



Riksbanken och finansiell stabilitet

2013

Innehåll

Riksbankens roll och uppdrag	3
Vad är finansiell stabilitet?	6
Det finansiella systemet och systemrisk	9
Finansiell stabilitet – förebyggande arbete	14
Finansiell kris – beredskap och hantering	23

BESTÄLLNING av denna publikation kan göras
från Sveriges riksbank, Kontorsservicecenter, 103 37 Stockholm;
fax 08-21 05 31; e-post: kontorsservicecenter@riksbank.se
eller webbplats: www.riksbank.se

Produktion: Sveriges riksbank

Tryck: Åtta.45 Tryckeri AB

ISBN svensk tryck – 978-91-89612-66-2

ISBN svensk online version – 978-91-89612-68-6

Stockholm januari 2013

Riksbankens roll och uppdrag

Riksbanken är Sveriges centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksdagen har delegerat ansvaret för penningpolitiken till Riksbanken och i lag bestämt att målet för Riksbankens verksamhet ska vara att upprätthålla ett fast penningvärde.¹ Enligt riksbankslagen ska Riksbanken också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.² Denna skrift beskriver Riksbankens arbete med det senare uppdraget.

Riksbankslagen beskriver inte närmare vad som avses med att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Det framgår dock att Riksbanken har ett ansvar för kontantförsörjningen³ och får tillhandahålla ett centralt betalningssystem.⁴ Ett säkert och effektivt betalningsväsende kräver ett stabilt finansiellt system så att betalningar och kapitalförsörjning kan fungera väl. Riksbanken måste även, liksom andra centralbanker, kunna hantera finansiella kriser och andra allvarliga störningar i det finansiella systemet för att betalningsväsendet ska vara säkert och effektivt. Riksbanken har i detta avseende en särskild roll eftersom den som centralbank vid behov snabbt kan tillföra pengar till det finansiella systemet.⁵

Ett stabilt finansiellt system är också en förutsättning för att Riksbanken ska kunna bedriva en effektiv penningpolitik. Det beror på att de finansiella marknaderna och deras sätt att fungera påverkar genomslaget för penningpolitiken genom de räntor som hushåll och företag får betala för sina lån. Dessutom får de ekonomiska konsekvenserna av en finansiell kris en direkt påverkan på prisstabiliteten, tillväxten och sysselsättningen.

Att "främja ett säkert och effektivt betalningsväsende" har alltså en vid innebörd. I praktiken handlar det om ett ansvar för att främja stabiliteten i det finansiella systemet. Till skillnad från i det penningpolitiska uppdraget är Riksbanken inte ensam ansvarig för att värna den finansiella stabiliteten. Riksbanken delar detta ansvar med Finansinspektionen, Riksgälden och regeringen genom Finansdepartementet. Alla dessa myndigheter har olika roller i arbetet med finansiell stabilitet.

1. 9 kap. 13 § regeringsformen, 1 kap. 2 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen). Skriften Penningpolitik i Sverige beskriver Riksbankens penningpolitiska mål och strategi. Skriften finns på Riksbankens webbplats, www.riksbank.se.

2. 1 kap. 2 § riksbankslagen.

3. 9 kap. 14 § regeringsformen, 5 kap. 3 § riksbankslagen.

4. 6 kap. 7 § riksbankslagen.

5. Det engelska begreppet för detta är lender of last resort.

Vad innebär uppdraget i praktiken?

Riksbankens praktiska arbete med att främja den finansiella stabiliteten består av flera olika deluppgifter, nämligen att:

- ge ut sedlar och mynt,
- se till att det finns ett centralt betalningssystem som banker och andra aktörer kan använda för att göra betalningar,
- inhämta, sammanställa och sprida information om det finansiella systemet,
- löpande analysera och övervaka utvecklingen i såväl det finansiella systemet som i ekonomin i övrigt,
- påverka det finansiella regelverket så att det bidrar till stabilitet och effektivitet,
- förebygga hot mot den finansiella stabiliteten genom att informera om och varna för risker samt vid behov lämna rekommendationer om åtgärder för att hantera dessa risker,
- hantera en finansiell kris om en sådan uppstår.

De olika deluppgifterna hänger ihop. Sedlar och mynt behövs för att vi ska kunna göra betalningar. Men i en modern ekonomi görs en stor del av betalningarna med olika typer av kort och genom att pengar flyttas mellan olika bankkonton. Detta gör att bankerna måste kunna betala till varandra. Riksbanken tillhandahåller därför ett centralt betalningssystem – kallat RIX – där banker kan genomföra dels sina egna betalningar, dels de betalningar de gör för sina kunders räkning. I detta system erbjuder Riksbanken krediter över dagen för att öka effektiviteten i systemet.⁶ RIX bidrar också till den finansiella stabiliteten eftersom det minskar de risker användarna tar gentemot varandra när de genomför betalningar.

I fokus för denna skrift står de uppgifter som handlar om Riksbankens arbete med att förebygga och hantera finansiella kriser. Skriften inleds med en genomgång av vad Riksbanken menar med finansiell stabilitet, vilka grundläggande funktioner och egenskaper det finansiella systemet har och vilka krav detta ställer på normgivande regleringar. Därefter följer en beskrivning av Riksbankens förebyggande arbete liksom dess krishanteringsarbete, innebörden i arbetet och hur det genomförs i praktiken. Skriften avslutas med ett framåtblickande avsnitt som behandlar ansvarsfördelning och nya arbetssätt inom området finansiell stabilitet.

6. 6 kap. 7 § riksbankslagen.

Makrotillsyn – ett politikområde under framväxt

Det pågår en övergripande översyn av området finansiell stabilitet i Sverige och i många andra länder, dels vad gäller det förebyggande arbetet och dels vad gäller arbetet med krishantering. Översynen handlar både om vad som behöver göras inom området och om vem som ska göra vad. Anledningen till översynen är lärdomar från den globala finanskrisen 2007–2009 vilka gjorde det tydligt att det finns påtagliga brister i hur det finansiella systemet är uppbyggt. Även övervakningen av systemet och krishanteringen har brutit i viktiga avseenden.

En viktig slutsats är att mikrotillsynen, som fokuserar på hälsotillståndet i enskilda finansiella institut, behöver kompletteras med vad som kallas makrotillsyn. Exakt vad som ska ingå i makrotillsynen liksom vilka verktyg som kan användas i detta syfte diskuteras nu internationellt. Men i grunden handlar makrotillsyn om att upptäcka, analysera och motverka risker i det finansiella systemet *som helhet*. Även om makrotillsyn ännu är ett politikområde under framväxt så visar lärdomar från finanskrisen att den institutionella strukturen för detta behöver utmärkas av beslutskraft och oberoende. Detta eftersom ansvaret för makrotillsyn behöver stå fritt från påtryckningar från såväl politiskt håll som från branschen. Det behövs även tydliga former för ansvarsutkrävande. Slutligen behöver den institutionella strukturen säkerställa att det finns en betydande och varaktig analyskapacitet till grund för beslutsfattandet. I Sverige pågår just nu en process som Riksbanken har tagit initiativ till för att ta fram ett institutionellt ramverk för makrotillsyn. Samtidigt pågår det en process inom såväl EU som i Sverige med att förbättra regelverket för krishantering. De pågående processerna i Sverige och det internationella utvecklingsarbetet kommer sannolikt att leda till flera beslut som påverkar omfattningen och utformningen av Riksbankens arbete med finansiell stabilitet. Denna skrift kommer därför att fortlöpande ses över och uppdateras.

Vad är finansiell stabilitet?

Det finns inget enkelt mått på finansiell stabilitet och det är inte heller lätt att kort och precist definiera vad begreppet innebär.⁷ Finansiell stabilitet handlar dock i stora drag om i vilken mån det finansiella systemet kan fullgöra sina uppgifter.

Riksbanken har valt att definiera finansiell stabilitet som att det finansiella systemet kan upprätthålla sina grundläggande funktioner och dessutom har motståndskraft mot störningar som hotar dessa funktioner.

Med det *finansiella systemet* avses inte bara banker, försäkringsbolag och andra finansiella aktörer, utan också finansiella marknader och den finansiella infrastruktur i form av tekniska system, dess regler och rutiner som krävs för att göra betalningar och utbyta värdepapper. Till systemet räknas även det finansiella regelverket i form av lagstiftning, regleringar och andra normer.

Det finansiella systemets *grundläggande funktioner* är att förmedla betalningar, omvandla sparande till finansiering och hantera risker. Dessa beskrivs mer detaljerat längre fram i avsnittet. Med att systemet ska *upprätthålla sina grundläggande funktioner* menas att störningar inte ska leda till att någon funktion försämras med stora samhällsekonomiska kostnader som följd. En sådan försämring kan vara att banker av någon anledning inte kan utföra betalningar sinsemellan. Ett annat exempel är en kreditåtstramning, där tillgången till krediter begränsas, till exempel därför att bankerna inte har möjlighet att finansiera sin utlåning.

Vad som utgör motståndskraft skiljer sig åt för olika delar av det finansiella systemet. Vad som är *motståndskraft mot störningar* som hotar systemets funktioner är dessutom en bedömningsfråga med många dimensioner. Det handlar till exempel om hur mycket kapital det finns i bankerna och hur god likviditet de har samt om hur sårbar den finansiella infrastrukturen för betalningar är. Senare i skriften beskrivs hur Riksbanken i praktiken bedömer motståndskraften i systemet. En störning kan till exempel vara att ekonomin, eller någon del av denna, plötsligt utvecklar sig sämre än förväntat eller att en större bank gör förluster som hotar dess överlevnadsförmåga.

7. För en genomgång av olika sätt att definiera begreppet Finansiell stabilitet, se exempelvis Garry J. Schinasi, Defining Financial Stability, IMF Working Paper WP/04/187, 2004.

Det finansiella systemets grundläggande funktioner

I sin definition av finansiell stabilitet har Riksbanken valt att utgå från de funktioner som det finansiella systemet tillhandahåller. För Riksbanken är det alltså väsentligt vilka dessa funktioner är, hur de tillhandahålls och varför de är viktiga för ekonomin. Det handlar främst om förmedling av betalningar, omvandling av sparande till finansiering och hantering av risker.

Förmedling av betalningar innebär att det finansiella systemet hjälper hushåll och företag när de behöver betala för varor eller tjänster. Om inte löner betalas ut i tid och räkningar kan betalas blir det snabbt kaos i ekonomin. I Sverige är det i huvudsak bankerna som förmedlar olika slags betalningstjänster och ser till att betalningar kan utföras. Förutom bankerna är de tekniska system där de faktiska överföringarna görs, det vill säga den finansiella infrastrukturen, en förutsättning för att betalningsförmedlingen ska fungera. För transaktioner med värdepapper, där både betalning och värdepapper ska byta ägare, finns det tekniska system som hanterar varje steg i transaktionen från det att en kund lämnar en köp- eller säljinstruktion till sin bank till dess att affären är genomförd.

Omvandling av sparande till finansiering innebär att det finansiella systemet tar hand om sparandet i hushåll och företag och medverkar till att finansiera konsumtion och investeringar i till exempel bostäder och produktionskapital. Hushåll och företag kan spara genom att göra insättningar i bank eller genom att köpa värdepapper på en marknad. Hushåll och företag som i stället vill låna kan göra det genom att ta banklån. För större företag finns det vanligtvis även möjlighet att låna genom att ge ut räntebärande värdepapper, så kallad marknadsfinansiering. Denna så kallade kapitalförsörjning innefattar alla former av finansiering, men en viktig del utgörs av krediter av olika slag. Den finansiella sektorn har dessutom en central roll i att kanalisera sparande till investeringar på ett effektivt sätt. Finansiella aktörer, som agerar som mellanhänder mellan sparare och investerare, är specialister på att bedöma kreditrisk, det vill säga risken för att en låntagare inte fullgör sina åtaganden enligt låneavtalet. De styr därmed tillgången till, och priset (räntan) på, olika investeringar, vilket i sin tur påverkar var kapitalet i slutändan hamnar. Görs detta effektivt innebär det att de samhällsekonomiskt mest effektiva investeringarna i första hand blir av, vilket främjar tillväxten.

När banker lånar ut pengar omvandlar de kortfristig finansiering till långfristig utlåning. Med det menas att bankernas finansiering, kundernas insättningar och bankernas marknadsfinansiering, ska betalas tillbaka på begäran eller har en kort löptid, medan deras utlåning är långfristig. Denna så kallade löptidsomvandling är en mycket viktig tjänst eftersom den ger hushåll och företag möjlighet att spara med kort bindningstid, så att exempelvis insättningar kan användas för betalningar, samtidigt som de kan låna på lång tid, exempelvis vid bostadsköp eller för investeringar i en ny fabrik.

Omvandlingen av sparande till finansiering och av kortfristig finansiering till långsiktig utlåning är alltså av stor betydelse för ekonomin. Hushåll och företag kan behöva krediter för att överbrygga glapp mellan intäkter och utgifter på kort sikt. Brist på mer långfristiga krediter skulle kunna tvinga företag att avstå från investeringar och många hushåll skulle få svårt att köpa bostad.

Hantering av risker innebär att det finansiella systemet hjälper hushåll och företag att sprida och fördela om risker till de aktörer som är bäst lämpade att bära dessa. Den som väljer att bära risk får en ersättning för det. Ju högre risk en aktör tar, desto högre ersättning. Riskhanteringen har blivit allt viktigare i takt med att de finansiella marknaderna har utvecklats. Företag och banker som finansierar sig på internationella värdepappersmarknader kan exempelvis försäkra sig mot ränte- och valutarisker, det vill säga de risker som orsakas av förändringar i räntenivåer och valutakurser, via de finansiella marknaderna. Exempelvis kan en pensionsförvaltare som placerar i obligationer vilja minska risken för en räntehöjning genom att sälja den risken på marknaden, samtidigt som förvaltaren kan vilja öka möjligheten till värdestegring genom att köpa exempelvis risken för att den svenska kronan stiger i värde. En effektiv hantering av risker i ekonomin innebär också att de som har bäst möjlighet att bära risker också kommer att bära dem. Om riskhanteringen via finansiella intermediärer och på de finansiella marknaderna å andra sidan inte fungerar kan många affärer försvåras och kanske till och med inte genomföras.

■ Det finansiella systemet och systemrisk

Det finansiella systemets tre grundläggande funktioner – förmedling av betalningar, omvandling av sparande till finansiering och hantering av risker – är centrala för att ekonomin ska fungera och växa. Finansiell stabilitet är helt enkelt en förutsättning för en hållbar ekonomisk tillväxt. Samtidigt är det finansiella systemet känsligt. Känsligheten beror på att centrala delar av det finansiella systemet, som banker och finansiella marknader, i sig har inneboende sårbarheter. Dessutom är de olika delarna av systemet nära sammankopplade med varandra. Det gör att problem som uppstår i en del av systemet snabbt kan spridas till andra delar och hota den finansiella stabiliteten. Kombinationen av inneboende sårbarhet och sammankoppling gör att det finansiella systemet i hög grad är förknippat med så kallade systemrisker.

Det finansiella systemet är känsligt

Banker är sårbara eftersom de omvandlar kortfristig finansiering till långfristig utlåning, vilket skapar en obalans mellan illikvida och långfristiga tillgångar och kortfristiga skulder. Så länge allmänheten och marknaden har förtroende för en bank är den här obalansen inget problem. Men om en banks förmåga att betala sina skulder av någon anledning blir ifrågasatt, exempelvis på grund av att banken plötsligt förväntas göra stora förluster eller för att korrekt information helt enkelt saknas, så kan en bank plötsligt förlora sin finansiering. Det som i så fall sker brukar man traditionellt beskriva som en uttagsanstormning, det vill säga att insättarna samtidigt vill ta ut sina pengar. Men i och med det ökade inslaget av marknadsfinansiering är den största risken i dag att en bank får svårt att finansiera sig när marknadsaktörerna inte vill förnya dess lån och köpa dess värdepapper. En bank med finansieringsproblem får svårt att betala sina skulder på utlovad tid eftersom bankens tillgångar är svåra att sälja. Detta kan då leda till att banken inte har tillräckligt med likviditet för att sköta sin dagliga verksamhet och därför kan behöva ställa in betalningarna. Om flera banker får problem samtidigt kan det uppstå en situation där hushåll och företag har svårt att få lån. En sådan situation kan i förlängningen få allvarliga samhälls-ekonomiska konsekvenser.

Finansiella marknader är sårbara av lite andra orsaker. För att en marknad ska fungera krävs att det finns köpare och säljare så att en tillgång kan säljas snabbt och till rätt pris. En sådan marknad har en hög så kallad marknads-

likviditet. En förutsättning för detta är att de som handlar på marknaderna, marknadsaktörerna, har förtroende för varandra. På de finansiella marknaderna är dock informationen om såväl marknadsaktörer som tillgångar oftast bristfällig och ojämnt fördelad, vilket gör att förtroendet lätt och snabbt kan förändras. Om förtroendet mellan aktörerna minskar så minskar också deras vilja att handla med varandra och marknadslikviditeten blir lägre. Då tar det längre tid att sälja tillgångar och priset varierar mer.

Marknadslikviditeten kan också störas på andra sätt. Aktörerna kan försvinna från vissa marknader för att de i oroliga tider vill behålla likviditet för egen del. De kan då välja att placera i andra sorters tillgångar, som exempelvis statspapper, eller i konton hos centralbanken. Aktörer kan också lämna vissa marknader om värdet på en tillgång plötsligt blir osäkert. En sådan osäkerhet kan förstärkas i oroliga tider då finansiella företag vill sälja sina tillgångar. De potentiella köparna kan då tro att säljaren i första hand försöker göra sig av med sina sämsta tillgångar. I oroliga tider kan marknadspriserna även falla kraftigt om många aktörer säljer samtidigt. Om det i en sådan situation inte finns tillräckligt med köpare så faller priset på tillgångar mer än motiverat och man kan säga att tillgångar i det närmaste "reas ut".⁸ Ett kraftigt prisfall minskar värdet på företagets tillgångar, vilket i sin tur kan tvinga fram ytterligare försäljningar. Det kan lätt bli en nedåtgående spiral med fallande priser, lägre värderade tillgångar, ytterligare tvångsförsäljningar som i sin tur leder till fallande priser och så vidare.

Risker kan spridas i det finansiella systemet

De olika delarna i det finansiella systemet är nära kopplade till varandra. Sammankopplingen yttrar sig bland annat i att aktörer lånar av eller handlar med varandra i mycket stor omfattning. Samtidigt finansierar de sig ofta på samma marknader. Om ett problem uppstår i en del av det finansiella systemet – hos någon eller några aktörer, på en marknad eller i någon del av den finansiella infrastrukturen – kan det därför lätt och snabbt sprida sig till övriga delar av systemet. Risken för detta kallas spridningsrisk.

Att problem sprids mellan banker beror inte bara på att de har skulder sinsemellan. Banker har också likartad verksamhet och är därmed utsatta för samma typ av risker. Om en bank drabbas av problem kan det därför snabbt uppstå farhågor om att även andra banker har problem. Det som börjar som ett problem i en enskild bank kan med andra ord utveckla sig till en förtroendekris för hela banksystemet. Eftersom vissa marknader är centrala för exempelvis bankernas finansiering och riskhantering kan även problem på en marknad snabbt sprida sig i det finansiella systemet och till bankerna.

⁸. Det engelska begreppet för detta är *fire sales*.

Systemrisk och begreppet systemviktig

Det finansiella systemet är genom sin känslighet och risken för spridningseffekter förknippat med så kallade systemrisker.

Riksbanken brukar definiera systemrisk som risken för att en störning inträffar i det finansiella systemet som kan leda till stora samhällsekonomiska kostnader.

Exempel på sådana störningar kan vara att ett företag som verkar på de finansiella marknaderna hamnar i kris eller att bankernas möjligheter att finansiera sig på marknaden av något skäl allvarligt försämras. Nära relaterat till systemrisk är begreppet systemviktig.

Riksbanken har valt att definiera en aktör, marknad eller del av den finansiella infrastrukturen som systemviktig om problem som uppstår hos en sådan aktör, på en sådan marknad eller inom en sådan infrastruktur kan leda till störningar i det finansiella systemet med potentiellt stora samhällsekonomiska kostnader som följd.

En aktör, marknad eller infrastruktur kan vara systemviktig om den är en förutsättning för att någon annan del av det finansiella systemet ska kunna fungera, eller om den är förknippad med stora spridningsrisker. Vad som bedöms som systemviktigt varierar över tiden beroende på hur det finansiella systemet fungerar vid tidpunkten i fråga och hur tillståndet i världen och i den svenska ekonomin är för övrigt. Detta innebär att även en liten aktör under vissa omständigheter kan bedömas vara systemviktig.

Externa effekter

En finansiell kris påverkar hela ekonomin. Beslut av aktörer i det finansiella systemet kan därmed medföra konsekvenser för andra såväl inom som utanför det finansiella systemet. Sådana konsekvenser som drabbar andra kallas externa effekter. Aktörerna har själva inte tillräckliga incitament att fullt ut ta hänsyn till sådana externa effekter. För en enskild bank som får problem eller kanske till och med går i konkurs är spridningseffekterna i det finansiella systemet alltså en extern effekt. Banken kommer således inte att räkna med dessa konsekvenser, vilket gör att den kan ta för stora risker. I och med detta kan systemrisken i det finansiella systemet bli högre än vad som är önskvärt utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Aktiviteten på de finansiella marknaderna är också förknippad med externa effekter. Dessa skiljer sig dock från de tidigare nämnda effekterna genom att de verkar via prisbildningen. Exempelvis har marknadsaktörerna ingen anledning att bry sig om vilka konsekvenser deras agerande får för mark-

nadslikviditeten eller för andra aktörer när de "rear ut" finansiella tillgångar. Andra aktörer påverkas i sin tur av ett prisfall då marknadspriser används för att värdera företag. Ett kraftigt fall i priserna kan därigenom innebära en försämrad finansiell ställning och ett förlorat förtroende för andra aktörer än den eller de som orsakade fallet. Denna effekt av ett visst agerande på marknaden är en extern effekt. När flera aktörer agerar på samma sätt på marknaden kan det leda till att marknadslikviditeten försvinner eller att förtroendet för en systemviktig bank eller banker generellt minskar, vilket i sin tur kan leda till försämringar i det finansiella systemets funktioner. Det innebär alltså att aktörernas agerande på de finansiella marknaderna kan bidra till systemrisk.

Externa effekter kan också förekomma när aktörerna använder systemen i den finansiella infrastrukturen. I infrastrukturen kan detta ta sig uttryck i att aktörerna av någon anledning väljer att använda ett system där riskerna utifrån samhällets perspektiv är för höga eftersom kostnaderna för ett sammanbrott av systemet i stor utsträckning drabbar andra än aktörerna själva.

Det finansiella systemet regleras i särskild ordning

Den finansiella sektorns stora samhällsekonomiska betydelse i kombination med förekomsten av systemrisker och externa effekter gör det motiverat att särskilt reglera det finansiella systemet. Det finns därför särskilda regler för företag som bedriver finansiell verksamhet eller verkar i det finansiella systemet, som banker, finansbolag, marknadsplatser, infrastrukturföretag och andra finansiella företag. Reglerna kräver att företagen dels har tillräckligt med kapital för att minska risken för konkurs, dels har förmågan att hantera övriga risker i sin verksamhet. Det är den traditionella tillsynen, mikrotillsynen, som övervakar om reglerna följs. Fokus för denna typ av tillsyn är alltså hälsotillståndet i enskilda institut. I Sverige är det Finansinspektionen som ansvarar för denna tillsyn.

Ett annat viktigt skäl för reglering av den finansiella sektorn är att konsumenternas tillgångar hos och intressen gentemot de finansiella företagen behöver skyddas. Även om konsumentskydd och skydd av det finansiella systemets funktioner kan ses som skilda motiv till reglering, har åtgärder i syfte att stärka det ena ofta konsekvenser för det andra. En sådan åtgärd är insättningsgarantin som är en viktig del i konsumentskyddet. En insättningsgaranti innebär att staten eller någon annan aktör ersätter insättningar på konton om en bank går i konkurs. Insättningsgarantin utgör emellertid inte bara ett konsumentskydd. Den minskar också risken för en uttagsans stormning och bidrar därmed till stabilitet i systemet. Riksgälden ansvarar för insättningsgarantisystemet.

Insättningsgarantin kan även ha en negativ inverkan på systemets stabilitet eftersom den kan minska insättarnas incitament att välja banker med låg

risk framför banker med hög risk, särskilt om de senare erbjuder högre ränta. Sådana problem kan också uppstå med andra statliga åtgärder som på ett eller annat sätt skyddar aktörerna från konsekvenserna av sitt risktagande. Detta kan leda till ett för högt risktagande i det finansiella systemet.⁹ Det är därför viktigt att denna typ av problem så långt som möjligt minskas när man utformar det så kallade skyddsnetet. Ett viktigt led i detta är att det finns ett ändamålsenligt regelverk som ger förutsättningar för att man under ordnade former ska kunna hantera banker med svåra ekonomiska problem utan att det leder till störningar i det finansiella systemet eller till stora kostnader för skattebetalarna.

9. Detta förhållande brukar kallas *moral hazard*.

■ Finansiell stabilitet – förebyggande arbete

Utöver att ge ut sedlar och mynt samt att tillhandahålla ett centralt betalningssystem stödjer Riksbanken det finansiella systemets stabilitet på flera andra sätt. Under normala förhållanden arbetar Riksbanken med att förebygga finansiella kriser. Detta gör Riksbanken genom att identifiera, analysera och motverka risker i det finansiella systemet som helhet. Riksbanken saknar dock tvingande verktyg för att påverka aktörerna i det finansiella systemet. I stället får Riksbanken i första hand, offentligt och i dialog med aktörerna, uppmärksamma och varna för risker som har identifierats.¹⁰ Riksbanken ger också rekommendationer till banker och andra aktörer om åtgärder som bör vidtas för att hantera de risker som identifierats. Målet är att aktörerna ska minska risktagandet och/eller stärka motståndskraften mot störningar. Riksbankens förebyggande arbete innebär att:

- inhämta information om det finansiella systemet,
- löpande analysera och övervaka det finansiella systemet,
- förebygga hot mot den finansiella stabiliteten genom att informera och varna för risker samt vid behov lämna rekommendationer om åtgärder som bör vidtas för att hantera dessa risker,
- samarbeta med andra myndigheter i Sverige och internationellt,
- påverka det finansiella regelverket så att det bidrar till stabilitet och effektivitet.

Informationsinsamling

Riksbanken har enligt riksbankslagen rätt att begära in den information som Riksbanken anser vara nödvändig för att övervaka betalningssystemets stabilitet.¹¹ Riksbanken samlar för detta ändamål in uppgifter från flera olika håll.

Statistiska centralbyrån (SCB) sammanställer på Riksbankens uppdrag finansmarknadsstatistik. Denna består av statistikuppgifter över svenska finansinstitut och de finansiella marknaderna.¹² Statistiken samlas in månadsvis och innehåller bland annat information om skulder och tillgångar hos företag i den finansiella sektorn, liksom aktuella in- och utlåningsräntor.

10. Målen för Riksbankens kommunikation finns i Riksbankens kommunikationspolicy och Kommunikationspolicyen för finansiell stabilitet som finns på Riksbankens webbplats, www.riksbank.se.

11. 6 kap. 9 § riksbankslagen.

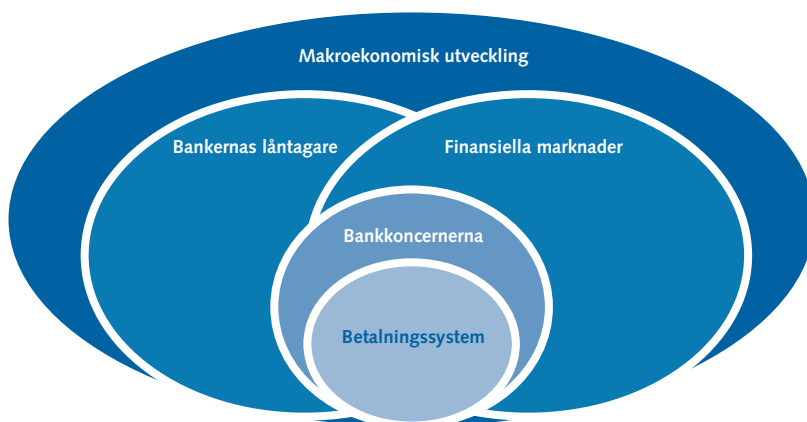
12. Finansmarknadsstatistiken finns på SCB:s webbplats, www.scb.se.

Riksbanken samlar även själv in statistik från banker och infrastruktur-företag såsom uppgifter om bankernas exponeringar gentemot varandra i form av olika åtaganden, antalet transaktioner i infrastruktursystemen och andra faktorer av relevans för hur systemen fungerar. Riksbanken genomför också vid behov egna enkätundersökningar som på olika sätt syftar till att belysa förhållanden på de finansiella marknaderna. Exempelvis genomför Riksbanken två gånger per år en riskenkät. Syftet med enkäten är dels att få en samlad bild av synen på risk på den svenska ränte- och valutamarknaden, dels att bilda sig en uppfattning om aktörernas syn på marknadens funktionssätt.¹³ Även förhållanden kring hur den svenska allmänheten genomför betalningar har studerats med hjälp av enkätundersökningar.¹⁴ Därtill deltar Riksbanken aktivt i internationella sammanhang vilket utgör ytterligare ett betydande inslag i Riksbankens informationsinsamlande.

Löpande stabilitetsanalys

Riksbanken analyserar kontinuerligt de risker som hotar det finansiella systemet som helhet. Figur 1 illustrerar översiktligt de områden som ingår i Riksbankens stabilitetsanalys. Betalningssystemet utgör kärnan i analysen eftersom det är där alla transaktioner sker mellan deltagarna. Bankkoncernerna är de huvudsakliga deltagarna i betalningssystemet. Dessa är i sin tur beroende av utvecklingen dels på de finansiella marknaderna, dels hos sina låntagare. Den makroekonomiska utvecklingen spelar i sin tur stor roll för såväl de finansiella marknaderna som bankernas låntagare.

Figur 1. Vad ingår i Riksbankens övervakning?



13. Resultatet av riskenkäten publiceras dels på Riksbankens webbplats, www.riksbank.se, dels i rapporten Finansiell stabilitet.

14. Resultatet av en sådan undersökning diskuteras exempelvis i Lars Nybergs tal Dags att byta kontanterna mot kort i januari 2010. Talet finns på Riksbankens webbplats, www.riksbank.se.

I fokus för Riksbankens analys och övervakning finns de delar av systemet som är eller kan vara systemviktiga. De fyra stora bankkoncernerna¹⁵ står i dagsläget i centrum för övervakningen eftersom de spelar en sådan central roll för den reala ekonomins betalningsförmedling, kreditförsörjning och hantering av finansiella risker. Dessa banker svarar tillsammans för cirka tre fjärdedelar av både den samlade inlåningen från och utlåningen till den svenska allmänheten.

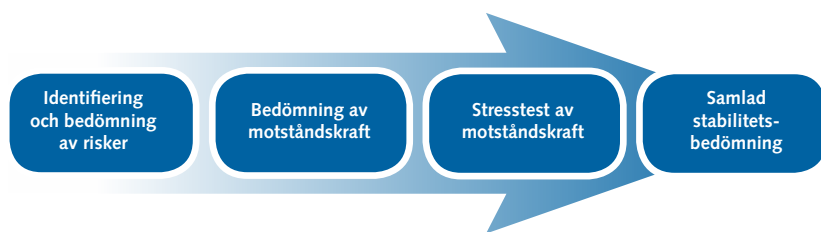
Även de finansiella marknaderna är av betydelse för Riksbankens analys eftersom de spelar stor roll för bankernas och företagens finansiering och riskhantering. Svenska banker har ett internationellt sett stort inslag av marknadsfinansiering – de finansierar ungefär hälften av sin utlåning med värdepapper och hälften med inlåning. Dessutom är cirka två tredjedelar av deras marknadsfinansiering i utländsk valuta.¹⁶

När det gäller den finansiella infrastrukturen riktar Riksbanken sin analys mot de delar som är väsentliga för allmänhetens betalningar och för att de finansiella marknaderna ska fungera väl. Även deltagarna i dessa system och hur de använder sig av systemen är av betydelse för analysen.

Bedömning av finansiell stabilitet

Riksbankens stabilitetsbedömning och analys kan schematiskt delas upp i tre steg: identifiering och bedömning av risker, bedömning av motståndskraft samt stresstest av bankers motståndskraft mot risker. Dessa tre steg ligger sedan till grund för Riksbankens bedömning av den finansiella stabiliteten. Detta illustreras i figur 2.

Figur 2. Riksbankens stabilitetsbedömning



Identifiering och bedömning av risker

Det första steget i Riksbankens stabilitetsbedömning är att identifiera och bedöma risker och hot mot den finansiella stabiliteten. Som en del i det arbetet följer och analyserar Riksbanken utvecklingen i omvärlden. Prisbildningen och aktiviteten på de finansiella marknaderna kan därutöver ge

¹⁵. Dessa är Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank.

¹⁶. Se rapporten Finansiell stabilitet 2012:2.

tidiga indikationer på det allmänna stämningläget, på viljan att ta risk, var risker finns och hur de förändras över tiden. Riksbanken övervakar dessutom mer specifikt riskerna för att finansiella aktörer, och då särskilt de stora bankerna, ska drabbas av förluster. När risken för betydande förluster ökar kan förtroendet för bankerna minska, vilket i sin tur kan leda till att bankerna får svårt att finna finansiering. Svårigheter för bankerna kan i sin tur leda till att kreditgivning minskar och i förlängningen till konkurser.

För banker och andra finansiella företag som lånar ut pengar är kreditrisken, det vill säga risken att låntagaren inte kan betala räntor och kapitalbelopp i tid, en betydande förlustrisk. Omkring 60 procent av de svenska bankernas tillgångar utgörs av utlåning till allmänheten. Analyser av bankkoncernernas låntagare är därför viktiga. Riksbanken studerar särskilt stora låntagargrupper, som fastighetsbolag, och följer utvecklingen på marknader av betydelse för utlåningen, som den kommersiella fastighetsmarknaden och bostadsmarknaden.

Banker omvandlar kortfristigt sparande till långfristig utlåning. När de gör det tar de på sig likviditetsrisk. För att bedöma likviditetsrisken övervakar Riksbanken både löptidsskillnader mellan tillgångar och skulder och bankernas möjligheter att finansiera sig på de finansiella marknaderna. De möjligheterna påverkas dels av vilket förtroende en bank har på marknaden, dels av hur väl marknaderna fungerar. Riksbanken analyserar därför löpande riskerna för likviditeten på de mest betydelsefulla marknaderna.

De svenska bankerna blir allt mer internationella i sina verksamheter och ungefär hälften av de tillgångar och skulder som tas upp på de svenska bankernas balansräkningar kommer från verksamheter utomlands. Därför är betalningsförmågan hos bankernas utländska låntagargrupper och utvecklingen på de internationella finansiella marknader som bankerna är beroende av för sin finansiering numera viktiga delar av Riksbankens analys.

Vad gäller den finansiella infrastrukturen finns det även andra typer av risker än de som listas ovan som Riksbanken analyserar i sin stabilitetsbedömning. Operationell risk är ett sådant exempel. I Riksbankens övervakning av den finansiella infrastrukturen prioriterar Riksbanken risker både i och mellan de svenska infrastruktursystemen. För varje infrastruktursystem bedöms riskerna utifrån hur stor sannolikheten är att de materialiseras samt hur stora konsekvenserna skulle bli för den finansiella stabiliteten i Sverige. Därefter förbereder Riksbanken en plan för övervakningsverksamheten som anger vilka risker som ska prioriteras, det vill säga analyseras vidare och hanteras på kort sikt, och vilka som är mindre akuta och kan hanteras på längre sikt. Infrastrukturen har, liksom bankerna, på senare år blivit internationell. Exempelvis är vissa av de infrastruktursystem som används av svenska aktörer inte baserade i Sverige. Detta ställer ökat krav på samarbete mellan myndigheter i olika länder och Riksbanken deltar därför i övervakningssamarbeten för ett flertal svenska och utländska infrastruktursystem.

Bedömning av motståndskraft

Nästa steg i Riksbankens stabilitetsbedömning är att bedöma motståndskraften i olika delar av det finansiella systemet. Motståndskraft handlar om i vilken utsträckning det finansiella systemet kan hantera en störning utan att det påverkar någon funktion negativt. Det handlar om förmågan att dels hantera störningar där de uppstår, dels begränsa spridningen av störningarna. Man kan något förenklat uttrycka detta som att ju högre motståndskraften är desto mindre känsligt är det finansiella systemet. Analysen av motståndskraft måste också sättas i relation till de risker som har byggts upp och identifierats i de enskilda bankerna, på marknaderna och i infrastrukturen.

Motståndskraft har olika beståndsdelar i olika delar av det finansiella systemet. För en bank handlar motståndskraften till stor del om dess kapital och likviditetssituation. Om en bank gör kreditförluster så kan den behålla eller förlora marknadens och allmänhetens förtroende beroende på hur mycket kapital banken har för att täcka förlusterna. Ett minskat förtroende kan i sin tur leda till att bankens likviditetssituation snabbt blir ansträngd. Riksbanken analyserar därför fortlöpande bankernas kapitalstyrka. Riksbanken studerar även bankernas lönsamhet för att kunna bedöma deras konkurrensförmåga och möjlighet att på sikt bygga upp kapitalstyrka och möta kreditförluster. Bankernas likviditetssituation är beroende av hur de väljer att finansiera sig och hur känslig denna finansiering är för störningar på olika marknader.

När det gäller finansiella marknader beror motståndskraften på hur stort förtroende marknadsaktörerna har för varandra. Detta innebär att om det finns en risk för att marknadsaktörerna gör plötsliga och oväntade förluster så utgör denna risk ett hot även mot marknadens funktionssätt. Marknadens motståndskraft påverkas också bland annat av hur många och stora köpare och säljare som finns, hur väl genomlysta eller begripliga tillgångarna på marknaderna är och vilka risker som är förknippade med den infrastruktur där transaktionerna genomförs.

Riksbankens bedömning av motståndskraften i den finansiella infrastrukturen är inriktad på att se till att dessa system, deras regelverk och rutiner fungerar på ett säkert och effektivt sätt. Det är viktigt att infrastruktur-systemen kan hantera operativa risker så att betalningar och värdepappers-transaktioner kan genomföras utan större avbrott.

Motståndskraft handlar också om huruvida problem hos enskilda aktörer, på marknader eller i infrastrukturen, kan hållas isolerade och inte spridas vidare. Det finansiella systemets motståndskraft handlar således även om vilka spridningsrisker som finns i olika delar av systemet. Riksbanken analyserar därför kontinuerligt vilken spridningsrisk en bank ger upphov till genom att använda information om bankernas största exponeringar mot varandra och mot andra stora aktörer i det finansiella systemet, deras så kallade motpartsexponeringar. När det gäller finansiella infrastrukturer

handlar det om att systemen inte ska medföra någon kredit- eller likviditetsrisk för deltagarna och om att de ska minimera spridningsriskerna deltagarna emellan.

Stresstest av motståndskraft

Efter att ha identifierat riskerna och uppskattat det finansiella systemets motståndskraft bedömer Riksbanken om bankerna, som utgör en betydande del av det finansiella systemet, kan upprätthålla sina funktioner i det scenario som Riksbanken bedömer vara det mest troliga under ett par år framåt. Men enligt Riksbankens definition av finansiell stabilitet ska det finansiella systemet även kunna upprätthålla sina funktioner om en oväntad störning inträffar. För att bedöma om det finansiella systemet har sådan motståndskraft testas de svenska bankerna ytterligare med så kallade stresstester. I dessa testas hur bankerna klarar påfrestande, men inte osannolika, scenarier under en viss tidsperiod. Såväl bankernas kapitalsituation som deras likviditetssituation testas.

Att utsätta bankerna för stresstester innebär att fokus flyttas från att spekulera kring vad som kan gå fel – där antalet scenarier i princip är oändligt – till vad som händer om något går fel. Syftet är att uppmärksamma bankerna på konsekvenser av störningar samt att uppmuntra dem att ha tillräckligt med motståndskraft mot störningar som är svåra att förutse men ändå möjliga.

Vid stresstesterna använder Riksbanken offentliga data och en modell som finns tillgänglig för allmänheten. Detta innebär att resultaten av stresstesterna kan bli offentliga och är möjliga att replikera. Individuella testresultat för de fyra stora bankkoncernerna publiceras i rapporten Finansiell stabilitet.

Sammanfattande bedömning

Mot bakgrund av dessa analyser och tester gör Riksbanken en sammanfattande bedömning av den finansiella stabiliteten i Sverige. Om Riksbanken finner att det finansiella systemet har motståndskraft i relation till riskerna för att kunna hantera en oväntad störning utan att systemets funktioner kraftigt försämras så bedömer Riksbanken, att det finansiella systemet är stabilt. Den sammanfattande bedömningen publiceras två gånger per år i rapporten Finansiell stabilitet. Utöver det lyfter och kommunicerar Riksbanken på olika sätt sin bedömning av den finansiella infrastrukturen.

Kommunikation för att främja finansiell stabilitet

Riksbanken har inga tvingande verktyg för att påverka aktörerna i det finansiella systemet. I stället påverkar Riksbanken i första hand genom kommuni-

kation. Offentligt och i dialog med aktörerna, uppmärksammar och varnar Riksbanken för systemriskar som har identifierats.¹⁷

Riksbankens syn på den finansiella stabiliteten kommuniceras på flera olika sätt. Resultaten av stabilitetsanalysen publiceras i rapporten Finansiell stabilitet. I rapporten redovisar Riksbanken sin bedömning av den finansiella stabiliteten i Sverige och lyfter fram risker som skulle kunna utvecklas till hot mot denna. Därtill publicerar Riksbanken rapporter om den svenska finansiella infrastrukturen.¹⁸ Riksbanken kommunicerar också via andra kanaler, som olika typer av publikationer och vid bilaterala möten med aktörer i Sverige och internationellt. Direktionens ledamöter håller även tal om sin syn på frågor som rör finansiell stabilitet. Kommunikation är också en central del i Riksbankens arbete med att påverka de finansiella regelverken (se avsnittet om det normbildande arbetet).

Ytterligare ett sätt för Riksbanken att sprida kunskap, baserad på den information som samlas in, är via den årliga publikationen Den svenska finansmarknaden.¹⁹ Publikationen beskriver hur det svenska finansiella systemet är uppbyggt och fungerar och vilka aktörer som är verksamma i detta.

Erfarenheter från finanskrisen 2007–2009 visade dock att det inte alltid räcker med att enbart uppmärksamma finansiella risker. ²⁰ Riksbanken kan också behöva ge tydliga förslag på lämpliga åtgärder för att motverka riskerna. För att tydligare försöka påverka har Riksbanken därför börjat publicera rekommendationer i rapporten Finansiell stabilitet.²¹ Rekommendationerna kan riktas till såväl banker och andra marknadsaktörer som till lagstiftare och andra myndigheter och handlar om åtgärder som Riksbanken anser att dessa bör vidta för att minska de risker som identifierats. Dessa kan ha sin grund i den ekonomiska utvecklingen eller mer strukturella obalanser.

I sin kommunikation strävar Riksbanken efter att vara så öppen, tydlig och förutsägbar som möjligt. Samtidigt måste Riksbanken ta hänsyn till att öppenhet om risker i det finansiella systemet i vissa fall skulle kunna öka osäkerheten och den finansiella oron. Därför måste avvägningar alltid göras.

Internationellt och nationellt samarbete samt normbildning

Det pågår ett omfattande internationellt samarbete mellan myndigheter. Riksbanken deltar aktivt i en rad internationella organisationer, vilka är

17. Målen för Riksbankens kommunikation finns i Riksbankens kommunikationspolicy och Kommunikationspolicyen för finansiell stabilitet som finns på Riksbankens webbplats, www.riksbank.se.

18. Bland annat har Riksbanken publicerat rapporten Riksbankens övervakning av den finansiella infrastrukturen som finns på Riksbankens webbplats, www.riksbank.se.

19. Publikationen finns på Riksbankens webbplats, www.riksbank.se.

20. Riksbanken såg relativt tidigt att de svenska bankernas utlåning i Baltikum inte var uthållig och ledde till betydande risker. Det visade sig dock i efterhand att de åtgärder som Riksbanken vidtog inte var tillräckligt kraftiga och därför inte fick avsedd effekt.

21. Finansiell stabilitet 2010:2 var den första rapporten som innehöll rekommendationer.

viktiga forum för detta samarbete. Det internationella samarbetet handlar både om att utbyta information, diskutera aktuella risker och om att utveckla arbetet med att förebygga risker och hantera kriser. Därtill bestäms allt mer av det finansiella regelverket i olika internationella fora innan de, via EU-rätten, genomförs i svensk lagstiftning. Det kan till exempel handla om regler för hur mycket kapital och likvida tillgångar som banker ska ha, effektiva regelverk för att hantera banker i kris och standarder för finansiella infrastrukturer. Den internationella så kallade normbildningen är därför en viktig del i Riksbankens arbete med finansiell stabilitet. Riksbanken påverkar utformningen av finansiella regler både på det internationella planet via internationella organisationer och nationellt genom att Riksbanken yttrar sig löpande över ett stort antal förslag till svenska lagar, föreskrifter och allmänna råd.

Ett viktigt forum för det internationella samarbetet är BIS, vars främsta uppgift är att främja ett internationellt monetärt och finansiellt samarbete. BIS är ett aktiebolag som ägs av ett femtiotal centralbanker, bland annat Riksbanken som är representerad i styrelsen. I BIS ingår Baselkommittén som sätter internationella standarder för banker. Dessa internationella överenskommelser införlivas via EU i lagar och direktiv som därmed också blir styrande för Sverige. Riksbanken är representerad i Baselkommittén och deltar i ett stort antal av Baselkommitténs arbetsgrupper. Förutom i Baselkommittén deltar Riksbanken även i Kommittén för det globala finansiella systemet (CGFS), Kommittén för betalnings- och avvecklingssystem (CPSS) och Marknadskommittén (MC). Inom dessa fyra kommittéer förs också en kontinuerlig diskussion och analys kring systemrisk, krishantering och regelutveckling.

Ett annat viktigt forum är Internationella valutafonden (IMF), där så gott som alla länder i världen är medlemmar. Riksbanken medverkar här tillsammans med andra centralbanker och finansministerier. Sverige samarbetar med de nordiska och baltiska länderna, som utgör en gemensam valkrets i IMF.

För ekonomiska frågor på Europeanivå utgör Europeiska unionen (EU) ett centralt forum. Riksbanken ingår även i Europeiska centralbankssystemet (ECBS) och bidrar till förberedelserna inför Ekofin-rådets möten genom sin medverkan i Ekonomiska och finansiella kommittén (EFK). Riksbankschefen deltar också i de halvårsvisa informella Ekofin-mötena. Genom sitt deltagande i dessa forum medverkar Riksbanken till samordningen av åtgärder som kan främja en långsiktigt balanserad utveckling. Dessutom yttrar sig Riksbanken löpande över konsultationer på föreslagna EU-direktiv och andra EU-ärenden.

Efter den internationella finanskrisen har samarbetet kring makrotillsyn formaliserats på europeisk nivå genom etableringen av Europeiska systemrisk-

nämnden (European Systemic Risk Board, ESRB)²². Riksbanken samarbetar även med de nordiska och de baltiska länderna kring frågor om makrotillsyn, bland annat i forumet Nordic Baltic Macroprudential Forum, NBMF.

Också på det nationella planet är samarbetet med andra myndigheter en viktig del i det förebyggande arbetet. Riksbanken har enligt riksbankslagen en möjlighet att samråda med Finansinspektionen i viktiga frågor som rör finansiell stabilitet och Finansinspektionens tillsynsverksamhet.²³ På senare tid har samarbetet mellan Finansinspektionen och Riksbanken kring makrotillsyn fått en fastare struktur sedan januari 2012 då de båda myndigheterna i ett gemensamt initiativ inrättade ett samverkansråd.²⁴ Rådet håller möte minst två gånger per år för att samråda och utbyta information kring bedömningar av risker som kan hota det finansiella systemet som helhet och diskutera lämpliga förebyggande åtgärder. Resultatet av diskussionerna kommuniceras i gemensamma offentliga protokoll.²⁵ Överenskommelsen om samverkansrådet kommer att upphöra att gälla om ansvaret för makrotillsynen regleras i lag på annat sätt.²⁶

Utöver detta bidrar Riksbanken till den nationella och internationella normbildningen genom analyser, tal och annan kommunikation.

22. Efter den globala finanskrisen 2007-2009 beslutade EU att stärka tillsynen och övervakningen inom unionen genom att upprätta dels tre makrotillsynsmyndigheter (EBA, EIOPA, ESMA), dels makrotillsynsorganet ESRB.

23. 4 kap 3 § riksbankslagen.

24. Formerna för Samverkansrådet anges i ett *Memoranda of Understanding*.

25. Protokoll från samverkansrådets möten finns publicerade på Riksbankens webbplats, www.riksbank.se.

26. Se Kommittédirektiv 2011:6.

■ Finansiell kris – beredskap och hantering

En kris i det finansiella systemet är allvarlig och kan medföra att ekonomin krymper, företag går i konkurs och människor blir arbetslösa. Hushåll och företag kan tvingas se sina tillgångar, exempelvis fastigheter och aktiefonder, förlora kraftigt i värde eller helt försvinna samtidigt som statens finanser kan försämrans drastiskt. Det tar ofta lång tid innan ekonomin återhämtar sig och det är inte heller säkert att förlusterna helt kan ersättas.²⁷ Det är därför viktigt att minska dessa samhällsekonomiska kostnader genom en god krishantering.

Krisberedskap

För att Riksbanken ska kunna hantera en kris krävs en god beredskap. Att upprätthålla en sådan beredskap är en viktig del av Riksbankens arbete med att främja finansiell stabilitet även under normala förhållanden. Krisberedskapen har flera komponenter. En förutsättning för att Riksbanken ska kunna hantera en kris är att det finns en löpande stabilitetsanalys av hög kvalitet som ger god kännedom om det finansiella systemet (se avsnittet bedömning av finansiell stabilitet). Det krävs också att Riksbanken upprätthåller en praktisk förmåga att hantera kriser. Detta inbegriper att Riksbanken har en effektiv krisorganisation med väl förberedda rutiner för beslutsfattande och olika typer av stödåtgärder.

Eftersom Riksbanken delar ansvaret för att hantera en finansiell kris med regeringen, Riksgälden och Finansinspektionen krävs det ett nära samarbete mellan myndigheterna. Riksbanken ansvarar för att upprätthålla likviditeten i systemet. Regeringen och Riksgälden, i egenskap av stödmyndigheter, har enligt lagen²⁸ om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen) ansvar för mer långsiktiga former av stöd. Det kan till exempel röra sig om att garantera bankers mer långsiktiga upplåning eller att skjuta till riskkapital. Finansinspektionen har ett ansvar för mikrotillsynen av de finansiella företagen på det sätt som tidigare beskrivits. Inom ramen för myndigheternas ansvarsfördelning har ett samarbete byggts upp när det gäller informationsutbyte och samråd. Svenska myndigheter samråder exempelvis när de bedömer om någon del av det finansiella systemet är systemviktig eftersom stöd, endast kan ges till de kreditinstitut som bedöms vara systemviktiga. Myndighets-

27. Utförligare läsning kring detta finns exempelvis i Haldane, A (2010): "The \$ 100 Billion dollar question", The Effect of Financial Crises on Potential Output: New Empirical Evidence From OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers No. 699, 2009 samt i World Economic Outlook 2009, IMF, 2009.

28. 2008:814.

samarbetet preciseras bland annat i en skriftlig överenskommelse, ett så kallat *Memorandum of Understanding*.²⁹ Denna fyrpartsöverenskommelse anger vilken information som myndigheterna ska utbyta och hur detta ska ske. Dessutom anger den hur myndigheterna kan upprätta en samrådsgrupp som arbetar såväl förebyggande som med krishantering.

Eftersom de svenska storbankerna har en omfattande utlandsverksamhet behövs överenskommelser och rutiner för samarbete med myndigheter också i andra länder. Detsamma gäller för den finansiella infrastrukturen när svenska infrastruktursystem är en del av en utländsk koncern och/eller hanterar andra valutor och när utländska system agerar i Sverige och/eller hanterar den svenska valutan. Den omfattande gränsöverskridande verksamheten gör att samarbetet mellan svenska och utländska myndigheter blir viktigt vid krishantering. Hur myndigheternas samarbete ska utformas finns nedtecknat i *Memoranda of Understanding*.³⁰

I EU finns en övergripande överenskommelse om samarbete när det gäller gränsöverskridande frågor. Inom ramen för denna har finansdepartementen, centralbankerna och tillsynsmyndigheterna i de nordiska och baltiska länderna ingått en överenskommelse om ett fördjupat samarbete för att hantera frågor om finansiell stabilitet och krishantering i regionen. Riksbanken har dessutom separata överenskommelser med centralbankerna i de nordiska respektive de baltiska länderna om samarbete vid problem i en gränsöverskridande bank.

För att säkerställa och vidareutveckla den egna krisorganisationen, personalens kompetens och rutinerna genomför Riksbanken regelbundet så kallade krisövningar. Dessutom deltar Riksbanken i krisövningar tillsammans med andra svenska och utländska myndigheter samt privata aktörer

Krishantering

Krishanteringen är en del av Riksbankens uppdrag att främja den finansiella stabiliteten. Därför behövs en god krisberedskap. Riksbankens krishantering kan delas in i två huvudsakliga moment:

- tillförsel av likviditet till det finansiella systemet
- kommunikation av Riksbankens bedömningar, både öppet och i kontakter med marknadens aktörer

Likviditetstillförsel

I en kris blir likvida medel ofta en bristvara eftersom de finansiella marknader som erbjuder finansiering kan fungera sämre än vanligt. Samtidigt mins-

29. Denna överenskommelse finns publicerad på Riksbankens webbplats, www.riksbank.se.

30. De internationella överenskommelserna som Riksbanken har ingått finns publicerade på Riksbankens webbplats, www.riksbank.se.

kar förtroendet mellan aktörerna och denna osäkerhet gör att den likviditet som fortfarande finns i det finansiella systemet inte omfördelas på samma sätt som under normala förhållanden. Riksbanken har då flera möjligheter att snabbt tillföra likviditet till systemet. Det kan handla om likviditetsstöd till enskilda institut eller om generella likviditetsstärkande åtgärder.

Riksbanken kan ge likviditetsstöd till enskilda institut på särskilda villkor.³¹ Syftet med ett sådant likviditetsstöd är att förhindra att en bank tvingas ställa in sina betalningar och att de effekter en sådan händelse kan ge upphov till sprids i hela systemet. Särskilda villkor kan exempelvis innebära att Riksbanken accepterar andra säkerheter än de som är gångbara vid Riksbankens övriga utlåning. Bankinstitut och svenska företag som står under Finansinspektionens tillsyn kan få sådant stöd om det finns synnerliga skäl. Ett sådant synnerligt skäl är enligt Riksbanken om ett institut bedöms vara systemviktigt i den situation som för tillfället råder.³²

Generella likviditetsstärkande åtgärder har som syfte att underlätta i en situation då det är ont om likviditet. En sådan situation påverkar räntorna och kan leda till att det blir svårt för företag och hushåll att låna, vilket skapar problem för såväl stabiliteten i det finansiella systemet som penningpolitiken. Till generella likviditetsstärkande åtgärder kan man räkna olika åtgärder som gör det lättare för banker att låna av Riksbanken.³³ Dessa åtgärder kan utformas på flera olika sätt. Under den globala finansiella kris som började hösten 2008 tillförde Riksbanken likviditet genom att:

- erbjuda lån i svenska kronor på längre löptid än normalt,
- öka tillgången till krediter, exempelvis genom att acceptera fler säkerheter än tidigare och vidga kretsen av finansiella institut som tillåts låna av Riksbanken,
- erbjuda lån i annan valuta än svenska kronor.

Behovet av att erbjuda lån i annan valuta följer av att bankernas verksamheter har blivit alltmer internationaliserade och att deras beroende av internationella värdepappersmarknader har ökat. Detta innebär att Riksbanken kan behöva tillföra likviditet i utländsk valuta för att värna stabiliteten i det svenska finansiella systemet. Exempel på detta är den utlåning i dollar som Riksbanken erbjöd svenska banker 2008 och 2009³⁴. Likaså den kortfristiga finansiering som erbjöds till centralbanker i Sveriges närområde genom swapavtal för att underlätta för dessa att vidta åtgärder för att stabilisera sina egna finansiella system.³⁵

31. 6 kap. 8 § riksbankslagen.

32. Under hösten 2008 gav Riksbanken likviditetsstöd till två institut, Kaupthing Bank AB och Carnegie Investment Bank AB.

33. 6 kap. 5 § riksbankslagen.

34. Riksbanken ingick swapavtal med Federal Reserve och ECB som gav Riksbanken möjlighet att låna dollar respektive euro för att upprätthålla Riksbankens förmåga att tillföra likviditet i utländsk valuta.

35. Under den senaste finansiella krisen slöt Riksbanken även swapavtal med Islands, Estlands och Lettlands centralbank. Ett swapavtal är i detta avseende ett avtal mellan två parter om att erbjuda en valuta i utbyte mot en annan.

Riksbankens möjligheter att låna ut utländsk valuta är dock begränsade. I detta sammanhang är den valutareserv som Riksbanken förfogar över ett viktigt medel för att snabbt kunna tillhandahålla likviditet i utländsk valuta. Centralbanker kan även hjälpa varandra genom att låna ut valuta sinsemellan. I och med dessa åtgärder fyller Riksbanken under kriser tillfälligt den roll som finansiella marknader eller andra finansieringskällor normalt spelar och underlättar därigenom finansieringssituationen såväl för enskilda banker som för ekonomin som helhet. Själva vetskapen om att Riksbanken erbjuder finansiering, eller står beredd att göra det, kan stärka förtroendet i det finansiella systemet.

Kommunikation och kontakt med aktörer

Kommunikation och information är en central del av Riksbankens krishantering. Genom en öppen och tydlig kommunikation om problem och åtgärder kan Riksbanken i en kris bidra till att skapa förtroende för det finansiella systemet.

Samtidigt är avvägningen kring vad som ska kommuniceras extra viktig vid en kris, liksom val av tidpunkt och form för kommunikationen. När en åtgärd eller risk ska kommuniceras måste Riksbanken å ena sidan ta hänsyn till att detta budskap i sig kan öka oron i det finansiella systemet, vilket riskerar förvärra en kris. Å andra sidan kan för lite information och kommunikation öka osäkerheten och oron. Riksbankens övergripande bedömningar av den finansiella stabiliteten behöver kommuniceras betydligt snabbare och oftare vid en kris, eftersom tillståndet i det finansiella systemet kan förändras drastiskt på mycket kort tid. Av samma anledning är det viktigt att marknadsaktörer vid en kris kontinuerligt informerar Riksbanken om hur de upplever situationen och, mer specifikt, om hur situationen i enskilda institut ser ut. Enligt riksbankslagen har Riksbanken långtgående möjligheter att begära in de uppgifter som anses nödvändiga från de institut som står under Finansinspektionens tillsyn.³⁶

I en kris behöver information och kommunikation också samordnas i högre utsträckning än annars för att minska risken för otydliga eller dubbla budskap. Det gäller såväl internt inom Riksbanken som mellan Riksbanken och andra myndigheter med ansvar för finansiell stabilitet samt mellan Riksbanken och aktörerna på de finansiella marknaderna.

36. 6 kap. 9 § riksbankslagen.

Sveriges riksbank
103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel 08-787 00 00
Fax 08-21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

