 3 komiteene. Fra disse rapportene, som inkluderes i Kommisjonens forslag, fremkommer det at CEBS har noe større utgifter til ansatte (€6694000, mot €4694000 og €5709000), mens CESR har 43 ansatte mot CEBS og CEIOPS 40. Det totale budsjettet til CEBS og CESR ligger på €13 millioner, noe over CEIOPS €10 millioner. Det legges videre frem en plan for gjennomføring, som med ulik grad av intensitet spredt over perioden, skal være fullført innen 2014. Til slutt fremkommer det at den viktigste forskjellen mellom de ulike byråene er at hvert byrå først og fremst skal vedkjenne seg saker tilknyttet til sine respektive tilsynsområder, men at ESMA i tillegg skal ha en unik rolle som tilsyn for de ulike europeiske kredittvurderingsbyrå (COM (2009) 501, 502 og 503).

Foruten å presentere 3 ulike proposisjoner for de respektive ESA byråene foreslår Kommisjonen å endre tilsynsregelverket samt deler av Lamfalussy prosedyren og komiteene gjennom det såkalte Omnibus Direktivet (COM (2009) 576 final). Her forslår Kommisjonen å revidere eksisterende lovgivning på finansområdet, og legger frem hvilken myndighet de nye ESA byråene skal forvalte. Målsetningen er å legge grunnlaget for at de foreslåtte ESA byråene skal kunne operere etter intensjonen fra Kommisjonen (COM (2009) 576 final:4). Innholdet i dette direktivet er videre ment å erstatte rettsaktene for 3L3 komiteene med de nye for ESA byråene, samtidig som man utvider deres myndighetsområde. De ulike byråenes arbeid skal vurderes av Kommisjonen hvert tredje år. Formålet skal være å vurdere de nye ESA byråenes evne til å identifisere systemisk risiko, den tredelte tilsynsstrukturen spesielt i forhold til en todelt og mer sentralisert struktur, samt hvorvidt ESA byråene bør tilføres en mer utstrakt og dyptgående tilsynsrolle (Moloney 2011:49; Regulation (EU) No 1093/2010 Article 81). I tråd med Lamfalussy prosedyren, skal denne vurderingen oversendes både Rådet og Parlamentet.

4.4.6 Innspill fra øvrige EU institusjoner:

Etter at forslaget ble overlevert fra Kommisjonen (i September og Oktober 2010) vedtok Rådet for økonomi- og finansspørsmål (ECOFIN) og Det Europeiske Parlament å gi sin støtte til proposisjonen med unntak av enkelte revideringer. Til tross for at man på dette stadiet godkjente Kommisjonens forslag allerede etter første runde i konsultasjonsprosessen mellom de øvrige EU institusjoner, betegnes diskusjonen mellom Rådet og Parlamentet som "intens" (<http://www.law-now.com>). I denne forbindelse utførte parlamentskomiteen Economic and Monetary Affairs Committee (ECON) en utredning for Parlamentet hvor de blant annet konkluderte med at Kommisjonens forslag til endringer i finanstilsynsstrukturen ikke gikk langt nok. Hovedkonklusjonene deres kan oppsummeres i følgende uttalelse:

"EU supervision must be much stronger than what the Commission and Council are proposing, in order to prevent the kind of slow and fragmented supervisory responses seen in the 2007-2008 crisis" (ECON press release 10/05/2010)

De foreslår ellers et felles europeisk redningsfond finansiert av finansinstitusjoner, ment for å bistå institusjoner som utsettes for særlig press²⁷. Det fremkommer her at ECON søker strengere og mer dyptgående tiltak overfor finanstillingsstrukturen. Den mest åpenbare endringen i det endelige svaret fra Parlamentet er at Parlamentet skal måtte gi sin godkjenning til ansettelse av ESA direktører, samt skal kunne gi innspill der de respektive byråene utformer sine tekniske standarder for finanssektoren. Parlamentet skal videre, på samme måte som Kommisjonen, ESA byråene og ESRB, gis myndighet til å be Rådet for den Europeiske Union om å erklære "unntakstilstand" i finansnæringen (PE438.408:29). Dette var det punktet som kanskje var mest bestridt under forhandlingene mellom Parlamentet og ECOFIN (Moloney 2011:45). De resterende forslagene til endring fra EP, dreier seg i første rekke rundt endringer i konkrete formuleringer, men det kan være nyttig å oppsummere noen av de viktigere forslagene utover det allerede nevnte (inkludert sidetall til referansen i "EP: Draft Report" (PE438.408)):

- Presiserer ESA byråenes rådgivende rolle (:10)
- Oppdatere EP på revisjoner av direktiver (:13)
- Overdra noe ansvar fra Kommisjonen til ESRB (:17)
- Større åpenhet rundt tilsynsrapporter (:25)
- Utvider ESA byråenes ansvarsområder (:31)
- ESA forslag til standarder for finansnæringen skal også overlevers EP og EC (:39)
- EPs godkjenning for ansettelser av enkelte sentrale personer, som for eksempel direktører for ESA byråene (:75)

Det fremkommer av dette at Rådet og Parlamentet, tilfører en del særskilte krav til endringer, og at særlig Parlamentet styrker sin rolle vis a vis Kommisjonen. For ESMA byrået alene presenterte de hele 242 endringsforslag til Kommisjonens førsteutkast (Moloney 2011:45). Få av disse, foruten de nevnte kan derimot sies å ha hatt vesentlig betydning for hvordan ESA byråene er organisert, hvilket mandat de er gitt og hvordan de håndhever dette. Uenighetene på dette stadiet rettet seg i stor grad mot den nevnte problemstillingen rundt identifisering av kriser, samt hvilken myndighet ESA byråene skal kunne utøve overfor medlemsland som bryter med

²⁷ Et liknende forslag er blitt fremmet av ECB; CON/2011/29 og mer nylig; CON/2011/93

retningslinjer, i hvilken grad ESA byråene er fristilt til å utforme lovverk, og hvilke institusjoner som eventuelt kan påvirke denne prosessen²⁸.

Tendensen til at Parlamentet deltar som en relativt aktiv aktør i utformingen av nye byråer i EU er langt fra ny. Til tross for at Parlamentet ofte uttrykker skepsis i forhold til selve etableringen av nye byråer, går de ofte lenger enn for eksempel Kommisjonen i graden av myndighet disse byråene gis (Lord 2011). En vurdering som også gjenspeiles i intervju med norske finanstillsynsmyndigheter:

”Det Europeiske Parlament vil jo tradisjonelt overføre mye mer makt til EU institusjoner, mens medlemslandene gjerne vil beholde nasjonal makt” (Intervju T3)

Parlamentet har også en tendens til å søke å øke sin egen innflytelse overfor nyetablerte byråer, gjennom å tillegge Kommisjonens proposisjoner enkelte betingelser. Lord (2011) beskriver det som om Parlamentet nærmest følger en fastlagt mal for hvilken rolle de skal ha overfor byråer; der hvor Kommisjonen kontrollerer byrået, men plikter å svare overfor Parlamentet (Lord 2011:923).

Et tilbakeblikk på Parlamentets synspunkter vedrørende byråer som er opprettet i tiden rett før endringen fra 3L3 til ESA, viser at antallet endringsforslag til de nye tilsynsmyndighetene har vært svært høyt. De 6 forgående byrådannelsene i perioden 2004 til 2009 inneholdt til sammen 347 endringsforslag, mot for eksempel ESMA byråets 242 (Lord 2011:911). Når man tar i betraktning at man ble enige om det endelige utkastet allerede etter første gjennomlesning er dette en åpenbar indikasjon på at behovet for å komme med innspill til teksten har vært stort, men at Parlamentet har innsett de omfattende konsekvenser en strengere finanspolitikk vil medføre og behovet for at direktivene som ligger til grunn er velformulerte og tilpasset sin funksjon. Det er også verdt å merke seg at både ECON, som var ansvarlig for å utarbeide Parlamentets revidering av Kommisjonens forslag, og Parlamentet i seg selv, fremstår som svært samstemte og enige i sitt svar (PE 438.408v03-00; Financial Times 22/09/2010). Dette medfører at det til tross for de dype skillene som kan synes i Parlamentets oppbygging var en bred enighet om behovet for en ny

²⁸ Se for eksempel Niamh Moloney's The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market – A Tale of Two Competences: Part (1) Rule-Making. European Business Organization Law Review 12: 46-86 (2011).

tilsynsstruktur og liten uenighet om Parlamentets endelige forslag. Det endelige svaret kan sies å komme av et kompromiss mellom Parlamentet, Ministerrådet og de underliggende institusjoner som har bidratt med utformingen. Denne tautrekkingen, hvor parlamentet syntes å ville trekke Kommisjonens forslag i retning av større grad av overnasjonal styring, mens Rådet fungerer som en brems, som vektlegger fortsatt nasjonalt ansvar, betegnes som del av et svært tradisjonelt mønster:

”Det skjer i alle saker, og vanligvis så ligger det endelige vedtaket veldig mye nærmere medlemsstatene og rådets [Ministerrådets] opprinnelige utgangspunkt enn EP ... når det gjelder å flytte makt i fra nasjonale institusjoner til EU institusjoner så er Kommisjonen og EP ofte på linje ... og som sagt så kan EP sine løsninger, virke veldig ”far fetched” for folk som til daglig jobber med det regelverket” (intervju T3)

ECB leverte også, så tidlig som mars 2010, på oppfordring fra Rådet en vurdering av de endringer i direktiver de nye tilsynsbyråene ville medføre, samt hvilke roller de nye byråene og rådet for systemrisiko (ESRB) skulle inneha. Deres kommentarer virker å vektlegge åpenhet og samarbeid, samt viktigheten av at ECB og nasjonale sentralbanker gis god tilgang til den informasjon de nye ESA byråene og ESRB samler inn (ECB opinion CON/2010/5; CON/2010/23). Etter den endelige godkjenning fra både Parlamentet og Rådet høsten 2010, og med endringer som hovedsakelig kan tilskrives Parlamentets innflytelse, publiseres de endelige lovtekster relatert til de nye ESA byråene, Omnibus direktivet og ESRB, høsten 2010²⁹³⁰.

²⁹ Referanser til endringer: (COUNCIL REGULATION (EU) No 1092/2010 - 1096/2010 og DIRECTIVE 2010/78/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL). Disse inkluderer én endring av regulerende art, vedrørende ECBs rolle i ESRB, samt direktiver som endrer eksisterende direktiv 98/26/C, 2002/87/EC, 2003/6/EC, 2003/41/EC, 2003/71/EC, 2004/39/EC, 2004/109/EC, 2005/60/EC, 2006/48/EC, 2006/49/EC og 2009/65/EC (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5804632>)

³⁰ Det rettslige fundamentet til alle disse nye tilsynene er artikkel 114 TFEU (Treaty on the Functioning of the European Union) som reviderer bestemmelser først nedtegnet i Roma Traktaten av 1957 (Fahey 2011; EUR Lex 12008E114).

4.5 European Banking Authority:

4.5.1 European Banking Authority - Introduksjon:

Den foregående gjennomgangen har sett på etableringen av ESA byråene under ett. Jeg vil i det følgende gi en dypere innføring i det nyetablerte byrået for Banknæringen, det nyetablerte European Banking Authority (tidligere Committee of European Banking Supervisors – CEBS). Larosiere rapporten presenterte, som en løsning på den voksende finanskrisen, en dypere integrering av EUs finansmarkeder, gjennom blant annet å styrke de såkalte 3L3 komiteene og overføre regulerende myndighet til disse. Frem til da hadde regulering tilknyttet finansinstitusjoner vært preget av såkalt institusjonell "nedlasting", hvor EU adopterte direktiver og forslag til lovgivning fra internasjonale organisasjoner som for eksempel BCBS. På slutten av 1990 tallet og frem til finanskrisen endret dette bildet seg noe, gjennom introduksjonen av de såkalte 3L3 komiteene og Lamfalussy prosedyren for gjennomføring av EU lovgivning på finansområdet. Ulikt den foregående perioden observerer vi altså her en endring fra at EU aktivt adopterer forslag til lovgivning fra uavhengige og utenforstående organisasjoner, til selv å være premissleverandør for europeisk finanspolitikk. Det er viktig å presisere, i denne henseende, at EU fortsetter å adoptere finanspolitiske innspill eksternt, men de er i større grad en premissleverandør av egen finanspolitikk. Jamfør for eksempel den pågående implementering av Basel II og Basel III, gjennom CRD direktivene.

Sammen med nasjonale tilsyn, en felles komité for ESFS byråene og ESRB utgjør EBA og dets søsterbyråer deler av en økende kompleks sammensetning av de europeiske finansinstitusjoner. Den nye finanstilsynsstrukturen inkluderer i overkant av 60 ulike nasjonale tilsynsorganer og sentralbanker, og en rekke omfangsrige institusjoner på Unions nivå. Denne omfattende nye tilsynsstrukturen er etablert parallelt med at en rekke medlemsland er i ferd med å endre tilsynsstrukturen og det internasjonalt inngås avtaler for økt koordinering og samarbeid om tilsyn, gjennom for eksempel Basel 3 akkordene (se for eksempel Ferran 2011). Den skiller seg markant fra tidligere byrådannelse ved å rette seg mot økonomiske tilsynsområder, den er et inngrep overfor det som kan omtales som "core state powers" (Genschel & Jechtenfuchs, 2011), og kan tilsynelatende klassifiseres som "Hard-Case institution building" (Egeberg m.fl 2009). Det kan argumenteres for at disse tre siste europeiske

tilsynsbyråer representerer et skritt i retning av føderalisering, ikke bare av finanspolitikk spesielt, men også EU generelt³¹. En slik konklusjon krever derimot at man går både de nye ESA byråenes struktur, opprinnelse og legale basis, nøyere etter i sømmene (Ferran 2011:4). Først kan det derfor være fordelaktig å se på de mer åpenbare endringene fra Nivå 3 strukturen til ESA byråene, tilknyttet henholdsvis CEBS og EBA.

4.5.2 CEBS som modell for EBA:

Vi har vist at de ulike 3L3 komiteene; CEBS, CEIOPS og CESR, først og fremst har hatt en koordinerende og rådgivende rolle. Det er store likheter i hvordan de har operert, vært strukturert og finansiert og det er dermed nærliggende å tro at vi kan trekke noen konklusjoner på bakgrunn av en analyse av bare ett av disse. CEBS bestod under Lamfalussy systemet av representanter for nasjonale tilsynsorganer og sentralbanker inkludert ECB. Medlemmer av komiteen kan deles inn stemmeberettigede og ikke stemmeberettigede, hvor tilsynsmyndigheter hadde stemmerett. Til sammen utgjorde dette myndigheter fra alle 27 land, fordelt på til sammen 46 representanter for tilsynsordninger med nasjonalt ansvar for banksektoren³². EØS landene, Kommisjonen, sammen med BSC og ESCB deltok som observatører. Vedtak i CEBS krevde kvalifisert flertall, men deres funksjon var kun å inneha en rådgivende rolle i tillegg til å legge frem retningslinjer basert på CRD direktiver (Ferran 2011:25). Retningslinjene fulgte den samme "comply or explain" prosedyren som EBA senere viderefører. CEBS fremste målsetninger var å rådføre Kommisjonen i spørsmål relatert til banktilsynet, bidra til uniform implementering av Kommisjonens direktiver og til slutt fremme mellomstatlig samarbeid mellom tilsynsmyndigheter (CEBS electronic guidebook:10-11; Ferran 2011:26). Byråets arbeid har siden opprettelsen i hovedsak vært bundet opp av CRD direktivene, samt finanskrisen, i perioden frem til overgangen til EBA i 2011. Gjennom revisjon av egen

³¹ Se Svein Egil Omdals artikkel i Fedrelandsvennen lørdag 10. september 2011; The United States of Europe, eller for eksempel Jan Erik Grindheims "Stat, Region, Union; flernivåstyre i Den Europeiske Union" 2008, Avhandling levert for graden philosophiae doctor. Institutt for sammenliknende politikk. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Bergen: <https://bora.uib.no/handle/1956/3577> – Grindheim gir en mer grundig gjennomgang av flernivåstyring i EU, og berører, blant mye annet, føderalisering.

³² Se Ferran 2011 for en komplett oversikt over nasjonale tilsynsordninger i EU/EØS

virksomhet, foretatt først i 2007 og deretter revidert i 2009, konkluderte CEBS med at det var store sprik i implementeringen av både CEBS anbefalinger og Kommisjonens direktiver (CEBS 2009; ECMI commentary No. 6 2006). Dette ble også en av de viktigste konklusjoner til Larosiere komiteen og anbefalingene fra deres rapport fremstår som både mer omfattende og drastiske enn den inkrementelle utviklingen som hadde preget EUs finanspolitikk frem til finanskrisen.

De nye ESA byråene er opprettet som rettskraftige institusjoner, som tilsier at de har egen myndighet til å utøve press overfor nasjonale myndigheter og finansnæringen og har større innflytelse overfor intern organisering og budsjettering. De er dermed ikke lenger tilknyttet og avhengig av Kommisjonen som "*guardian of the treaties*", slik nivå 3 komiteene kan sies å ha vært. Det er åpenbart at mye av ESA byråenes myndighet dermed er delegert fra Kommisjonen, og kan sies å representere en svekkelse av dennes kapasiteter. På den andre side opererer Kommisjonen og ESA byråene i et tett samspill med hverandre, preget av gjensidig innflytelse. De bygger direkte på de eksisterende komiteene, både når det gjelder bemanning, ressurser og geografisk plassering. Det nye EBA byrået ligger i de samme kontorer, i London, som det tidligere CEBS³³. Det er tilført økte ressurser, både i form av bemanning og budsjetter, men det er åpenbart at dette skal bygge på allerede eksisterende tilskudd og det sies lite om at det ligger krav til endringer i hvordan disse ressursene fordeles internt. Med andre ord er det naturlig å anta at de samme budsjettene ligger til grunn og fordeles på de samme ansatte, og at de økte tilskuddene sannsynligvis er rettet mot å dekke opp for nye ansvarsområder og fyller behov hvor CEBS' ressurser ikke strakk til. I prosessen som ledet frem til den endelige etableringen i januar 2011 fremmet Parlamentet et krav om at de tre tilsynsmyndigheter skulle samles i Frankfurt, noe som teoretisk kan tenkes å kunne styrke samarbeidet dem i mellom. Dette ble derimot forkastet, blant annet etter press fra både Frankrike og Storbritannia (Ferran 2010:33-35). En fremtidig sammensmelting av de tre nye byråene, både gjennom geografisk plassering av tilsynsbyråene, samt gjennom å organisere dem under færre byråder er derimot ikke utenkelig. Forslaget om, på et senere tidspunkt legge de ulike ansvarsområdene under ett byrå, var for det første et moment i Larosiere rapporten. For det andre kan

³³ EBA har sine kontorer i London, EIOPA har sine kontorer i Frankfurt, mens EMSA har sine kontorer i Paris, slik det også var under 3L3; individuelle hjemmesider.

det forsvares ut fra effektivitetshensyn ettersom tendensen på nasjonalt nivå går mot en felles tilsynsmyndighet for de ulike ansvarsområdene, og det kan være nyttig for europeiske finanstilsynsmyndigheter å gjenspeile denne strukturen (Ferran 2010; Moloney 2011:84; Intervju T1). For det tredje kan det tenkes at enkelte finanspolitiske områder kan gå på tvers av finanstilsynsstrukturen og dermed føre til rollekonflikter mellom de ulike ESA byråene (Moloney 2011:84):

”For oss ville det vært en stor fordel [å samle alle byråene på ett sted, under én tilsynsmyndighet], jeg tror det ville vært en stor fordel for alle og slik jeg forstod det var det en politisk, diplomatisk beslutning som ble tatt for en del år siden i forbindelse med CEBS, CEIOPS og CESR, hvor de skulle ligge, alle ble ”happy” når man fordelte det på tre forskjellige store land, men det er klart, du sa at disse tre forordningene er veldig like og skal jobbe med veldig mye med de samme tingene” (Intervju T1).

4.5.3 Struktur, en kortfattet oversikt:

EBA inngår i en tredeling av finanstilsynsvirksomheten i EU, og bygger som vi har sett på allerede eksisterende komiteer for finanstilsyn og koordinering av finanspolitikk. Byrådet ble etablert i Januar 2011 på bakgrunn av ”Regulation” (EU) No 1093/2010”, endelig vedtatt den 24 November 2010. Byrådet skal videreføre oppgavene til CEBS komiteen og er også en videreføring av den eksisterende organisering av europeisk finanspolitikk. De foregående komiteene ble etablert av Kommisjonen, uten store innspill fra øvrige EU institusjoner, som et hovedmoment i det såkalte Lamfalussy direktivet. EBA antar med andre ord alle ansvarsområder, inkludert pågående og forestående oppgaver (No 1093/2010: § 8-l), og viderefører den eksisterende strukturen i CEBS. Det er etablert som et av tre nye ”Supervisory Authorities” og inngår i det omtalte ”European System of Financial Supervision”, eller ESFS. I ESFS strukturen inngår det videre en ”Joint Committee of European Supervisory Authorities”, en komité satt til å overvåke systemisk risiko og makroøkonomiske spørsmål; ESRB, samt nasjonale tilsynsmyndigheter. Ansvarsområdet for disse nye byråene er mikroøkonomisk tilsyn, koordinering av

nasjonal og regulering av europeisk finanspolitikk. De tre byråene skal videre gå sammen om å opprette en ankeinstans som skal ta seg av klager på ESA byråenes virksomhet, et "board of appeal" (ibid. § 58). Det nyopprettede tilsynet for banknæringen er bare en del av en større transformasjon av finanssektoren og finanstillsynet i EU. Det inngår i en tredeling av finanstillsynet, sammen med byrået for forsikring og tjenestepensjon og byrået for verdipapir og markedstilsyn (ibid. § 2):

Figur 1 ESA struktur:



Det er delvis underlagt Kommisjonen, blant annet gjennom den vedvarende Lamfalussy prosedyren, og er delvis overordnet nasjonale finanstillsyn. Den skal operere i samspill med den nyetablerte komiteen for systemrisiko, eller makroøkonomiske spørsmål (ibid. § 36). Finanstillsyn skal fortsatt være et nasjonalt anliggende, men koordineres av ESA byråene som også skal sikre en helhetlig oversikt og nødvendig utveksling av informasjon. En av målsettingene er å sikre en bedre flyt og utveksling av informasjon fra og til de ulike ledd i denne nye tilsynsstrukturen. Nasjonale tilsyn skal rapportere til de Europeiske tilsynsmyndigheter, som igjen rapporterer til blant andre ESRB. Denne flyten av informasjon skal i prinsippet bevege seg i begge retninger i den nye strukturen, og dermed er for eksempel ESRB pliktig å informere ESA byråene om systemisk risiko tilknyttet deres ansvarsområder eller som kan forventes å påvirke deres ansvarsområder.

4.5.4 Oppgaver:

EBA vil ta over og videreføre alle pågående oppgaver og ansvar fra CEBS, komiteen for tilsyn av banksektoren, men med en markant utvidelse av tilsynsrollen, samt myndighet til å regulere finanstillsyn i enkelte tilfeller (ibid. § 8-l). Målsettingene til de nye tilsynsbyråene er å sørge for effektiv, god og uniform regulering og tilsyn for deres respektive myndighetsområder. Denne målsettingen skal oppnås blant annet gjennom de nye byråenes 3 mest sentrale aktiviteter som er utforming av et felles regelverk for finanssektoren, tilsyn med sine respektive myndighetsområder samt at det etter hvert skal ta på seg en ombudrolle og sikre forbrukeres rettigheter tilknyttet finanstjenester. For EBA er oppgavene mer spesifikt å etablere et felles regelverk for sektoren gjennom å vedta ulike tekniske standarder; sikre at EU regelverk innen banksektoren behandles med minst mulig skjønn og gjennomføres mest mulig uniformt; sørge for økt koordinering mellom nasjonale tilsynsordninger og et likeartet nasjonalt tilsyn av banksektoren; delta i såkalte International Colleges of Supervisors (ICS): "transnasjonale" samarbeidsordninger for koordinering av finanssektor og tjenester; samt være et rådgivende organ for spørsmål knyttet til sine ekspertiseområder (ibid. § 8-1 a-l).

EBA er også pålagt å sette i gang stresstester av nasjonale og internasjonale banker. Dette er en oppgave de viderefører fra CEBS, som foretok den forrige stresstesten i 2010, mens EBA utførte en ny test sommeren 2011. I dette henseende skal de ha som målsetting å opprette en Europeisk databank som skal prosessere og behandle relevant informasjon tilknyttet finanssektoren (ibid. § 21-b). Videre skal EBA, foruten det som er tilknyttet organisatorisk tilpassing og stresstester av banker, implementere de såkalte kapitalkrav eller CRD direktivene (Intervju T2). Disse kapitalkrav direktivene representerer rammeverket for hvordan EU skal innføre de tidligere omtalte Basel akkordene. CRD direktivene representerer en gradvis revidering av Basel I akkordene som avstedkom to ulike EU direktiver; "Banking Consolidation Directive" og "Capital Adequacy Directive". Basel akkordene har etter hvert også ført til ytterligere revidering av CRD direktivene, gjennom CRD 2, og CRD 3 som det i disse dager jobbes med å implementere. I september 2010 vedtok BCBS (Basel Committee on Banking Supervision) nok en videreføring av Basel akkordene,

dette vil inngå i en ny revidering av CRD direktivene, gjennom CRD 4³⁴. Direktivene stiller blant annet krav til bankers og investeringsselskapers likviditet, og på Europeisk nivå er det overlatt til blant andre EBA å sørge for at det utvikles retningslinjer basert på kapitalkravsdirektivene og holde tilsyn med implementeringen av disse. CRD 4 vil medføre den tredje revidering av de opprinnelige direktivene siden 2008 (Jarofke 2011; <http://www.cml.org.uk>).

De skal videre innta en koordinerende rolle og sørge for en felles respons overfor kommende kriser tilknyttet finanssektoren (No 1093/2010: § 18). Det skal derimot være opp til Ministerrådet å avgjøre i hvilke tilfeller man kan snakke om en krise; definisjonsretten for hva som kan betegnes som krise ligger dermed til syvende og sist utenfor EBA. Oppsummert kan vi si at byråenes oppgaver er tilknyttet utvikling av et felles regelverk, koordinere nasjonale tilsynsmyndigheter, overvåke implementeringen av EU regelverk og påta seg en koordinerende rolle i krisetider. Den mest markante endringen fra CEBS innebærer en utvidelse at byråets oppgaver som i tillegg til å utvikle retningslinjer for implementering av direktiver, en oppgave de viderefører fra komiteen, nå også inkluderer å forfatte utkast til "bindende tekniske standarder" for banksektoren. Disse bindende tekniske standarder skal forfattes og gjennomføres av EBA, mens det er overlatt til Kommisjonen å godkjenne disse. Det kan være sentralt å fremheve at, i tillegg til disse oppgavene som stort sett deles av de ulike tilsynene, EBA på sin side skal iverksette regelmessig stresstesting av europeiske banker, mens ESMA, byrået for verdipapir og markedstilsyn, skal ha en tilsynsrolle overfor kredittvurderingsselskaper.

Byråene har et samlet budsjett på rundt 37 millioner Euro, hvor EBA byråets budsjett utgjør rundt 12,7 millioner Euro av dette, den foreløpige målsettingen er derimot 68 millioner Euro, innen 2014 (Fitzgerald 2010:19). Budsjettet skal som tidligere nevnt hentes fra medlemslandene samt overføringer fra EU, det er også tenkt at dette skal tilføres løpende midler i form av avgifter fra finanssektoren (Ibid. § 62). Som en del av å utvide både forpliktelser og oppgaver tilknyttet ansvarsområdene skal ESA byråene i løpet av den første budsjettperioden også øke antall ansatte fra rundt 20 til 40, mens målsettingen her skal være hele 90 ansatte per byrå (Intervju; FT 1). Oppsummert kan vi si ESA byråene representerer en

³⁴ Se blant annet <http://www.capital-requirements-directive.com/> for utfyllende informasjon om innholdet i CRD direktivene, og deres forbindelse til Basel akkordene.

utvidelse av de eksisterende nivå 3 komiteene, og som en del av dette har de blitt tilført økte ressurser både i form av budsjettet og bemanning. Vi kan sammenfatte byråets egenskaper i noen få punkter:

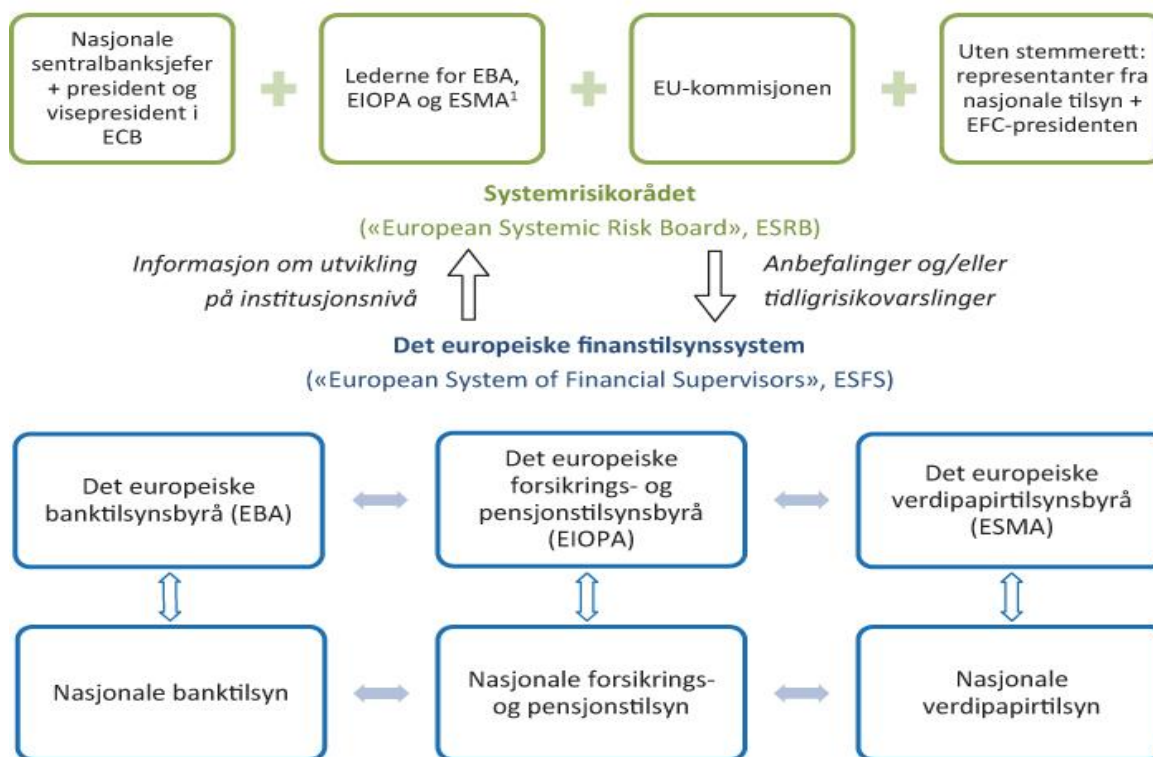
- Utforme bindende standarder med forbehold om godkjenning fra Kommissjonen. Det er verdt å merke seg at man gjør et skille mellom "regulatory", hvor både Parlamentet og Rådet kan komme med innspill innen 1 eller 3 måneder (avhengig av om Kommissjonen har kommet med endringer på ESA byråenes utkast eller ikke), og "implementing technical standards" som ikke følger "kommitologi prosedyren" etter å ha blitt godkjent av Kommissjonen.
- Utforme retningslinjer for finanssektoren som skal behandles etter såkalt "comply or explain"
- Megle i uoverensstemmelser på tvers av nasjonale grenser mellom tilsynsorgan
- Retten til å delta som observatører i transnasjonale koordineringssamarbeid³⁵
- Retten til å etterfølge brudd på EU lovgivning relatert til finanstilltynsvirksomhet
- Iverksette stress tester av banker på regelmessig basis

4.5.5 Nasjonale tilsynsrolle og overordnede struktur:

De nasjonale tilsyn inngår som en helt sentral del i den nye europeiske tilsynsstruktur, og skal på mange måter fungere som en utvidelse av EUs tilsynsordning og sørge for det daglige tilsynet ved finansnæringen. Målsettingen for ESA byråene skal ikke være å erstatte de nasjonale tilsynsordninger, men sørge for et bedre koordinert, mer strømlinjet, og velfungerende europeisk tilsyn. I de tilfeller der det eksisterer uenigheter om finanstilltynets rolle og funksjon, mellom 2 eller flere medlemsland, skal ESA byråene fungere som megler (No 1093/2010 § 19). Den nye strukturen i den europeiske tilsynsordningen for banksektoren kan oppsummeres i følgende tabell:

³⁵ Egen oversettelse, originalt "supervisory colleges". For mer dyptgående innsikt i EBA byråets rolle i såkalte "supervisory colleges", se; <http://www.eba.europa.eu/Supervisory-Colleges/Introduction.aspx>

Figur 2; Den nye strukturen for finanstilsyn i EU (<http://www.regjeringen.no/>):



Det fremkommer her at EBA inngår i en komplisert og omfattende struktur, bestående av en rekke aktører innen finansnæringen og fra ulike EU institusjoner. De representerer ikke nødvendigvis et markant skille eller brudd med tidligere ordninger, og de viktigste bidragene den nye tilsynsstrukturen presenterer er en mer organisert koordinering, økt fokus på den makroøkonomiske tilsynsrollen gjennom ESRB og en utvidelse av komiteenes myndighetsområder til å også omfatte regulering av finanssektoren. De ulike byråene møtes regelmessig i en "Joint Committee", hvis primære oppgave er å koordinere de tre tilsynenes arbeid, utveksle informasjon mellom dem samt ta seg av de saker som berører flere enn ett av de nye tilsynenes ansvarsområder (ibid. § 2). Den skal videre ha et overordnet ansvar for å holde oppsyn med systemrisiko som går på tvers av ESA strukturen, hvitvasking av finansmidler, forbrukerbeskyttelse for finansielle tjenester og store internasjonale finansinstitusjoner. Komiteen skal ledes av styreleder for ett av de tre ESA byråene, men denne rollen skal gå på rotering mellom byråene, og skiftes ut hvert kvartal. Det kan sammenkalles møter til komiteen av to eller flere av de nye byråene, og ellers skal det årlig legges planer fremtidige møter. Møtene skal bestå av styreledere for hvert av de tre ESA byråene, styreledere for hver under komité av Joint Committee,

mens direktører for ESA byråene, representanter for kommisjonen og ESRB skal delta som observatører (ibid § 54 - 57). Det skal også opprettes et "Board of Appeal", som skal være felles for alle de tre nye tilsynsmyndigheter. Formålet er å gjennomgå avgjørelser gjort av de individuelle ESA byråene, samt behandle eventuelle klager lagt frem av berørte parter i forhold byråenes arbeid. Det skal bestå av 6 faste medlemmer, 2 fra hvert av ESA byråene som skal velges av styret på bakgrunn av en liste fremlagt av Kommisjonen (ibid. § 58 - 59). Det har også i etterkant av etableringen av ESA byråene blitt opprettet en "Banking Stakeholder Group" særskilt for EBA. Denne gruppen består av 30 deltakere som representerer interessene til kreditt og finansieringsselskaper i EBA. Disse skal møtes 4 ganger årlig og sikre koordinering og konsultasjon mellom byrået og finansinteresser (ibid. § 37). En komplett oversikt over deltakere i denne gruppen kan finnes på EBAs hjemmesider³⁶.

4.5.6 Intern struktur:

De ulike ESA byråene har overordnet, en standardisert og felles struktur. De har alle en styreleder og en direktør, samt et "board of supervisors" (BoS), og et "management board" (MB). I BoS, eller tilsynsstyret, skal leder for de ulike nasjonale tilsynsordninger sitte som stemmeberettigete medlemmer, mens styreleder, representanter for Kommisjonen, ECB, nasjonale sentralbanker, de andre ESA byråene og representanter for EFTA landene, skal sitte som observatører (ibid. § 40). Det går et skille her mellom ESMA og EIOPA og EBA, hvor de to første ikke tillater den Europeiske sentralbank og medlemslandenes sentralbanker å delta på sine møter (Ferran 2010:35). Møtene i BoS starter ved at sakspapirer oversendes de ulike nasjonale tilsynene noen uker i forkant. Dette skal gi de ulike tilsynene tid til å forberede saker som de ønsker å ta opp til vurdering i BoS, samt gi innsikt i hvilke saker som ligger på agendaen. I følge det Norske finanstilsyn er det i forkant av møtene viktig at medlemmer av de ulike arbeidsgruppene i de nye byråene informerer tilsynsmyndighetene om Norges interesser i disse sakene:

³⁶ <http://www.eba.europa.eu/Aboutus/Organisation/Banking-Stakeholder-Group/Members.aspx>

”Det er som regel en lang agenda, veldig mange sakspapirer. Vi har derfor et eget opplegg her internt for forberedelser i forkant av møtene. Det er viktig at alle våre medlemmer som har deltatt i undergrupper [Standing Committes & Work/Sub Groups] i EBA får formidlet oppgaver opp i systemet og til Morten [Ref. Morten Balterzen, Finanstilsynsdirektør], slik at han får med seg hva som har vært Norges interesser i disse møtene, og om det er noe spesielt som bør fremmes her” (intervju T1)

Selve møtene i EBA foregår i London, og varer som regel 1 til 2 dager, avhengig av hvor mange saker som skal diskuteres i styret. Det er til sammen 30 land som er representert, med 2-3 medlemmer avhengig av den respektive nasjonale tilsynsstruktur, samt representanter fra de øvrige europeiske institusjoner med deltakerrett i ESA byråene. Avstemming i BoS foregår gjennom enkelt flertall, hvor det er representantene for de nasjonale myndigheter som har stemmerett (ibid. § 40 a – f og § 44). Deltakerne fra de ulike EFTA landene har kun status som observatør, dermed er det til sammen 27 land som kan avgi stemme. Finanstilsynet kan meddele at det ofte kan spores klare mønster i forhold til hvordan ulike medlemmer stemmer, noe som kan tyde på at det eksisterer overenskomster gjennom for eksempel regionale samarbeid om avgjørelser i BoS:

”Vi har en tradisjon for samarbeid i Norden; vi har egne nordiske møter gjennom året, egne tilsyn som møtes i Norden, og på avdelingsnivå diskuteres ulike problemstillinger og det kan være at vi blir kontaktet av for eksempel Svenskene i forkant av et møte for å diskutere saker og se om man kan ha en felles tilnærming eller standpunkt ____ ofte kan man se et mønster, at for eksempel de østeuropeiske land eller de nordiske landene støtter hverandre. Men dette trenger ikke være avtalt spill, men at man har felles kultur og felles tradisjoner, men det er derimot litt typisk” (Intervju T1).

Hvert ESA skal også ha et fast styre (Management Board) bestående av styreleder, samt 6 medlemmer som skal velges av og blant tilsynsrådet (ibid § 45). Vedtak skal avgjøres ved enkelt flertall hvor hver person skal ha én stemme. Både direktøren for det respektive tilsynsbyrå og en representant for Kommisjonen skal kunne delta på møtene, men disse skal ikke inneha stemmerett. Dette rådets oppgaver består i hovedsak av å se til at tilsynet utfører sine pålagte oppgaver, samt

ha et oppsyn med budsjetter, ansettelse og andre oppgaver som er en del av den "daglige" driften av tilsynet. Når det kommer til bemanningen av de nye byråene, er de stor sett overlatt til seg selv å styre dette, men Parlamentet må gi sin godkjenning til ESA byråets valg av styreleder og direktør (ibid. § 48 - 2). Videre skal ESA byråenes årsrapporter og arbeidsprogrammer oversendes blant andre Parlamentet, Rådet og Kommisjonen. Sammensetningen av de ulike byråene kan oppsummeres i følgende tabell:

4.5.7 Underkomiteer og arbeidsgrupper:

Internt i EBA har man opprettet en rekke underkomiteer (Standing Committees) og arbeidsgrupper (Work Groups eller Task Forces), hvis oppgaver er å utvikle retningslinjer for banksektoren (<http://eba.europa.eu>, 02/03/2011; Intervju T1 og T2). Man har foreløpig opprettet 5 underkomiteer med ulike ansvarsområder knyttet til EBA's oppgaver³⁷. Under hver av underkomiteene finnes det en rekke arbeidsgrupper som blant annet er satt til å utvikle individuelle retningslinjer for banksektoren. En slik retningslinje vil først utvikles av arbeidsgruppene, og deretter bli løftet opp, først til en Standing Committee, før det er blitt godkjent av Board of Supervisors. Et eksempel på slike retningslinjer er EBA retningslinjer for Internal Governance, eller GL44 og GL45; retningslinjer for "Advanced Measurement Approach" , som ble vedtatt av BoS henholdsvis 27. september 2011 og 06. januar 2012 (<http://eba.europa.eu>). Arbeidet som utføres i de ulike arbeidsgruppene og underkomiteene i de ulike ESA byråene betegnes som særdeles viktig:

"Jeg tror egentlig alle erkjenner at det som skjer i arbeidsgruppen (AG) er veldig viktig. Det er veldig vanskelig å få til gode diskusjoner i Board of Supervisors (BoS), når alle snakker rundt bordet. Det må være hvis det er noe helt prinsipielt, som et land er helt i mot, som har foregått i AG. Som regel kommer det gode produkter derfra, og det er der det viktig å delta ___ hvis styret vet at en AG jobber med noe som kan være kontroversielt, eller hvor man vet at der

³⁷ Standing Committee on Regulation and Policy, Standing Committee on Accounting, Reporting and Auditing, Standing Committee on Oversight and Practices, Standing Committee on Operations and IT, Standing Committee on Financial Innovation.

vil det være store uenigheter mellom landene, så vil også styret gi noen føringer for hvordan denne AG skal jobbe; at man skal komme med to forslag for eksempel, eller at BoS på forhånd skal gi noen rammer for denne AG å jobbe innenfor. Som regel, hvis en AG, som representerer interessene rundt bordet ved BoS, har kommet med et forslag til en guideline (GL) kan det tenkes at det tar en runde i BoS, det blir kanskje gjort korrigeringer, og det blir sendt tilbake og det blir deretter godkjent. For da har BoS bestemt seg for at vi skal ha en GL på dette” (Intervju T1).

”Det skal jo være såpass gjennomarbeidet på dette nivå hvor jeg sitter at når det løftes opp så skal det være en enighet, så i stor grad blir ikke de store diskusjonene tatt der på det som vi jobber med, opplever jeg. Fordi da skal det være såpass gjennomarbeidet på et lavere nivå at ikke det skal skape noen problemer når det løftes opp på et høyere nivå” (Intervju T2).

Betydningen av å utføre et grunnleggende godt arbeid og utvikle gode produkter allerede i forkant av avstemming er altså særdeles viktig for de ulike nasjonale tilsynene. I de tilfeller der det forventes at arbeidsgruppens forslag til retningslinjer kan være kontroversielle, vil BoS allerede i forkant kunne legge enkelte begrensinger på arbeidsgruppene, eller kreve at det utarbeides ulike forslag som kan tas opp til avstemming. Retningslinjene fra ESA byråene inneholder anbefalende retningslinjer for nasjonale finanstillsyn. Dette innebærer at retningslinjer er veiledende så fremt de ikke blir etterfulgt. I de tilfeller der ESA byråenes anbefalinger ikke etterfølges vil man eventuelt kunne kreve en forklaring på hvorfor; i tråd med - ”comply or explain” praksis³⁸. For å overse implementeringen av retningslinjer lagt frem av de nye ESA byråene, er det i ettertid opprettet et eget ”review panel” for hvert av de ulike tilsynsbyråene. Deres oppgaver vil primært være å vurdere nasjonale tilsynsmyndigheters rutiner relatert til utførelsen av ESA byråenes mandat, gjennomføringsgraden av finanslovgivning, hvorvidt nasjonale myndigheter følger opp anbefalinger og lovgivning fra europeisk hold, samt koordinere for ”beste praksis” rutiner for nasjonale tilsynsordninger (EBA DC 035 § 3-2, a-e). Dette arbeidet kan utføres både generelt for å opparbeide seg oversikt over et bestemt finanspolitisk område, eller mer spesifikt overfor medlemsland. Gjennomføringsgraden regelverk vil

³⁸ For en mer inngående beskrivelse av ”comply or explain” og dets betydning i en europeisk kontekst, se: http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/ecgforum/studies/comply-or-explain-090923_en.pdf

på bakgrunn av dette tilsynsarbeidet bedømmes til å være "fully-", "partial-" eller "non compliant" (Intervju T1, T4). Medlemsland som blir vurdert å være noe annet enn "fully compliant", må kunne svare hvorfor det er forekommet avvik. I intervju med en av respondentene blir strukturen til disse panelene anset som problematisk da de representanter fra de nasjonale tilsynsmyndigheter som utgjør hvert panel forventes å kunne komme i konflikt mellom nasjonale tilsynsrollen og samtidig skulle kunne vurdere sitt eget finansmarked som "partial" eller "non compliant" (Intervju T4).

4.5.8 "Guidelines and Recommendations":

ESA byråenes retningslinjer vil primært komme i form av "Guidelines" og "Recommendations", slik det også gjorde under Lamfalussy komiteene, men nå også såkalte bindende tekniske standarder (Binding Technical Standards). Gjennom å kunne formulere standarder for finansområdet vil de ulike ESA byråene delvis innta en regulerende rolle. Men det eksisterer fortsatt et forbehold om at Kommisjonen skal måtte godkjenne slike standarder.

Svært mye av ESA byråenes oppgaver utøves i de ulike komiteene, eller Standing Committees. Her inngår EU medlemmer sammen med EØS landene, og deres primære oppgaver er rettet mot å utvikle retningslinjer for finanssektoren. Det endelige vedtak vedrørende retningslinjer gjøres derimot av BoS, hvor EØS landene utelukkende inviteres på ad hoc basis og innehar en rolle som observatør. Man betegner derimot arbeidet i de ulike arbeidsgruppene som det viktigste skrittet når nye retningslinjer skal gjennomføres, og her spiller både EU medlemmer og EØS land en like viktig rolle. Den noe uavklarte situasjonen til EØS landene har derimot ført til at finanstillsynet forholder seg noe avventende til byråenes arbeid:

"Norge som observatør er litt ydmyke i forhold til dette og ikke minst så er vi i en litt spesiell situasjon fordi forordningene enda ikke er innlemmet i EØS avtalen og i forordningene så står det at observatører eller EFTA kan inviteres på ad hoc basis ... så vi lever litt på deres nåde i 2011 og inntil dette er forhandlet inn i EØS avtalen. Norge har ikke noen tradisjon for å være trøbbelmaker i BoS, men her (Standing Committees) bidrar vi mye mer aktivt" ... "Det som kanskje

er mest frustrerende, det er at vi deltar på sånn ad hoc basis, at vi blir invitert uten at det er fast bestemt at vi skal møte fast, det betyr at vi må være litt mer forsiktige". (Intervju T1)

Omstillingen fra de tidligere komiteene innebærer en omfattende omstillingsprosess hvor man utvider både bemanning, ressurser, ansvar og myndighetsområder. Dette tatt i betraktning, samt at EU tilsynelatende, under hele denne omstillingsprosessen har befunnet seg i en krisesituasjon, som har medført en rekke løpende oppgaver, samt et eksisterende etterslep nedarvet fra nivå 3 komiteene, gjør at byråene per dags dato ikke kan sies å være ferdigstilte. Ambisjonene strekker seg i første omgang frem til 2014, hvor man anser at den interne strukturen, med tanke på bemanning og ressurstilførsel skal være fullført.

"For det første halvåret av 2011 så var det lite konkret som ble vedtatt, det var ikke veldig mange guidelines eller recommendations, og ingen, så vidt jeg vet, binding technical standards har kommet gjennom systemet" (Intervju T1)

For EBAs vedkommende har forholdene i finanssektoren lagt spesielt strenge krav på byrået. Samtidig som de har omstrukturert organisasjonen, har de måttet gjennomføre omfattende stresstester av banksektoren. Dette er derimot en oppgave de har videreført fra CEBS, og de har dermed kunne trekke erfaring fra denne nylig gjennomførte stresstesten. Organisasjonene kan sies å befinne seg på ulike nivå når det gjelder ferdigstillingen av omorganiseringen, hvor EBA betegnes å ligge et skritt foran på bakgrunn av at de er blitt tildelt en noe mer operasjonell oppgave gjennom stresstestene. Den interne strukturen betegnes som relativt lik det den var under CEBS, med en naturlig utvidelse på bakgrunn av økte ressurser og ansvarsområder, men omorganiseringen regnes derimot ikke som ferdig og det derfor ikke enkelt å forestille seg hvordan det endelige resultatet vil bli seende ut:

"På mitt nivå merker jeg ikke veldig stor forskjell bortsett fra at behovene har endret seg, det har økt veldig i forhold til flere oppgaver, men det er de samme personene som fortsatt deltar både før og etter, altså som sitter i administrasjonen både før og etter de ble opprettet. Akkurat det føler jeg ikke har endret seg" ... " Men i selve strukturen og måten de jobber på så opplever jeg ikke stor endring" ... "jeg føler at EBA er litt lenger fremme enn EIOPA, ESMA" (Intervju T2).

Det er også uklart hvilken rolle de ulike EØS landene skal ha i denne nye tilsynsstrukturen, både i forhold til ESRB og de nye ESA byråene, men foreløpig har ikke disse blitt utelatt fra det nye finanstilsynssamarbeidet.

4.4 Avslutning:

Globaliseringens innvirkning på finansmarkedene og den samtidige økende integrasjon av de europeiske finansmarkeder, har ført til unike utfordringer for unionen og dens medlemsland. Utviklingen, eller svarene på disse utfordringene har ofte kommet som et resultat av at "kriser" har presset frem handling. Et konkret eksempel på dette ser vi i etterkant av Bretton Woods krisen mot slutten av 1960 og begynnelsen av 1970 tallet som førte til Werner rapporten som tok for seg finans og pengepolitiske spørsmål. Dette tidlige forsøket på finanspolitisk koordinering misslyktes, men omtrent samtidig utformet Basel komiteen de første Basel akkordene, under Basel I, hvis ambisjon var å bedre koordinere internasjonal finanspolitikk. Mot slutten av 1970 tallet førte en særdeles svak dollar; en slags pengepolitisk krise, til etableringen av EMS, eller European Monetary System, og deretter, utover på 1980 og 1990 bevitnet man gjennom Maastricht traktaten, de første skrittene mot en felles pengepolitisk union, senere; EMU, eller European Monetary Union. Denne siste utviklingen ble blant annet gjennomført på bakgrunn av en rekke mislykkede forsøk på å bedre koordinere internasjonal pengepolitikk (James 2011, Quaglia 2008, 2009 og 2010, Hodson og Quaglia 2009, Begg 2009). Den dramatiske ekspansjonen av finansmarkedene utover 1990 tallet, den globaliserte virkelighet som de voksende finansinstitusjoner opererte i, det naturlige behovet for en strengere og mer unison finanspolitikk i møte med EMU avstedkom et behov for en strengere og likeartet finanspolitikk innenfor EU samarbeidet. Denne virkeligheten sørget på mange måter for at EU endret sin strategi for finansområdet og gikk fra å være en aktiv adopterer til selv å legge premisser og utforme en egen finanspolitikk, gjennom for eksempel FSAP. Det var også ved inngangen til det nye årtusen EU oppretter forløperne til de fremtidige ESA byråene gjennom 3L3 komiteene. Dette første skrittet på veien mot ESA preges av et sterkt fokus på nettverkssamarbeid på

de finanspolitiske områder, langt mer enn direkte regulering. Man opprettholder en intergovernmental tilnærming, der komiteene fungerer nærmest som møtearenaer, hvor medlemslandene kan diskutere og koordinere nasjonal finanspolitikk med relativt begrenset inngrepen og tilnærmet ingen form for direkte regulering fra EU. I etterkant av finanskrisen er det åpenbart at det eksisterende systemet oppfattes som utilstrekkelig i møte med moderne finanspolitiske utfordringer og at det trenges en langt strengere koordinering og overnasjonale institusjoner med større myndighet til å gripe direkte inn overfor medlemsland.

Utviklingen av europeisk finans- og pengepolitikk har foregått inkrementelt og endringer har ofte fremkommet som et resultat av ubalanse eller mindre kriser i europeisk eller internasjonal økonomi. Det er derimot feilaktig å anta at det er krisene alene som har avstedkommet behovet for en mer aktiv rolle. Vi har observert hvordan en strengere regulering, samt en felles finanspolitikk lenge har vært en målsetting for enkelte sentrale EU institusjoner og at økonomiske kriser ikke alene er årsaken til endring, men representerer heller et mulighetsvindu for gjennomføringen av planlagt finanspolitikk. Man har anerkjent at det kan være problematisk å gjennomføre store finanspolitiske omveltninger i perioder preget av stabilitet og forutsigbarhet. Vi har også kunne observere hvordan de nye ESA byråene er utformet på bakgrunn av eksisterende nettverk. Slik byrådannelse, gjennom eksisterende nettverk, plasserer de nye byråene i samme endringstradisjon som en rekke andre EU byråder (Levi Faur 2010). Utformingen av byråene bygger på de eksisterende 3L3 komiteene og i den grad vi har kunne observere en markant endring fra disse, representerer de nye byråene en utvidelse av ansvar og myndighet snarere enn et tydelig brudd med det eksisterende. Byråene virker i sin nåværende form å inneha to distinkte oppgaver, først som et overordnet og felles tilsynsorgan for europeiske finansmarkeder, og for det andre for å utforme og opprettholde et felles europeisk regelverk for finansområdet. Den endelige beslutningsmyndighet ligger derimot fortsatt hos Kommisjonen. Avslutningsvis har vi kunne observere hvordan de nye ESA byråene er tildelt begrenset regulativ myndighet og at de dermed samstemmer med utformingen til andre byråder av nyere dato. De er derimot relativt unike i den forstand at deres myndighetsområder er tilknyttet økonomiske spørsmål.

Kapittel 5; diskusjon:

5.1 Innledning:

De nye europeiske finanstilsyn representerer kanskje først og fremst en videreførelse av de allerede eksisterende 3L3 komiteene og de oppgaver disse har utført, men de representerer også noe nytt ved å være mer autonome, inneha klarere regulerende myndighet og en bedre definert rolle i utformingen av et felles europeisk regelverk for finanssektoren. De representerer videre en ny tilførsel til den øvrige byrådannelse i EU ved å være byråer opprettet for områder som er knyttet utelukkende til økonomiske spørsmål. Deres rolle er fortsatt noe uklar, og det har vist seg at det eksisterer en rekke spørsmål som må avklares før man kan forme en endelig oppfatning av nøyaktig hva deres myndighetsområde begrenses til. Det er også en rekke endringer knyttet til byråenes operative egenskaper, blant annet vedrørende ressurser og bemanning, som vi på dette stadiet bare kan se de tidlige konturer av. Denne oppgaven begynte med en antakelse om at en kunne studere disse byråene som fungerende og etablerte byråer, men det har vist seg at undersøkelsen er blitt foretatt, riktignok mot slutten av, men like fullt i en periode preget av omstrukturering. Det er dermed nærliggende å tro at det vil forekomme enkelte endringer de neste årene, men det er naturlig å anta at de fleste spørsmål knyttet til mine problemstillinger vil kunne besvares like fullt nå, som ved et fremtidig tidspunkt når byråene er ferdigstilt.

I denne delen av oppgaven vil de funn, relatert til opprettelsen og utformingen av de nye byråene for finanstilsyn i EU; de såkalte ESA byråene, som ble utbrodert i kapittel 4, bli presentert. Det vil som i teksten for øvrig bli lagt vekt på opprettelsen av det nye tilsynsbyrået for bankvirksomhet; EBA. Som teoretisk fundament for denne analysen vil det refereres til tre ulike nyinstitusjonelle perspektiver, som presentert i kapittel 2. Perspektivene vil videre danne grunnlaget for strukturen i kapittelet, som vil følge den samme mal som tidligere gjennomgått; med en kort oppsummering av perspektivet, deretter en gjennomgang av de forventningene jeg tidligere antok ville kunne støtte opp om perspektivet, før det følger en gjennomgang av de faktiske funn. Kapittelet vil avsluttes med en kort oppsummering av analysen.

5.2.1 Rasjonell aktør ("Rational Choice") Institusjonalisme:

I følge gjennomgangen av "Rational Choice" institusjonalisme delegeres myndighet til byråer først og fremst for å redusere transaksjonskostnader. I sammenheng med finanspolitikken i EU, kan man dermed forvente å forklare hvorfor ESA byråene er opprettet og hvilken organisasjonsstruktur de er gitt gjennom et behov for reduserte transaksjonskostnader. Det ble presentert tre distinkte fremgangsmåter, basert på teorier hentet fra Pollack (2001), for hvordan man fra de sentrale europeiske institusjoner kunne tenkes å oppnå denne målsetningen. For det første presenterte jeg en forventning om at dette kunne oppnås ved at de nye tilsynsbyråene er organisert som et slags senter for ekspertise. Her ligger det en antakelse om at byråene ble utformet for å kunne håndtere spesielt to sentrale oppgaver; innsamling av informasjon hovedsakelig fra nasjonale finanstilsyn og liknende institusjoner med finanstilsynsmyndighet, samt en prosessering av denne informasjonen og etterfølgende utforming av veiledende retningslinjer, standarder og direktiver for finanssektoren. Dette medfører at byråene innehar de ressurser som er nødvendige for en slik omfattende oppgave. For det andre antok jeg at byråene er opprettet for å redusere transaksjonskostnader ved at byråene fremstår som en troverdig forpliktelse fra Kommisjonens side til å håndtere blant annet de massive utfordringer som finanskrisen avstedkom, og et antatt generelt behov for en strengere finanspolitisk linje. For det tredje antok jeg at man gjennom å legge til rette for en mer effektiv finanstilsynsstruktur, der et mål må sies å være en oversiktelig felles tilnærming og koordinering av europeisk finanspolitikk, ville kunne redusere de transaksjonskostnader som det er naturlig å anta at en mer ineffektiv tilsynsstruktur har medført. Gjennomgangen av datamaterialet, som hovedsakelig består av dokumenter understøttet av et fåtall dybdeintervjuer, støtter opp under store deler av dette perspektivet.

Datagrunnlaget støtter opp under hvert av disse punktene vedrørende den første delen av min problemstilling; et spørsmål om hvorfor vi kunne observere etableringen av ESA byråene på dette tidspunktet. Det ble i etterkant av krisen (og av enkelte kommentatorer også i forkant) pekt på at de eksisterende 3L3 komiteene ikke evnet å utfylle den koordinerende rollen de var tiltenkt. De fremstår videre som svært dårlig bemannet om man tar i betraktning deres omfattende arbeidsoppgaver. Det eksisterte også et klart missforhold mellom et stadig økende antall EU direktiver rettet

mot finanssektoren, og den eksisterende strukturen for å håndheve og koordinere denne lovgivningen. For det første observerer vi en rekke mangler vedrørende de eksisterende komiteenes evne til å fungere som det knytestpunktet for informasjon som de var tiltenkt å være. For det andre har Lamfalussy komiteene blitt betegnet som en relativ usikker og lite forutsigbar finanstillsynsstruktur med en rekke uavklarte spørsmål. For det tredje beskrives det en svært ineffektiv tillsynsstruktur manifestert gjennom de enorme sprik i nasjonal adoptering av lovgivning og de få og relativt tungvinte metoder for å dekke over sprekke gjennom å påvirke nasjonal implementering. Oppsummert kan vi konkludere med at RCI teorier gir gode grunnlag for å beskrive mangler som er blitt uttrykt med den tidligere tillsynsstrukturen og som dermed kan ha bidratt til krisens innledende alvorlighet og senere endringer.

Når det kommer til strukturen kan RCI bare delvis forklare hvordan tillsynene er organisert. De kan utføre en rekke funksjoner som kan bidra med å redusere transaksjonskostnader; for det første gjennom å avlaste Kommisjonen for arbeidsoppgaver, spesielt knyttet til utformingen av nytt regelverk for finanssektoren. For det andre ved å fremstå som en troverdig forpliktelse som gir inntrykk av at Kommisjonen er villig til å håndtere de utfordringer som kommer av byråets ansvarsområder. For det tredje kan Kommisjonen delegerer fra seg myndighet og dermed bringe fokus for utfordringer knyttet til konflikter bort fra Kommisjonen og i det samme også avlastes for ansvar og skyld. For det fjerde kan byrådannelse bidra til å sikre en mer effektiv håndtering av utfordringer knyttet til politikkområdet (Thatcher 2002:129-134; 2011:794). Dette samstemmer med Pollacks forventninger til RCI og det er dermed nærliggende å anta at dette perspektivet skal kunne belyse en rekke aspekter ved byrådannelse i EU. Thatcher har videre vist til at Kommisjonen kun ser ut til å delegerer bort myndighet om den kan opprettholde en viss grad av kontroll. Kommisjonen vil alltid beskytte sitt område, gjennom å begrense byråer både i myndighet og utstrekning (Thatcher 2011:802). Fra Kommisjonens side kan vi anta at den er villig til å delegerer fra seg ansvar for et politikkområde om den mangler ressursene og kompetansen til å håndtere de utfordringer dette byr på. Dette forutsetter at administrasjon av oppgavene er både omfattende og krevende. Til tross for at finanspolitikk åpenbart er et område som krever svært mye kompetanse er det ikke nødvendigvis et felt som krever utstrakt teknisk innsikt, slik tilfellet kan være når Kommisjonen delegerer myndighet til for eksempel byrået for luftfart; EASA, eller

legemidler; EMEA. På den andre siden ser vi at den tidligere finanstillingsordningen, representert med blant andre 3L3 komiteene, hadde liten uavhengig kompetanse og kapasitet til å forutse og administrere tiltak i forhold til finanskrisen. Det er tidligere vist til at den viktigste begrunnelse for å opprette tre nye byråer for finanstillingsmyndigheter var at den eksisterende strukturen ble ansett som utilstrekkelig, og at det eksisterte et behov for et byrå som kunne koordinere, administrere, regulere og føre tilsyn med finansmarkedene. Den nye tilsynsstrukturen, der nasjonale myndigheter, med sin betydelige erfaring og kompetanse, fortsatt er sentrale aktører, men hvor ESA byråene er bedre strukturert for å utfylle sin rolle som et slags knytestpunkt for europeisk finanspolitikk, kan sies å være bedre tilpasset et behov for økt kompetanse og ekspertise. Vi kan anta at denne nye strukturen vil bidra til at finanspolitisk fagkunnskap ikke forblir et nasjonalt anliggende, men at den løftes opp på et europeisk nivå. Vi kan heller ikke se bort fra at den sterke deltakelsen til nasjonale tilsynsmyndigheter også kan forklares ut fra en teori om "institusjonell koopting". ESA byråene innlemmer nasjonale myndigheter i så stor grad ikke utelukkende for deres kompetanse og kapasitet, men også fordi innlemming vil kunne sikre økt europeisk innflytelse overfor nasjonale finanstillingsmyndigheter. Det kan fremstå som enklere å koordinere og kontrollere nasjonal finanspolitikk når de nasjonale finanstillingsmyndigheter også er inkludert i strukturen. Nasjonale finanstillingsmyndigheter fremstår fortsatt som bundet av nasjonale hensyn, men gjennom deltakelse i den nye ESA byråene skal de først og fremst tenke europeisk. Dette blir betegnet som mer fremtredende desto lavere funksjonæren befinner seg i organisasjonen (Intervju T4).

Den andre antakelsen er at byråene er strukturert for å fremstå som en troverdig forpliktelse fra europeiske myndigheter overfor finanspolitiske utfordringer, i hovedsak relatert til finanskrisen. De nye tilsynene blitt tildelt utstrakt myndighet gjennom sin evne til blant annet å gi retningslinjer og fatte bindende standarder for finanssektoren. Til tross for at Kommisjonen som siste instans må godkjenne ESA byråenes utkast, har de på sin side bare mulighet til å komme med forslag til endringer. Dette medfører at retningslinjer og standarder må utarbeides av byråene, og at endringer foreslått av Kommisjonen må godkjennes av ESA byråene. Dette kan gi ESA byråene betydelig innflytelse på europeisk finanspolitikk. Det eksisterte en rekke uenigheter om graden av myndighet ESA byråene er gitt, som for eksempel uttrykt gjennom samtaler mellom Ministerrådet og Parlamentet, og av enkelte

medlemsland (se for eksempel The Economist 21/10/2009; Europe financing: EU takes step towards financial watchdog). Dette har resultert i en rekke endringer, og modifikasjoner på det opprinnelige forslaget fra Kommisjonen, som stort sett speiler forslagene fra den uavhengige Larosiere kommisjonen. Disse endringene har for det meste bidratt til at byråene fremstår som mer autonome i forhold til det opprinnelige utkastet. Parlamentet, som kan sies å være den institusjonen, foruten Kommisjonen som har hatt størst innflytelse på de endelige byråene, har fulgt sin "tradisjonelle" rolle som grunnleggende skeptisk til byrådannelse, men positiv til økt uavhengighet og myndighet i forhold til Kommisjonen. Dette medfører at byråene i dag fremstår som relativt handlekraftige og veltilpassede overfor utviklingen i finansmarkedene. De anses blant annet av ansatte i det norske finanstilsyn som godt forberedt for å takle de finanspolitiske utfordringer som krisen har synliggjort. Den relativt brede enighet som fremkommer av konsultasjonsprosessene viser også at byråene har god støtte blant medlemsland og finansnæringen.

Den siste antakelsen er at byråer opprettes fra et RCI perspektiv for at de skal sikre en mer effektiv utførelse av relevante oppgaver tilknyttet de ulike myndighetsområdene. ESA byråene ble blant annet opprettet fordi det eksisterte lite samsvar mellom arbeidsmengden knyttet til regulering av europeisk finanspolitikk og de ressurser 3L3 komiteene besatt. Arbeidspresset blir betegnet som å ha vært svært stort, noe som indikerer at komiteene ikke har hatt det nødvendige ressursgrunnlag. Byråene fremstår i dag som bedre bemannet, med økte ressurser. Videre har det også vist seg at byråene bidrar til å sikre en mer strømlinjet europeisk finanspolitikk. Byråene oppleves derimot av blant andre norske finanstilsynsmyndigheter fortsatt å være i en omstillingsfase. Det fremgår for eksempel fra EBA byråets hjemmesider at de har vært langt mindre aktive med å produsere retningslinjer for banksektoren (<http://www.eba.europa.eu>). Finanstilsynet kommenterer blant annet at; "*EBA har nok brukt mye av det første året på å få formelle rutiner på plass*" (Intervju T1, oppfølgingsspørsmål per mail). Dette indikerer, som vi kanskje har kunne forvente, at svært mye av byråenes arbeid i denne første fasen går med til å etablere en velfungerende organisasjon. Derfor kan det kanskje være for tidlig å anta at byråene ikke evner å håndtere de oppgaver de er satt til å utføre. Videre vises det til at det, som en sannsynlig følge av en bedre klarlagt beslutningsprosedyre, har blitt satt langt strengere krav til de formelle prosedyrer

knyttet til å utvikle retningslinjer og standarder (Intervju T1). Dette betegnes som en årsak til hvorfor EBA tilsynelatende er noe mindre aktiv enn det for eksempel CEBS var. I følge Ferran (2011) sammenfaller også intensive perioder i CEBS med innføringen av CRD direktiver, men EBA jobber fortsatt med innføringen av CRD III og det er lite som tyder på at dette er en medvirkende forklaring for den tilsynelatende nedgangen i aktivitet. En årsak kunne tenkes å være det betydelige arbeidet som stresstester av banker medførte for EBA byrået, men CEBS gjennomførte på sin side stresstester så sent som i 2010, samtidig som de aktivt utformet retningslinjer. Den gjenstående forklaring er med andre ord at byråene, i denne første fasen, kan fremstå som noe mindre effektive, fordi de befinner seg i en betydelig omstillingsfase. På den andre siden bygger de som nevnt på eksisterende strukturer og representerer en utvidelse av dem, og vi kan stille spørsmål ved om byråene, slik de fremstår i dag, representerer et skritt mot en mer effektiv tilsynsstruktur enn tidligere. En annen helt klar problemstilling som viser seg er at de nye tilsynsbyråene i liten grad gjenspeiler den nasjonale tilsynsstruktur. Det er å forvente at en struktur med enten ett enkelt tilsyn eller en såkalt "twin peaks" struktur, med to tilsyn, bedre kunne sannsynliggjort et mer effektivt tilsynsarbeid. At dette også var et ettertrykkelig ønske fra nasjonale tilsynsmyndigheter og har blitt betegnet som et problem for intervju personene, sannsynliggjør at den tredelte strukturen ikke kan forklares ut fra et RCI perspektiv. Som en støtte for en slik konklusjon er det også blitt uttrykt gjennom intervjuene at valget på å opprettholde den tredelte strukturen var et spørsmål om nasjonal prestisje og manglende vilje til å inngå i diskusjoner i en såpass sårbar tid. Et siste faremoment ved måten byråene er strukturert på er en mulig rollekonflikt som kan oppstå innad i et byrå som delvis representerer byråkrater ansatt i byrået og i utvidet betydning, EU, og finanstilsynsansatte med en nasjonal tilknytning. Det ligger i de nye tilsynenes rolle at de først og fremst skal ha europeiske interesser i mente når de utformer nytt regelverk. Dette kan derimot gå på tvers av interessene til nasjonale tilsynsansatte som deltar i de ulike ESA byråene. Denne problematikken kan indikere at byråene er relativt sett mindre uavhengige, noe som kan lede til en ineffektiv og mindre velfungerende finanstilsynsstruktur i Europa.

5.2.3 Sosiologisk Institusjonalisme:

Fra et sosiologisk/normativt perspektiv formes institusjoner primært som en følge av institusjonell adoptering og kopiering av normer og ideer, etter en oppfatning om "hva som er passende". Perspektivet antar at populære og legitimerte "institusjonsmoter" skaper premisser for hvilke mulighetsvindu man kan utvikle institusjoner i. Og videre en antakelse om at å bryte med slike moter medfører at institusjoner enten må fungere som premissleverandør for nye moter, eller vil måtte "avgå med døden". Et siste sentralt aspekt ved det sosiologiske nyinstitusjonelle perspektiv er at institusjoner utvikles gjennom isomorfi. En antakelse var derfor at det eksisterer likheter mellom de nye ESA byråene og tidligere byrådannelse i EU, og at vi vil kunne forvente å finne indikasjoner på at tidligere byrådannelse har fungert som målestokk for de nye tilsynsbyråene. Videre er det naturlig å anta at også nasjonale tilsynsbyråer og deres forhold til øvrige nasjonale institusjoner representerer en slags mal for ESA byråene. I følge dette perspektivet burde de nye ESA byråene være modellert, i det minste delvis, etter både nasjonale og europeiske byråer. Den empiriske gjennomgangen støtter bare delvis opp under det sosiologiske perspektivet.

Som det har blitt pekt på tidligere representerer byrådannelse en vedvarende trend både nasjonalt og på unions nivå, der stadig flere politikkområder og stadig flere administrative oppgaver blir delegert til mer eller mindre autonome byråer med mulighet til å operere relativt adskilt fra øvrige institusjoner. De siste byråene, omtalt som ESA byråene, underlagt ESFS strukturen, representerer det siste tilskuddet til denne trenden og starten på en tredje bølge av byrådannelse i EU. Byråene representerer også en videreførelse av, og bygger dermed også på, allerede eksisterende komiteer for finanstilsynsvirksomhet. Det er dermed nærliggende å anta disse byråene er opprettet som en følge av institusjonell adoptering og en vurdering av hva som anses som den passende måten å tilnærme seg institusjonsutforming i EU. Den interne strukturen i ESA byråene, hvor man har organisert byråene som nettverk hvor nasjonale tilsyn kan koordineres og instrueres, gjenspeiler strukturen til en rekke andre europeiske byråer. Videre peker utviklingen i den retning at nyetablerte byråer gis mer innflytelse overfor nasjonale tilsyn og ikke minst mulighet til å utforme et eget regelverk for sitt politikkområde. Vi har også kunne observere hvordan Kommisjonen aktivt presenterer byrådannelse som en

ønsket måte å organisere politikkområder på, og at Parlamentet har en tendens til å være skeptiske til Kommisjonens opprinnelige forslag og fremføre en rekke ønskede endringer. Disse endringene viser seg som oftest, og kanskje noe paradoksalt grunnet den innledende skepsis, å tilføre de nyetablerte byråene mer innflytelse og autonomi. På dette viset representerer altså EBA og ESA byråene for øvrig, en klar videreførelse av byrådannelse i EU. Det eksisterer derimot en rekke indikatorer på at byråene også representerer noe særskilt nytt og at det dermed ikke er formålstjenelig utelukkende å analysere dem i et sosiologisk nyinstitusjonelt perspektiv. For det første viser utviklingen på europeisk nivå at byrådannelse skjer på områder som ikke direkte kan relateres til økonomiske spørsmål. Det eksisterte bare ett enkelt byrå som helhetlig kan kalles et "byrå for økonomiske spørsmål" (ref. OHIM), før etableringen av ESA byråene. Dermed kan vi overhodet ikke snakke om noen trend hvor økonomiske spørsmål har blitt delegert til byråer. I den sammenheng representerer de i det hele et av få inngrep overfor det som tidligere ble omtalt som "core state powers". Hvorvidt dette kan avstedkomme fremtidige inngrep overfor slike fundamentalt nasjonalstatlige politikkområder er vanskelig å si. En slik trend vil eventuelt kunne opphøye de nye ESA byråene til premissleverandører for fremtidig byrådannelse. For det andre peker trenden på nasjonalt nivå mot at organiseringen av finanstilsyn enten følger en såkalt "twin peaks" struktur; en todelt struktur, hvor ansvaret deles mellom sentralbank og ett felles finanstilsyn (Ferran 2011), eller at det opprettes ett felles finanstilsyn for alle finanspolitiske spørsmål. Vi har observert hvordan dette er presentert som en målsetting i Larosiere rapporten, hvordan det er ønsket av nasjonale finanstilsyn og har vært et tema for diskusjon mellom EU institusjoner. Til tross for grunnlaget for at også disse nye byråene skal følge denne trenden er til stede, har man valgt å opprettholde 3L3 fordelingen. Også plasseringen av de nye tilsynene i tre ulike byer, i tre ulike land, er uttrykt som et problem for enkelte EU institusjoner, samt av nasjonale finanstilsyn. I strid med disse ønskene og de endringer disse kanskje kunne resultere i, har man valgt å opprettholde den strukturelle og geografiske oppdelingen. Et siste avvik fra nasjonale trender er den relativt svake deltakelsen for sentralbanken; ECB, som man har åpnet for i de nye byråene. Til tross for at den deltar noe mer aktivt i tilsynet for banksektoren, slik vi også ser nasjonalt, har den få muligheter til å påvirke finanstilsynet direkte. På nasjonalt nivå er ansvaret for dette området enten delt eller helt overlatt til nasjonale sentralbanker.

De nye byråene er etablert med en viss grad av uavhengig regulerende myndighet. Dette samstemmer med trenden ellers i EU hvor det er blitt vanligere de senere år å gi nyopprettede byråer større grad av autonomi. På den andre siden eksisterer det per dags dato ingen byråer som helt og holdent er frakoblet Kommisjonen, eller de øvrige EU institusjoner, og dermed kan kalles autonome. De nye ESA byråene faller inn i den samme trenden, hvor byråer delegeres en viss grad av myndighet, men hvor Kommisjonen til syvende og sist er den siste instans som avgjør nye rettingslinjer og direktiver. Det er altså svært mye som tenderer mot at de nye tilsynsbyråene er strukturert etter eksisterende modeller, både med tanke på uavhengighet og myndighet, og internt strukturering, men de er derimot opprettet på et felt hvor EU ikke tidligere har hatt tradisjon for å regulere gjennom byråer. På den andre siden gjenspeiles dette på nasjonalt nivå, hvor det etter hvert er vanlig at selvstendige byråer overtar det daglige oppsynet med ulike økonomiske politikkområder. I den sammenheng er det videre verdt å nevne at selv mindre nasjoner som Norge har finanstilsyn som langt overgår de nye ESA byråene både når det gjelder de oppgaver og den makt de er delegert, evnen til å operere autonomt fra overstående myndigheter, og ikke minst størrelse og budsjetter. De kan dermed ikke sies å fullstendig speile noen trend på nasjonalt nivå heller. Gjennomgangen av empirien viser heller ingen eller svært få indikasjoner på at dette er meningen. Det er vanskelig å gi klare henvisninger til isomorfi, verken i forhold til nasjonale eller europeiske byråer, men det kan virke som ESA byråene representerer en sammenblanding av ulike trender og på den måten representerer en videreføring av "tradisjonell" europeisk byrådannelse.

5.2.2 Historisk Institusjonalisme:

Det historisk nyinstitusjonelle perspektiv legger til grunn en antakelse om at institusjoner formes på bakgrunn av kritiske brytningspunkter, stivhengighet og kompromisser mellom aktører. Tidligere institusjonsutforming legger premisser for fremtiden, og institusjoner utvikles kun unntaksvis og sakte, foruten gjennom kritiske brytningspunkt som muliggjør brudd med fortiden. Stivhengighet danner grunnlaget for fremtiden, men det er mulig å bryte med denne deterministiske utviklingen

gjennom institusjonelle kriser. Når institusjoner preges av kriser evner derimot ikke alltid aktører å handle fullstendig rasjonelt, ei heller vil det eksistere fullstendig enighet om hvilken "sti" man skal begi seg ut på. Derfor er en videre antakelse at institusjoner som utsettes for kritiske brytningspunkt utformer den videre "stien" på bakgrunn av interne maktkamper og dermed også kompromisser mellom sentrale aktører. En tidlig antakelse i innledningen var at de nye byråene for finanstilsyn ble opprettet som et svar på den verdensomspennende finanskrisen som har preget eurosonen siden starten i 2007, og som fortsatt preger den. En naturlig slutning, som presentert innledningsvis i teksten, er at krisen også representerte et kritisk brytningspunkt i finanstilsynsvirksomheten i EU. En analyse på bakgrunn av de funn presentert tidligere støtter delvis opp under dette perspektivet, både når det gjelder kritiske brytningspunkt, stivhengighet og maktkamper.

Det åpenbare brytningspunktet er finanskrisen, og i tråd med historisk institusjonalisme burde dette medføre at det åpnet seg en anledning for en endring av den finanspolitiske strukturen i EU. Vi har observert krisens betydning, den ligger som en direkte årsak til at Kommisjonens president, Jose Manuel Barroso, gav Jacques de Larosiere og hans komité mandatet til å analysere behovet for endringer i tilsynsordningene. Det er nærliggende å anta at den raske utviklingen vi har observert overhodet ikke ville antatt den samme form og hastighet om den ikke hadde blitt ansporet av finanskrisen. Vi har derimot observert hvordan det tidligere er blitt gjennomført betydelig regulering av økonomipolitiske spørsmål, som for eksempel gjennom FSAP, 3L3, EMU og Lamfalussy prosedyren. Vi har videre observert at de nye finanstilsynsbyråene bygger på allerede eksisterende komiteer, men viderefører og utbroderer disse ved blant annet å gi dem regulerende myndighet, i større grad la dem utforme bindende regelverk, og opprette dem som uavhengige juridiske instanser. Gjennom intervjuprosessen er dette inntrykket blitt bekreftet ved at byråene, til tross for å representere en distinkt endring, også i stor grad oppleves å videreføre 3L3 komiteenes arbeid og oppgaver. Dette har også vært et uttalt mål fra både Kommisjonen og gjennom Larosiere rapporten. Til slutt er det klart at de nye byråene kan sies å være det siste skrittet på en sti som startet med målet om et felles marked, som ble videreført gjennom integrasjonen av medlemsland i EMU. Denne stien førte deretter til introduksjonen av FSAP i 1999, som representerer et tidlig skritt på vei til strengere europeisk tilsyn av

finansmarkedet, og 3L3 komiteene, opprettet mellom 2001 og 2004, som verktøyene EU opprettet for å håndtere denne oppgaven. De følger også den samme målsettingen og overordnende koordinerende rolle til 3L3 komiteene. En av de mer fremtredende målsetningene til de tidligere komiteene var nettopp å legge grunnlaget for en mer strømlinjet og bedre koordinert felles finanspolitikk. På bakgrunn av dette kan vi kanskje påstå at de nye ESA byråene er etablert som semi-autonome institusjoner med nye verktøy for å oppnå en gammel målsetting. Dette perspektivet forklarer dermed godt hvorfor vi observerte endringer i finanstillingsvirksomheten på dette tidspunktet.

Det er derimot tegn som tyder på at mulighetsrommet som krisen avstedkom ikke er blitt utnyttet til å etablere byråer som representerer et særskilt brudd med fortiden. Det virker i det hele som om krisen er utnyttet til å opprette nye regulerende ESA byråer, men at disse ikke nødvendigvis representerer et distinkt oppgjør med tidligere ordninger. Gjennom intervjuer og dokumentanalyse, spesielt av de dokumenter relatert til konsultasjonsprosesser og innspill fra øvrige EU institusjoner, ser vi at det har forekommet endringer på Larosiere og Kommisjonens innledende forslag. Videre har vi observert hvordan byråene er formet gjennom en relativt intens debatt mellom en rekke interessenter både på europeisk nivå, blant private aktører og nasjonalt. ESA byråene er dermed formet som et kompromiss mellom en rekke aktører. Endringene har blitt gjennomført på et relativt kort tidsrom, men det kan virke som om hastverket har vært knyttet til behovet for snarlige løsninger på den vedvarende krisen, mer enn et forsøk på å presse gjennom regelverk med minst mulig påvirkning fra øvrige institusjoner. Hastverket har viselig heller ikke hindret debatt og innspill, og det endelige produktet er i stor grad utformet som et kompromiss mellom ulike aktører. Det faktum at de fleste av endringene som er tilkommet etter hvert sjeldent har hatt drastisk innvirkning på utfallet, trenger ikke tyde på at det ikke har forekommet maktkamp, men kan være en indikasjon på at Larosiere og Kommisjonens innledende anbefalinger ble ansett som tilstrekkelige og virkningsfulle. Enkelte aktører har gått klart i mot den valgte løsningen (ref. Tsjeckia) og andre har uttrykt skepsis til økt europeisk innblanding i nasjonal finanspolitikk (ref. Storbritannia m.fl.). Hvorvidt deres motforestillinger kan sies å være tilknyttet ESA byråene i seg selv, eller sammenfaller med en mer generell skepsis til europeisk innblanding i nasjonal politikk, er vanskelig å stadfeste. Det er i denne kontekst

derimot verdt å notere at de samme medlemsland som uttrykker skepsis mot ESA, også betegnes som generelt skeptiske til dypere europeisk integrasjon av finanspolitikk³⁹. Vi har videre sett at både organisering og plassering har vært debattert. Her har man til tross for den generelle trenden på nasjonalt nivå og et ønske fra nasjonale tilsynsmyndigheter om en enklere og mer strømlinjet struktur, valgt å opprettholde den overordnede tilsynsstrukturen, med 3 ulike tilsyn plassert i 3 ulike byer. Vi har også observert at både Parlamentet og Rådet har presset frem endringer på Kommisjonens innledende forslag. Til tross for at disse endringene ofte har vært begrenset til å endre formuleringen har vi observert at de blant annet førte til et mer uavhengig og handlekraftig byrå. Dette viser at det har forekommet uenigheter, både innad i unionen og mellom union og medlemsland, som blant annet kan sies å ha moderert noe av målsettingen fremlagt i Larosiere rapporten. Dette stemmer godt overens med den Historisk Institusjonelle teori om at endringer først og fremst springer ut av maktkamper mellom ulike aktører.

5.3 Konklusjon:

I dette kapittelet har jeg gått gjennom endringene i den finanspolitiske tilsynsstrukturen i EU, representert ved de nyopprettede ESA byråene, i et nyinstitusjonelt perspektiv. Jeg har fulgt prosessen som ledet frem til endringene, og vist hvordan de ikke bare har vært betinget av finanskrisen slik som vi innledningsvis antok, men også av historiske og normative forventninger som har lagt veien for dette siste tilfellet av byrådannelse i EU. Dertil har jeg også forsøkt å gi et innblikk i den strukturen som de nye ESA byråene er organisert etter, spesielt med tanke på de endringene som har funnet sted etter overgangen fra de tidligere 3L3 komiteene. Det er blitt belyst at dette nye tilskuddet er delvis betinget av målsettinger knyttet til et felles marked, og at vi kan spore tilløp til byrådannelse også tidligere. Det har vært foreslått flere ganger tidligere å administrere europeisk finanspolitikk med hjelp av byråer, men slike forslag har tidligere blitt forkastet til fordel for mer nettverksbaserte

³⁹ Tegn på denne "trenden" kan vi kanskje også til dels spore i utformingen av en ny europeisk "finanspakt", hvor både Storbritannia og Tsjekkia har takket nei til å delta i samarbeidet; http://m.nrk.no/m/artikkel.jsp?art_id=17975445 (30.01.2012)

løsninger hvor ansvaret stort sett har vært nasjonalt, mens man på europeisk nivå har spilt en koordinerende rolle. Det har derimot de siste 15-20 årene skjedd en relativt drastisk utvikling, delvis som en følge av introduksjonen av en felles valuta og delvis som en følge av en stadig større, viktigere og mer integrert og globalt betinget finanssektor. Man har opplevd utfordringer knyttet til finansinstitusjoner som blir betegnet som "too big to fail", og erfart konsekvenser av systemiske risiko som sprer seg fra ett finanspolitisk område til et annet. Det har utviklet seg en visshet om at problemer som utfordrer unionen som helhet, krever sentraliserte løsninger gjennom sterkere koordinering og strengere regulering. Opprettelsen av byråer for å administrere europeisk finanspolitikk har vært en løsning som sammenfaller med en generell tendens for å delegerer ansvarsområder til byråer både på i EU og nasjonalt. Dette, sammen med finanskrisen som er dråpen som får begeret til å renne over, åpnet for opprettelsen av de nye finanstilsynsbyråene og omstruktureringen av europeisk finanspolitikk. Både det sosiologiske, det rasjonelle og det historiske perspektivet kan belyse ulike sider av ESA byråenes tilblivelse og struktur. De er opprettet som en følge av kritiske brytningspunkt representert gjennom finanskrisen, men representerer også en videreførelse av eksisterende finanspolitikk og er dermed også delvis et eksempel på stivhengighet som kan spores tilbake til 3L3 byråene og Lamfalussy prosedyren. Videre er de etablert som en følge av en "maktkamp" der ulike europeiske, nasjonale og private aktører har kommet med innspill, og påvirket utfallet. De nye ESA byråene representerer ikke en direkte videreførelse av europeiske byrådannelse hvor byråer ofte gis ansvar for sosiale politikkområder. De er relativt distinkte eksempler på det vi kan kalle "hard case" byrådannelse, et inngrep overfor "core state powers" og på dette vis mer like de nasjonale trender for byrådannelse. Byråene gjenspeiler derimot den europeiske byrådannelse, spesielt med tanke på intern struktur og forhold til nasjonale myndigheter, noe som tyder på isomorfi, eller adoptering av eksisterende og aksepterte institusjonsideer. Til slutt er de opprettet med et mål om å redusere transaksjonskostnader, og i den innledende prosess, slik vi også har observert ved tidligere endringer i europeisk finanspolitikk, kan én aktør, Larosié komiteen, sies å være avgjørende for utfallet til tross for enkelte endringer på deres forslag.

Denne oppgaven har blitt formet i en tid da brikkene som danner det nye felleseuropeiske finanstilsyn ikke endelig er lagt på plass. Det gjenstår fortsatt en

rekke spørsmål både knyttet til den generelle struktur og ikke minst funksjon. Spesielt mulige utfordringer som omhandler de endelige grensene for byråene myndighet og deres eventuelle sanksjonsmidler overfor medlemsland, fremstår fortsatt som uavklarte. Det er også antydning i oppgaven at det eksisterer mulige kimer til rollekonflikt for nasjonale tilsynsansatte engasjert i byråene og ikke minst mellom ESFS byråene og nasjonale tilsynsinstitusjoner. Slike uklarheter vil ha direkte innvirkning på oppgavens problemstillinger, og byråenes funksjon, men det er dessverre for tidlig å kunne gi gode svar på disse og andre lignende spørsmål. Oppgavens problemstillinger vil derfor kunne tas opp igjen på et senere tidspunkt, og den generelle tematikken bør være gjenstand for videre studier.

Kilder:

Basel Committee on Banking Supervision (2011). Progress Report on Basel III implementation. Bank of International Settlements. Basel.

Bjørnholdt, Margunn. 1995. Pengene mot strømmen; alternative finansieringsorganisasjoner. Oslo: Universitetet i Oslo

Bordo, Micheal D. 1993. The Bretton Woods International Monetary System: A Historical Overview. A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform. Ed. Michael D. Bordo and Barry Eichengreen, editors. University of Chicago Press.

Bulmer, Simon & Lequesne, Christian (2005). The Member States of the European Union. The New European Union Series. Oxford University Press, New York.

Bulmer, Simon J. 1998. New Institutionalism: the single market and EU governance. Arena Working paper 1998, Manchester, University of Manchester.

Busuioac m.fl. kommer

Butti, Marco og Noord, Paul van der. 2004. Fiscal Policy of the EMU: rules, discretion and political incentives. European Commission, Economic Papers. No 206, July 2004. Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Casey, James-Pierre. 2006. After the Financial Services Action Plan: a Repeat of the Post-1992 Blues. ECMI commentary No. 6 2006

CEBS, Peer Review on CEBS's Guidelines on the Implementation, Validation and Assessment of Chang, Michelle. 2009. Monetary Integration in the European Union. The European Union Series. Ed. Nugent, Niell and Paterson, William E. Palgrave Macmillan

CEBS. 2006. Committee of European Banking Supervisors: Advanced Measurement (AMA) and Internal Rating Based (IRB) Approaches (April 2009). 04.04.2006.

Christensen, Tom og Læg Reid, Per. 2005. Agencification and regulatory reforms. Prepared paper for SCANCOR/SOG workshop on "automatization of the state; from integrated administrative models to single purpose organizations. Stanford University, April 1-2 2005.

Christensen, Tom; Læg Reid, Per, 2002. Reformer og Lederskap. Universitetsforlaget

Christensen, Tom; Røvik, Kjell Arne; Roness, Paul; Læg Reid, Per. 2009. Organisasjonsteori for offentlig sektor. Universitetsforlaget.

Cini, Michelle and Perez – Solorzano, Nieves. 2010. European Union Politics. 3rd Ed. Oxford University Press. New York.

COM (2007) 727. Communication from the Commission: "Review of the Lamfalussy process – Strengthening supervisory convergence". Brussels 20.11.2007.

COM (1999) 232. Communication from the Commission: "Financial Services: Implementing the framework for financial markets". Brussels 11.05.1999

COM (2009) 114 final. Commission of the European Communities. 2009. Communicating for the spring European Council; driving European recovery. Volume 1. Brussels 04.03.2009.

COM (2009) 252 final. Commission of the European Communities. 2009. Communication from the commission, European financial supervision. Brussels 27.05.2009

COM (2009) 501 final. Commission of the European Communities. 2009. REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL: establishing a European Banking Authority. Brussels, 23.9.2009 COM(2009) 501 final, 2009/0142 (COD).

COM (2009) 502 final. Commission of the European Communities. 2009. REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL: establishing a European Insurance and Occupational Pensions Authority. Brussels, 23.9.2009 COM(2009) 502 final, 2009/0143 (COD).

COM (2009) 503 final. Commission of the European Communities. 2009. REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL: establishing a European Securities and Markets Authority. Brussels, 23.9.2009 COM(2009) 503 final, 2009/0144 (COD).

COM (2009) 0501. Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Banking Authority (COM(2009)0501 – C7-0169/2009 – 2009/0142(COD))

Commission 2005. INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT: on the operating framework for the European regulatory agencies

Commission. 2000. European Commission White paper – reforming the commission. March 2000

Commission. 2003. Commission Decision of November 2003: Establishing The European Banking Committee. 01.07.2004

Commission. 2011. DG Internal Market and Services.EBC Information Letter. Issue 4. August 2011.

Committee for the study of economic and monetary union. 1989. Report on economic and monetary union in the European Community. 17.04.1989.

Committee of European Banking Supervisors, Review Panel. 2009. Peer Review on CEBS's Guidelines on the implementation, validation and assessment of Advanced Measurement (AMA) and Internal Rating Based (IRB) approaches. 09.04.2001

Committee of Wise Men. Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Market. 15.02.2001. Brussels

Council – Commission. 1970. Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community; "Werner Report". Supplement to bulletin 11 – 1970 of the European Communities. October 1970. Luxemburg.

Creswell, John. 2008. Educational Research: planning, conducting and evaluating quantitative and qualitative research. Fourth edition. University of Nebraska-Lincoln. Pearson.

Dalen, Monica. 2004. Intervju som forskningsmetode. En kvalitativ tilnærming. Universitetsforlaget. Oslo.

DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell. 1983. "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields," American Sociological Review 48:147-60.

DiMaggio, Paul J. 1988. "Interest and agency in institutional theory." Pp. 3-21 in Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment, Lynne G. Zucker, ed. Cambridge, MA: Ballinger.

DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell. 1991. "Introduction." Pp. 1-38 in The New Institutionalism in Organization Analysis, Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, eds. Chicago: University of Chicago Press.

- Dimitrios, Syrrakos. 2010. A Reassessment plan of the Werner and the Delors report: Why did they experience a different fate? *Comparative Economic Studies*, vol 52 – 4; 575-588. 2010.
- Dinan, Desmond (2004). *Europe Recast: a History of European Union*. The European Union Series. Palgrave Macmillan, New York.
- ECB, Gross, Francis. The regulatory response in Europe; The role of the ECBMIT Information Quality Industry Symposium. 15 Juli 2010
- Economic and Financial Committee. 2000. Report on Financial Stability. *European Economy*. Economic Papers 143. May 2000. Brussels.
- Economic and Financial Committee. 2001. Report on Financial Crisis Management. *European Economy*. Economic Papers 156. July 2001. Brussels.
- Egeberg m.fl. kommer
- Egeberg, Morten (Ed.). 2006. *Multilevel Union Administration. The Transformation os Executive Politics in Europe*. Palgrave Studies in European Union Politics. Series Ed. Egan, Michelle; Nugent, Neill and Paterson, William. Palgrave Macmillan.
- Eklund, Helena Margaretha. 2010. *The Agencification of Europe: explaining the establishment of European community agencies*. Thesis to the University of Nottingham for the degree of Doctor of Philosophy.
- Erupean Central Bank. 2003. ECB legal working paper series: The Euro area financial system: structure, integration and policy initiatives. Hartmann, Philip; Maddaloni, Angela; Manganeli, Simone. Mai 2003.
- European Central Bank (2005). Review of the application of the Lamfalussy framework to EU securities markets legislation. Contribution to the commissions public consultation. 17.02.2005. ECB.
- Fahey, Dr. Elaine. 2011. Does the Emperor have Financial Crisis Clothes? Reflections on the Legal Basis of the European Banking Authority. *Modern Law Review* vol 7 – 4, 581-595, 2011. Dublin Institute of Technology.
- Ferran, Eilis. 2010. Understanding the New Institutional Architecture of EU Financial Market Supervision. Legal Studies Research Paper Series. University of Cambridge Faculty of Law Research Paper 29/2011. University of Cambridge.
- Flyvbjerg, Bent. 2011. Case Study. *The Sage Handbook of Qualitative Research*. 4th Ed. Kapittel 17, s. 301-316. Red. Denzin, Norman K og Lincoln, Yvonna S. Sage Publications.
- Freshfields, Bruckhaus og Deringer. 2009. *The New Regulatory Architecture. The Changing Role of the FSA*. Summary. June 2009.
- From, Johan. 2002. Decision-making in a Complex Environment: A Sociological Institutional Analysis of Competition Policy. *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 2, pp. 219-237.
- FSA, Financial Services Authority. 2010. Working towards effective and confident European Supervisory Authorities. The FSA's view on policy considerations. December 2010
- George, A. L. og A. Bennett (2004) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, London: MIT Press.
- Geving, Ole Morten. 2008. *Finanskrisen*. Ved Statsekretær Ole Morten Geving - 12.11.2008. Finansdepartementet.

- Gibbs, Graham. 2007. Analyzing Qualitative Data. The Sage Qualitative Research Kit. Ed. Flick, Uwe. Sage Publications. London.
- Guy Peters, B. 1999. Institutional theory in political science: "the new institutionalism". Continuum academic publishing
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C.R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. MPFIG discussion paper 96/6. Presented as Public Lecture During MPFIG Scientific Board Meeting 09.05.1996.
- Hellevik, Ottar. 1999. Forskningsmetode I sosiologi og statsvitenskap. Universitetsforlaget. Oslo
- Hill, Christopher & Smith, Michael (2005). International Relations and the European Union. The New European Union Series. Oxford University Press, New York.
- Hjerm, Mikael & Lindgren, Simon. 2010. Introduksjon til samfunnsvitenskapelig analyse. Org. Ttl. Introduktion till samhällsvetenskaplig analys. Oversatt av Blomgren, Einar. Gyldendal Akademisk. Oslo.
- Hood, Murray J. 1995. The political economy of public administration: institutional choice in the public sector. Cambridge. Cambridge University press.
- James, Harold. 2011. The Potential of a Caterpillar: or The Origins of European Monetary Integration. Paper for Yale Economic History Seminar, March 28, 2011. Princeton.
- Jarofke, Ivo. 2011. The Role of the EBA in the implementation of CRD IV. European Banking Authority. 17 juni, 2011. Ashford.
- John Erik Fossum, Norways European gag rules, Arena 2010, UIO, Oslo.
- Koeble, T.A. 1995. The New Institutionalism in Political Science and Sociology. Comparative Politics, 27, s. 221-244.
- Kooiman, Jan. 2003. Governing as Governance. Sage Publishing Ltd.
- Kvale, Steinar. 1997. det kvalitative forskningsintervju. Org: interviews, and introduction to qualitative research interviewing. Oversatt av Anderssen, Tone M og Rygge, Johan. Gyldendal Akademisk. Oslo
- Landman, Todd og Robinson, Neil. 2009. Sage handbook of comparative politics. Sage Publications Ltd.
- Lannoo, Karel. 2009. The road ahead after de Larosière. Centre for European Studies (CEPS). For the Foundation for European Progressive Studies. June 2009.
- Levi-Faur, David. 2010. regulatory Networks & Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space. Jerusalem Papers in Regulation and Governance. Jerusalem, The Hebrew University.
- Levitt, Barbara og Match, James G. 1988. Organizational Learning. Annual Review of Sociology, Vol. 14: s. 319 -338
- Lord, Christopher. 2011. The European Parliament and the Legitimation of Agencification. *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, No. 6, pp. 909-925
- March, James G & Olsen, Johan P. 1984. The new Institutionalism: organizational factors in political life. The American political science review, vol 78, no. 3 (Sep. 1984) 734-749. American Political Science Association.

- March, James G & Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering Institutions* (New York: The Free Press, 1989), James G. March and Johan P. Olsen, "The Institutional Dynamics of International Political Orders," *International Organization* 52, no. 4 (1998): 943-969.
- March, James G & Olsen, Johan P. 2006. *Elaborating the "New Institutionalism"*. The Oxford Handbook of Political Institutions, eds., Rhodes R.A.W; Binder, Sarah A & Rockman, Bert A. The Oxford Handbooks of Political Science. Oxford University Press.
- March, James G. 1995. *Democratic Governance*. New York: Free Press
- Martens, Maria. 2009. *Executive power in the making: the establishment of the European Chemical Agency. Expansion of the EU's executive capacity through agencies. An analysis on the genesis of the European Chemical Agency*. Arena Working Paper no. 08, 2009.
- Masciandaro, Donato; Nieto, Maria J, Quintyn, Marc. 2011. Donato Masciandaro. Exploring governance of the new European Banking Authority—A case for harmonization? *Journal of Financial Stability* Vol. 7 2011, pp. 204-214.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977): *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. *American Journal of Sociology*, 83, s. 340-63.
- Meyer, John W, and Brian Rowan. 1991. *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Ed. Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, s. 41-62. London: The University of Chicago Press.
- Michelle Cini. 2007. *European Union politics* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Moloney, Niamh. 2011. *The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market – A Tale of Two Competences: Part (1) Rule-Making*. *European Business Organization Law Review* 12: 46-86 (2011). T.M.C. Asser Press.
- Nelsen, Brent F og Stubb, Alexander C-G (Ed.). 1998. *Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Niamh, Moloney. 2011. *The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market – A Tale of Two Competences: Part (1) Rule-Making*. *European Business Organization Law Review* 12: 41-86
- Nilsson, Adriana. 2010. *Old is New Again: National responses to the financial crisis*. CRESC Working Paper Series, number 78. The University of Manchester
- Olsen, Johan P. 1988. *Statstyre of Institutsjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Philip Genschel og Markus Jachtenfuchs. 2011. *Beyond the regulatory polity*. The European Integration of Core State Powers.
- Pollack, M.A. 2001, *International Relations Theory and European Integration*. *Journal of Common Market Studies*, 39 – 2, s. 221-244
- Pollack, M.A. 2005. „Theorizing EU Policy-making“ , Ed. Wallace, H., Wallace W., Pollack, M.A.. *Policy-making in the European Union*. 5th edition. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt m.fl. 2004. *Agencies. How governments do things through semi autonomous organizations*. London. Palgrave.
- Powell, Walter W. 2007. *The New Institutionalism*. *The International Encyclopedia of Organizational Studies*. Sage Publishers.

- Przeworski, Adam. 2004. Institutions matter? An international journal of comparative politics. Volume 39, issue 4. 2004
- Quaglia, Lucia. 2008. Central Banking Governance in the European Union: a comparative analysis. Routledge 2008. Taylor & Francis e-library, 2007.
- Quaglia, Lucia. 2011. The European Union in regulating global finance. EUSA 2011 Papers archive. EUSA conference, Boston.
- Røvik, Kjell Arne, 1998, Moderne organisasjoner, trender i organisasjonstenkingen ved årtusenskiftet. Oslo, Universitetsforlaget AS
- Røvik, Kjell Arne, 2007. Trender og Translasjoner, ideer som former det 20 århundrets organisasjon. Oslo, Universitetsforlaget AS
- Sangiovanni, Mette Eilstrup (2006). Debates on European Integration, a Reader. The European Union Series. Palgrave Macmillan, New York.
- Schmidt, Vivien A. 2005. Institutionalism and the state. The state: theories and issues, eds., Colin Hay, David Marsh and Michael Lister. Palgrave Macmillian.
- Schmidt, Vivien A. 2010. Give peace a chance: reconciling four, not three "new institutionalisms". Ideas and politics in social science research. Ed. Beland, Daniel og Cox, Robert H.
- SEC (2004) 1459. Commission of the European Communities. 2004. The Application of the Lamfalussy Process to EU securities. Commission staff working document. Brussels 15.11.2004
- Selznick, Philip (1948). "Foundations of the Theory of Organization". American Sociological Review 13.
- Selznick, Philip. 1996. Institutionalism Old and New. Administrative Science Quarterly 41(2): 270-277.
- Shepsle, Kenneth A. 1989. Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach. Journal of Theoretical Politics 1 (1989), s. 131-147.
- Steigum, Erling (2004). Moderne Makroøkonomi. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.
- Steinmo, Sven og Kathleen Thelen 1992, Historical Institutionalism in Comparative Politics. Sven Steinmo, Kathleen Thelen og Frank Longstreth, Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thatcher, Mark (2002) Delegation to independent regulatory agencies: pressures, functions and contextual mediation. West European politics, 25 (1). s. 125-147.
- Thatcher, Mark (2002) Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. Journal of European public policy, 9 (6). s. 954-972.
- Thatcher, Mark and Stone Sweet, Alec (2002) Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. West European politics, 25 (1). s. 1-22.
- Thatcher, Mark og Stone Sweet, Alec. (2002). Theory and practice of delegation to non majoritarian institutions. West European Politics 25.
- Thiel, Sandra Van m.fl. 2009. The rise of executive agencies: comparing the agencification of 25 tasks in 21 countries. Paper to be presented at EGPA conference, 2-5 September 2009, Malta

- Trondal, Jarle og Egeberg, Morten. 2011. Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – Norsk og Europeisk. Europautredningen.
- Trondal, Jarle. 2010. Integrating an European Administrative Space. Multilevel Committee Governance. Lambert Academic Publishing, 2010.
- Trondal, Jarle. 2011. An Emergent European Executive Order. Oxford University Press, 2011. New York.
- Visscher, Christian de and Varone, Frederic. Governance of the EU Securities Sector: Impacts of the Lamfalussy Reform. New Modes of Governance Project Policy Brief 01. 2006. Luvain and Geneva.
- Yin, Robert K. 2009. Case Study Research; Design and Methods. 4th Ed. Sage Publications.
- Zucker, Lynne G. 1983. "Organizations as institutions. Research in the Sociology of Organizations, Ed. Bacharach S. D. Volume 47

Høringsuttalelser:

- McCreevy, Charlie. European Commissioner for Internal Market and Services. European Parliament - High Level Conference "Towards a New Supervisory Architecture in Europe". Mai 2009. Brussel.
- Holmquist, J. Director General Internal Market and Services. High Level Conference "Towards a New Supervisory Architecture in Europe". Mai 2009. Brussel.
- Obolensky, Ariane. Chair of the EBF's Executive committee and chief executive of the French banking federation. European Commission Conference: "Towards a new supervisory architecture in Europe". High Level Conference "Towards a New Supervisory Architecture in Europe". Mai 2009. Brussel.
- Zunzunegui, Fernando. FIN-USE Chairman. The View of the Consumers. High Level Conference "Towards a New Supervisory Architecture in Europe". Mai 2009. Brussel.
- Roethig, Oliver. Head of UNI finance. European Commissions conference on a "new supervisory architecture in Europe". "Towards a New Supervisory Architecture in Europe". Mai 2009. Brussel.
- Krol, Jiri. Director of financial market analysis and development, Ministry of finance of the Czech Republic. "Towards a New Supervisory Architecture in Europe". Mai 2009. Brussel.
- Schakman-Fallis, Karl Peter. Board member of ESBG. ESBG's view of the de Larosiere report. "Towards a New Supervisory Architecture in Europe". Mai 2009. Brussel.
- Taylor, Jonathan. Director General, London Investment Banking Association. EC hearing on EC communication, LIBA. "Driving European Recovery, and de Larosiere rapport". "Towards a New Supervisory Architecture in Europe". Mai 2009. Brussel.
- Grande, Mauro. European Central Bank. Ensuring adequate macro-prudential supervision in the EU. "Towards a New Supervisory Architecture in Europe". Mai 2009. Brussel.

Nettsider:

American Future. Schulman, Marc. Archive for the 'European Banking Authority (EBA)' Category: Opinions and News on the Eurozone Crisis No. 42 –

<http://www.americanfuture.net/category/europe/european-banking-authority-eba/>

Baroso, Jose Manuel Durao. Speech 09/76 25/09/2009. President of the European Commission. Opening Remarks: Press Point with Jacques de Larosiere –

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/76&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Bell, Stephen. Institutionalism: Old and New.

<http://espace.library.uq.edu.au/eserv/UQ:9699/Institutionalism.pdf>

Council of Mortgage Lenders. 26. October 2011: Basel 3 Changes in the EU: CRD 4 –

<http://www.cml.org.uk/cml/policy/issues/6425>

DocStoc. 12. July 2011. Changes: European Banking Authority –

<http://www.docstoc.com/docs/84495228/changes--European-Banking-Authority>

ECOFIN (2000) 213, 17.07.00. Regulation of the European Securities Markets; Terms of Reference for the Committee of Wise Men –

http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/mandate_en.pdf

Europa, Summaries of EU Legislation. The Single European Act –

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_en.htm

European Banking Authority. 13. January 2011. The European Banking Authority up and running and preparing new EU-wide stress test – <http://www.eba.europa.eu/News--Communications/Year/2011/The-European-Banking-Authority-up-and-running-and-.aspx>

<http://www.eba.europa.eu/News--Communications/Year/2011/The-European-Banking-Authority-up-and-running-and-.aspx>

European Banking Authority. 2011. Banking Stakeholder Group – Members –

<http://www.eba.europa.eu/Aboutus/Organisation/Banking-Stakeholder-Group/Members.aspx>

European Banking Authority. 27. September 2011: Standards and Guidelines: EBA Guidelines in Internal Governance (GL44) – <http://eba.europa.eu/Publications/Standards-Guidelines.aspx>

European Commission. Financial Services General Policy –

http://ec.europa.eu/internal_market/finances/index_en.htm

European Parliament. 2011. Parliament Gives Green Light to New Financial Supervision Architecture –

<http://www.europarl.europa.eu/en/headlines/content/20100910FCS81938/012/html/Parliament-gives-green-light-to-new-financial-supervision-architecture>

European Union Law; A Blog about EU law by Vihar Georgiev. 15. December 2010. –

<https://eulaw.wordpress.com/tag/esfs/>

Financial Services Authority. 20/10/2011. A brief guide to the European Union and its legislative processes. 2011 – http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/guide_to_eu.pdf

Financial Services Authority. Joint Work by the Three Level 3 Committees (3L3) –

<http://www.fsa.gov.uk/pages/About/What/International/european/lamfalussy/committees/index.shtml>

Financial Services Authority. Lamfalussy –

<http://www.fsa.gov.uk/pages/About/What/International/european/lamfalussy/index.shtml>

Lamfalussy Group, (2001), Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities markets, February 15 2011.

http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/general/lamfalussyen.pdf

Legislative Observatory. 27. August 2010. Procedure File, Legislative Dossier – European Parliament – COD/2009/0142 – http://page2rss.com/b5e2e910d5111fd56decdaa60e372/5046198_5082149

NRK. 25 land med i EUs finanspakt. Lastet ned 30.01.2012 –

http://m.nrk.no/m/artikkel.jsp?art_id=17975445

Official Journal of the European Union. 2010. REGULATION (EU) No 1093/2010 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 November 2010 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:331:0012:0047:EN:PDF>

Peterson Institute. Weisman, Steve & Veron, Nicolas: Toward a Centralized European Banking Authority – <http://www.petersoninstitute.org/publications/interviews/pp20110923veron.pdf>

Quaglia, Lucia. 2007. The politics of financial services regulation and supervision reform in the European Union. European Journal of Political Research vol. 46-2, pp 269-290. Wiley Blackwell.

<http://www.ingentaconnect.com/content/bpl/ejpr/2007/00000046/00000002/art00005>

Rajan, Raghuram. 07/02/2011. Project Syndicate. Why did Economists not Foresee the Crisis –

<http://www.project-syndicate.org/commentary/rajan14/English>

RegZone. The New European System of Financial Supervision – Institutional Reform Within the EU.

Lastet ned 12.11.2011 – <http://www.law-now.com/cmck/pdfs/nonsecured/neweuropeanreform.pdf>

Risk Business. European Banking Authority Issues Guidelines on Internal Governance –

https://subscriber.riskbusiness.com/ComponentFiles/Website/InterestingReading_FileName_121.pdf

The Economist. 21/10/2009. European Financing: EU takes Step Towards Financial Watchdog.

Industry Briefing; Economist Intelligence Unit –

http://www.eiu.com/index.asp?layout=ib3PrintArticle&article_id=544927439&printer=printer&rf=0

The Luxemburg Bankers Association. The European Banking Authority up and running and preparing

new EU-wide stress test – <http://www.abbl.lu/news-publications/news-archive/other-news/european-banking-authority-and-running-and-preparing-new-eu-wide-stress-test>

VOX. 7. February 2011. Mascinardo, Donato; Nieto, Maria J; Quintyn, Marc. The European Banking Authority: Are its governance arrangements consistent with its objectives? –

<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/6084>

Vedlegg 1; tidslinje for innføring av ESA byrå:

25/02/2009: Larosiere report

04/03/2009: Commission Communication for the Spring EU Council – COM (2009) 114

10/03/2009: Public Consultation

07/05/2009: High Level Conference

27/05/2009: Commission Communication from the Commission

23/09/2009: Commission Impact assessment, summary – SEC (2009) 1235

23/09/2009: Commission proposal for an EBA – COM (2009) 501

23/09/2009: Commission proposal for an EIOPA – COM (2009) 502

23/09/2009: Commission proposal for an ESMA – COM (2009) 503

26/10/2009: Commission and Council Initial Legislative Document – COM (2009) 0576

26/02/2010: European Parliament report by Committee responsible PE439.086

17/03/2010: Economic and Social Committee, opinion report – CES0446/2010

18/03/2010: European Central Bank, opinion, guideline and report – N7-0018/2010

10/05/2010: European Parliament, decision of the Committee responsible 1st/single reading – X

18/05/2010: European Parliament, tabled legislative report, 1st/Single reading – A7-0163/2010

07/07/2010: European Parliament, partial vote, 1st reading – T7-0269/2010

22/09/2010: European Parliament, position, 1st/Single reading T7-0336/2010

22/09/2010: Parliament gives green light for ESA and ESRB – X

17/10/2010: Council adopts establishing the ESA and ESRB – PRESSE 303

24/11/2010: Final Legislative Act – 32010L0078

24/11/2010: Regulation EBA – no 1093/2010

24/11/2010: Regulation EIOPA – no 1094/2010

24/11/2010: Regulation ESMA – no 1095/2010

24/11/2010: Corregium for the final act – 320101L0078R (01)

15/12/2010: Omnibus Directive – 2010/78/EU

01/01/2011: ESFS agencies established

Vedlegg 2, sub committees and working groups, høst 2011:

List of nominations to the EBA Standing Committees and sub-groups

EBA BS 2011 069
19 April 2011

Authority /
organisation: Finansstilsynet Norway

Group	Name	Position	Email	Office telephone	Mobile telephone (for EBA internal purposes, will not be distributed to other members)	Additional emails (e.g. group emails to be added to the distribution list)
Standing Committee on Regulation and Policy (SCRePol)	Regulation and Policy (SCRePol)					
	SG on Own Funds					
	SG on Credit Risk					
	SG on Intervention, Resolution and Deposit Guarantee Schemes					
	SG on Operational Risk					
	SG on Liquidity					
	SG on Internal Governance					
	SG on Securitisation and Covered Bonds					
	NW on ECALS					
	NW on Supervisory Disclosure					
	TF on Market Risk					
	TF on Remuneration					
	TF on Interest Rate Risk					
	TF on Leverage Ratio					
TF on Model Validations						
NW on 3rd Country Equivalence						
Standing Committee on Oversight and Practices (SCOP)	Standing Committee on Oversight and Practices (SCOP)					
	SG on Vulnerabilities and ongoing assessment of risk					
	SG on Micro-prudential analysis tools and data					
	SG on Home-host and colleges					
	SG on Risk assessment systems under Pillar 2					
	SG on Implementation and supervisory practices					
	Standing Committee on Accounting, Reporting and Auditing (SCARA)					
	SG on Accounting					
	SG on Reporting					
	SG on Auditing					
Standing Committee on Accounting, Reporting and Auditing (SCARA)	SG on Transparency					
	NW on COREP					
	NW on FINREP					
	NW on XBR					
	NW on XBRL					
Impact Study Group (ISG)	Impact Study Group (ISG)					
	Standing Committee for Financial Innovation (SCFI)					
Review Panel						

Vedlegg 3; intervjuguide:

1. På hvilket vis representerer disse nye ESA byråene en endring fra 3L3 komiteene?
 - a. Er det naturlig at myndighetenes nye regulerende rolle er et resultat av et følt behov for en mer effektiv tilsynsstruktur gjennom strengere regulering?
2. Hva vil du si vil være de mest fremtredende endringene i overgangen fra 3L3 til ESA byråer? For nasjonale tilsyn, Kommisjonen (og andre EU institusjoner), finansinstitusjoner etc?
3. I hvilken grad vil disse byråene kunne operere som autonome byråer, og på hvilket vis er de avhengig av øvrige EU institusjoner?
4. Hvilke markante endringer er gjort fra Larosiere rapportens utkast og hvilke institusjoner kan ha spilt en rolle for å få gjennom disse endringene?
5. Har du innsikt i om erfaringer med andre byråer har spilt inn når man har besluttet å opprette ESA?
 - a. Har det på noe tidspunkt vært presentert alternative løsninger, som for eksempel sterkere fokus på nettverksdannelse?
 - b. Kjenner du til hvorvidt alternative måter å strukturere tilsynsordningen på, for eksempel for å tilpasse disse til utviklingen av nasjonale finanstilsyn?
6. I hvilken grad vil du si at ESA byråene og den nye tilsynsstrukturen representerer en videreførelse av eksisterende europeisk finanspolitikk?
 - a. Oppfatter du det som en fortsettelse/videreførelse eller et markant brudd med fortiden?
7. Hva er, eller har vært, Kommisjonens rolle og interesser i denne prosessen?
 - a. I den grad Kommisjonen kan sies gitt fra seg makt, hva kan eventuelt forklare dette?
8. I hvilken grad og på hvilket vis har øvrige EU institusjoner påvirket utformingen av de nye tilsynsmyndighetene?
9. Kjenner du til nasjonale bekymringer uttrykt i forbindelse med opprettelse av de nye ESA byråene?
 - a. Har disse hatt noen innvirkning på utfallet?
10. Mener du krisen har blitt brukt som grunnlag for en byrådannelse som kanskje kan ha vært planlagt før?
 - a. Har Kommisjonen utnyttet krisetilstanden for å få sterkere kontroll, på EU nivå, med nasjonal finanspolitikk?
11. Er det naturlig å anta at byråene representerer en trend der EU søker innflytelse over det som kan omtales som "core state powers"?
12. Jeg er og interessert i organisasjonsstruktur, og spesielt endringer i forhold til 3L3, samt operasjonelle spørsmål knyttet til det daglige arbeid i finanstilsynene?
 - a. Kan du fortelle litt om hvordan ESA byråene er organisert internt?
 - b. Hvordan utformes regelverk og retningslinjer i de nye ESA byråene?
 - c. Hvilke utfordringer vil du vektlegge i byråenes første leveår?
 - d. Hvilke utfordringer ser du for deg møte byråene i fremtiden?
13. Er det noe annet du selv vil tilføye?

Intervjuer:

Finanstilsynet:

Anne Stine Aakvaag

Kristin Lund

Lisbeth Strand

Norges Delegasjon til EU; Utenriksdepartementet:

Kari Anita Syverud