

Finansdepartementet

Yttrande över betänkandet Offentlig administration av banker i kris (SOU 2000:66)**Sammanfattning**

- Riksbanken delar Banklagskommitténs övergripande bedömning att det föreligger behov av ett regelverk för att hantera banker i kris. Riksbanken anser dock att regelverket bör få en tydligare och mer begränsad tillämpning än vad kommittén föreslår. Således bör instrumenten offentlig administration och det fullständiga etablerandet av en Krishanteringsmyndighet endast användas i situationer där den finansiella stabiliteten är i fara. Därför avvisar Riksbanken utredningens förslag att även kunna använda dem när det enbart finns risk för kapitalförstöring i en enskild bank utan att systemfara identifierats.
- Riksbanken anser vidare att utredningen tolkat Riksbankens möjlighet att lämna nödkrediter alltför vitt i förhållande till gällande lag och avvisar därför förslaget på denna punkt.
- Riksbanken instämmer emellertid i utredningens analys såvitt gäller systemstörningar. Uppkommande problem i banker måste hanteras snabbt och med kraft. Kostnaderna för svåra störningar i den finansiella stabiliteten riskerar annars att bli stora. De instrument – offentlig administration av banker samt etablerandet av en Krishanteringsmyndighet - som föreslås, bedöms av Riksbanken, bl.a. mot bakgrund av erfarenheterna från den svenska bankkrisen, som motiverade och lämpliga för ändamålet.
- Avslutningsvis tar Riksbanken i detta remissvar upp ett antal frågor, såsom Krishanteringsmyndighetens verksamhet, värderingsprinciper för krisbanker, statens ersättningsansvar, statlig betalningsgaranti, reglerna för kapitaltäckning m.m. Bl.a. pekar Riksbanken på vissa problem som kan uppstå i den praktiska krishanteringen och föreslår ansatser för att lösa dessa.

1 Inledning

Sveriges riksbank har beretts tillfälle att yttra sig över Banklagskommitténs slutbetänkande "Offentlig administration av banker i kris" (SOU 2000:66). Nedan återfinns Riksbankens synpunkter. Riksbanken delar Banklagskommitténs övergripande bedömning att det föreligger behov av ett regelverk för att hantera banker i kris. Riksbanken avvisar dock den breda tillämpning som kommittén föreslagit och vill istället begränsa tillämpningen till systemstörningar. Riksbanken lämnar synpunkter på huvuddragen i betänkandet. Dessutom kommenteras ett antal delfrågor där Riksbanken vill komplettera utredningens förslag om den praktiska hanteringen av bankkriser med utgångspunkt i erfarenheterna från 1990-talets bankkris.

2 Riksbankens synpunkter

2.1 Utredningens utgångspunkter

Kommitténs förslag har tagit utgångspunkt i de höga kostnader som kan uppstå vid störningar i det finansiella systemet samt den kapitalförstöring som kan följa i samband med enskilda bankers problem. Kostnaderna härrör bl.a. från faktorer som kan kopplas samman med bankers "särskilda natur" till skillnad från andra kategorier av företag. Problem i en bank kan till en början vara små, men de kan raskt växa sig stora t.ex. genom att insättare och andra borgenärer tappar förtroendet för banken. Detta kan sedan sprida sig till andra banker och övriga finansiella institut. Systemstörningar kan också, vilket bankkriser både i Sverige och i andra länder tydligt visat, leda till betydande kostnader för skattebetalarna och generellt inverka negativt på den ekonomiska utvecklingen. En viktig faktor för hur stora skadorna blir är den tid som går innan problemen åtgärdas. Problem som inte tas under seriös behandling på ett tidigt stadium tenderar att förvärras både till omfattning och svårighetsgrad.

Riksbanken instämmer i utredningens analys vad gäller systemstörningar. Uppkommande problem i banker måste hanteras snabbt och med kraft. De samhällsekonomiska kostnaderna för svåra störningar i den finansiella stabiliteten riskerar annars att bli stora. Det är viktigt att upprätthålla en analytisk och organisatorisk beredskap för att identifiera problem och vidta åtgärder. Under den svenska bankkrisen på 1990-talet fyllde Bankstödsnämnden viktiga funktioner som utredare, beslutsfattare och, inte minst, som samordningspunkt mellan olika parter såsom bankägare, borgenärer, myndigheter m.fl. En motsvarighet till Bankstödsnämnden är en viktig komponent i hanteringen av en framtida bankkris. Dessutom måste det finnas en lagstiftning som förhindrar att motstridiga intressen mellan t.ex. aktieägare och staten leder till att krislösningar fördröjs. Samtidigt måste dock sådan lagstiftning skydda aktieägarnas och borgenärernas intressen.

Konkurser i banker leder till kapitalförstöring, bl.a. genom att den nedlagda bankens över åren uppbyggda kunskaper om kunderna riskerar att skingras. Därigenom finns risk att kunder till banker som snabbt tvingas minska sin utlå-

ning inte kan få krediter i annan bank som saknar denna kännedom om kunderna. Som kommer att utvecklas i det följande anser dock Riksbanken att nackdelarna med att bygga upp ett brett skydd även mot kapitalförstöring i banker är större än fördelarna. Endast i de situationer då stabiliteten i det finansiella systemet är i fara bör sådana medel tillämpas.

Ett särskilt problem vad gäller krishantering i banker är att dessa allt oftare ingår i internationella koncerner. Det är därför av stor vikt att varje land har väl förberedda system för krishantering så att samordningen – t.ex. av ”vilket land som har ansvar för vad när det uppstår problem i en internationell koncern” – underlättas och inte fördröjer processen. Sverige bör därför även i fortsättningen aktivt verka för en internationell diskussion och samordning av ländernas regelverk för krishantering. Detta står dock inte i motsättning till att Sverige nu bör utveckla ett eget regelverk; tvärtom kan detta påskynda den internationella processen genom att utgöra ett underlag för diskussionerna i internationella fora.

2.2 Regelverkets omfattning och Riksbankens roll

2.2.1 Tillämpningen av offentlig administration

Kommittén föreslår en bred tillämpning av institutet offentlig administration. Det finns två huvudsyften med förslaget: Dels att underlätta hanteringen vid störningar av stabiliteten i det finansiella systemet, dels att motverka kapitalförstöring i enskilda banker som råkat i temporära problem även om dessa inte hotar stabiliteten. I princip skall offentlig administration kunna tillämpas för alla banker som befinner sig i en situation där oktroyen kan återkallas. Detta inbegriper inte enbart fall där banken hotas av konkurs utan även när banken bryter mot viktiga regler, såsom kapitaltäckningskravet på åtta procent. Kommittén motiverar detta med att fallissemang och kapitalförstöring i långsiktigt livskraftiga banker som råkat i tillfälliga problem bör undvikas. Detta kan ses som en parallell lösning till institutet företagsrekonstruktion, vilket inte omfattar banker.

Riksbanken anser att förslaget öppnar för en alltför vid tillämpning av offentlig administration. Det finns, enligt Riksbankens mening, starka skäl att begränsa användandet av offentlig administration.

Riksbankens grundsyn på marknadsekonomins spelregler är att effektiviteten i ekonomin är beroende av att det finns enkla och tydliga regelsystem såväl för bildande som avveckling av företag. Företag som inte kan attrahera tillräckliga intäkter från marknaden eller som bedrivs oskickligt, t ex med bristande riskmedvetande, bör inte tillföras nya resurser eller på konstlad väg, t ex genom statliga ingripanden, tillåtas fortleva. Denna grundsyn gäller också för Riksbankens syn på den finansiella sektorn och dess verksamhetsförutsättningar. Betalningssystemet har ett särskilt skyddsvärde genom sin betydelse för samhällsekonomin. Banksektorn spelar en central roll för betalningssystemets funktion. För enskilda institut vars fortlevnad inte är central för upprätthållande av stabiliteten

ten i betalningssystemet bör statens ansvar dock begränsas till vad som gäller för företagsamhet i allmänhet. Sådana institut bör således tillåtas gå i likvidation eller konkurs i enlighet med det generella regelverket.

Staten ger redan idag starka signaler om att bankverksamhet är skyddsvärd. Som exempel kan nämnas Finansinspektionens verksamhet, som innefattar såväl tillståndsprovning vid etablering som fortlöpande tillsyn, insättningsgarantin och Riksbankens möjlighet att lämna nödkrediter. Detta skyddsnet kan bidra till uppkomsten av bristande riskmedvetande (s.k. moral hazard-beteende) hos borgenärer, bankägare och bankledningar. Bankverksamhetens skyddsvärde medför att sannolikheten för statliga räddningsaktioner är betydande, vilket kan ge incitament till osunt risktagande i banken och hos dess borgenärer. Det är angeläget att undvika att införa statliga arrangemang och åtgärder som riskerar att öka dylika incitament.

Förslaget om offentlig administration är utformat så att bankens aktieägare inte skall skyddas finansiellt. Bankens ägare ska i första hand bära de förluster som kan uppstå. Trots ambitionen att aktieägarna inte ska skyddas kan förslaget emellertid, enligt Riksbankens mening, uppfattas medföra fördelar för såväl aktieägarna som borgenärerna och bidra till att utvidga det skyddsnet för banker som redan finns. En bank som omfattas av offentlig administration får en tidsfrist för att hantera problem och därigenom möjlighet att uppnå ett långsiktigt positivt värde för aktierna, i en situation där banken annars skulle ha gått i konkurs och aktierna förlorat hela sitt värde och borgenärernas situation försvagats. Borgenärerna gynnas också av att offentlig administration och framför allt möjligheten till statliga garantier för bankens skulder medför ett visst, om än partiellt och temporärt, skydd.

En särskild risk föreligger att offentlig administration kan komma att användas även för andra syften än de som kan motiveras utifrån de mest angelägna samhällsekonomiska hänsynstagandena. Även om utredningen har som utgångspunkt att det krävs sådana skäl görs inte tillräckligt tydliga avgränsningar av det tänkbara användningsområdet, bland annat omtalas konkurrensfrämjande och regionalpolitiska skäl som möjliga grunder för beslut om offentlig administration. I händelse av problem i en bank kan det politiska systemet komma att utsättas för påtryckningar från intressegrupper, med påföljd att fler banker kan komma att hamna under offentlig administration än vad som är önskvärt utifrån samhällsekonomiska hänsyn. Ett alltför vitt användningsområde riskerar såväl att leda till felaktiga incitament som till ökade direkta kostnader för staten. Dessutom kan EUs restriktiva regler om statsstöd komma att överträdas.

Enligt Riksbankens mening bör, sammanfattningsvis, statens ingripanden begränsas till de situationer där risk för systemhotande kriser föreligger. Även om det går att identifiera samhällsekonomiska kostnader genom kapitalförstöring vid enstaka bankfallissemang, anser Riksbanken att dessa torde vara små jämfört med de allvarliga snedvridningseffekter som en så vid tillämpning av offentlig administration skulle medföra. Vid en systemkris är dock de latent kostnaderna för hela ekonomin så stora att moral hazard-aspekterna kan behöva vika.

2.2.2 Riksbankens roll och utrymmet för nödkrediter

Kommittén förutsätter i den föreslagna ordningen för bankkrishantering att Riksbanken kommer att kunna delta i flera olika sammanhang inom ramen för sin nuvarande funktion att bevilja nödkrediter enligt 6 kap. 8 § riksbankslagen. Riksbanken bör t. ex. enligt kommittén kunna ge kredit såväl till banker vars fallissemang skulle leda till störningar i betalningssystemet som till banker vars fallissemang inte skulle leda till systemstörningar men där krediten ges i syfte att undvika kapitalförstöring, i konkurrensfrämjande syfte eller med regionalpolitiska motiv. Vidare anser kommittén att Riksbanken bör kunna finansiera en bank i avvaktan på ett beslut om offentlig administration för att förhindra att banken tvingas underlåta fullgöra betalningar innan ett beslut hinner fattas och verkställas. Kommittén har också uttalat att Riksbanken kan vara villig att tillhandahålla likviditet under offentlig administration även utan statlig garanti och att Riksbanken måste vara beredd att agera lender-of-last-resort för att en bank under offentlig administration skall försättas i fri verksamhet.

Riksbanken konstaterar att dess möjlighet att bevilja nödkrediter grundar sig på uppgiften att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Huvudregeln i Riksbankens praxis beträffande möjligheten att bevilja nödkrediter är dock att nödkrediter aldrig ges för att korrigeras för effekterna av en banks bristande soliditet. Det skall vidare anmärkas att Riksbanken aldrig är skyldig att ge nödkrediter; kredit får dock medges enligt 6 kap. 8 § riksbankslagen.

I ett yttrande från riksbanksfullmäktige över Kreditmarknadskommitténs slutbetänkande (SOU 1988:29) utvecklade fullmäktige sin syn på Riksbankens roll som lender-of-last-resort. Här sägs bl.a. att "Kredit från Riksbankens sida på andra än rent penningpolitiskt motiverade villkor bör enligt fullmäktiges mening endast medges för att upprätthålla likviditeten, inte för att korrigeras för effekterna av bristande soliditet hos en bank. Kredit bör vidare medges endast i den utsträckning som krävs för att bevara förtroendet och stabiliteten i det finansiella systemet". Detta synsätt tillämpades av Riksbanken bl.a. under bankkrisen 1991-1993 och äger, enligt Riksbanken, alltså giltighet. Genom att statlig garanti lämnades för bankernas återbetalningsförmåga under krisen kunde Riksbanken även bevilja nödkredit till banker vars soliditet kunde ifrågasättas.

Såsom redogjorts för ovan är det ett grundläggande kriterium, vilket stadfästs såväl i förarbetena till riksbankslagen som i Riksbankens praxis, för att Riksbanken skall kunna lämna likviditetsstöd, att det föreligger en situation där stabiliteten i det finansiella systemet är i fara. Mot denna bakgrund avvisar Riksbanken kommitténs förslag att Riksbanken skall ges möjlighet (kommittén talar t.o.m. om en "eventuell skyldighet", sid 189) att ge nödkredit i lägen där systemkriteriet ej är uppfyllt. Det är, anser Riksbanken, viktigt att bevara nödkrediternas undantagskaraktär bl.a. för att motverka "moral hazard- beteende" i den finansiella sektorn. Riksbanken avvisar även kommitténs förslag om att Riksbanken skall samråda med Krishanteringsmyndigheten innan den tar slutligt beslut i det fall

Riksbanken avser att neka att lämna nödkredit till en bank som är föremål för offentlig administration. Omedelbar information om Riksbankens beslut bör givetvis lämnas till Krishanteringsmyndigheten, men detta kan ske på samma sätt som övrigt löpande informationsutbyte.

För användning av Riksbankens medel till likviditetsstöd i samband med en hotande störning i det finansiella systemet finns stöd i form av bestämmelser i riksbankslagen. Situationer där soliditeten i det stödbehövande finansiella institutet kan ifrågasättas kräver soliditetsstöd snarare än likviditetsstöd, vilket är en fråga för privata investerare eller, när så bedöms nödvändigt, för staten. Det ramverk som föreslås av kommittén, med offentlig administration och en Krishanteringsmyndighet, betonar ytterligare regeringens och riksdagens roll när det gäller soliditetsstöd i samband med en systemkris. Kommitténs förslag utgår från att Riksbanken skall lämna likviditetsstöd, men att staten, direkt eller genom förmedling av Krishanteringsmyndigheten svarar för eventuellt soliditetsstöd. Som framgått av ovan citerade yttrande från riksbanksfullmäktige över Kreditmarknadskommitténs betänkande delar Riksbanken detta synsätt.

Banklagskommitténs föreliggande förslag, vilket syftar till en tydligare institutionaliserad hantering av banker i kris, ger anledning för Riksbanken att se över den nuvarande regleringen av Riksbankens lender-of-last-resort-roll. I den mån detta leder till förslag om ändringar i lagstiftningen återkommer Riksbanken till regeringen i särskild ordning.

2.3 Den praktiska krishanteringen

2.3.1 Krishanteringsmyndigheten

Riksbanken stöder kommitténs förslag att Krishanteringsmyndigheten bör vara formellt inrättad även när det inte föreligger någon kris och att det bör vara tillräckligt att styrelsen är tillsatt och att endast en begränsad kanslifunktion stöder denna. Under ”icke-kristid” kan myndighetens verksamhet inskränkas till regelbundna styrelsemöten varvid det finansiella stabilitetsläget diskuteras och praktiska förberedelser för myndighetens verksamhet sker. Syftet skall vara att myndigheten snabbt skall kunna ingripa om systemhotande problem skulle uppstå. Den typ av information om finansiell stabilitet och bankers förhållanden som myndighetens styrelse skall basera sina beslut på sammanställs och analyseras redan idag bl.a. hos Finansinspektionen och Riksbanken och det är bl.a. därför rimligt att dessa myndigheter är representerade i styrelsen. Återkommande styrelsediskussioner om finansiell stabilitet innebär således inget nämnvärt merarbete för dessa myndigheter utan det kan tvärtom vara en fördel att en bred krets av personer är insatta i utvecklingen i den finansiella sektorn.

Skälet till att Krishanteringsmyndigheten bör vara inrättad även när kris inte föreligger är att en kris kan uppstå mycket snabbt – inom några timmar eller dagar – och att det därför inte finns tid i en sådan situation att inrätta myndigheten. Eftersom en statlig garanti för bankernas förpliktelser kan vara ett av de

viktigaste medlen för att hindra ett krisförlopp är det angeläget att Krishanteringsmyndigheten snabbt kan få till stånd en statlig garanti.

I en kris får Krishanteringsmyndigheten en mer aktiv roll som kräver en annorlunda typ av expertis; bl.a. att hantera banker under offentlig administration, att besluta om betalningsstopp i en bank och att bedöma behovet av statsgaranti. Detta kräver att myndigheten snabbt får tillskott av personer med sådan kompetens. Myndigheten bör därför redan under normala tider identifiera sådan expertis som kan behövas för eventuella framtida uppgifter.

För att sköta myndighetens uppgifter under en kris är det nödvändigt att det i myndighetens styrelse ingår flera olika kompetenser. Enligt Riksbanken bör detta innebära att såväl myndigheter som fristående experter är representerade i styrelsen. Vidare bör styrelsen sammansättas så att den ges en klar parlamentarisk förankring. Under 1990-talets kris ingick riksdagsledamöter i Bankstödsnämndens styrelse och detta bidrog till att skapa en bred politisk enighet kring krislösningarna, vilket betraktas som ett av skälen till att Sverige lyckades relativt väl med sin krishantering.

2.3.2 Hantering av en bank under offentlig administration

Kommittén föreslår att Krishanteringsmyndigheten hanterar en bank genom att överta den totala rösträtten och därigenom agera som en ensam ägare av banken. Ett syfte med denna lösning är att så lite som möjligt ingripa i bankens juridiska struktur. Lösningen medger en mindre eller högre grad av ingripande i själva organisationen, t.ex. att avsätta eller inte avsätta den sittande bankledningen och styrelsen. **Riksbanken** anser att denna flexibilitet är önskvärd och stöder därför förslaget. Emellertid finner Riksbanken, liksom utredningen, att de praktiska och juridiska frågorna kring denna form av administration är svåra. En viktig fråga är t.ex. om dylik indirekt styrning av en bank ger legal rätt samt praktisk möjlighet till tillräckligt snabba ingripanden när Krishanteringsmyndigheten önskar vidta åtgärder, exempelvis om de yttre förutsättningarna förändras. I alla händelser krävs att myndigheten är förutseende i sina instruktioner till banken, vilka kan framföras via bolagsstämman eller genom representation i bankens styrelse, utan att opåkallat ingripa i bankens dagliga skötsel. Denna typ av frågor bör Krishanteringsmyndigheten närmare studera redan innan regelverket behöver tas i bruk.

Vid bankproblem som föranleder offentlig administration uppkommer frågan om bankledningen skall få sitta kvar. Det kan finnas goda argument för att byta ledning, t.ex. kan ledningen normalt anses ha förbrukat sitt förtroende eller kan ledningen, i värsta fall, ha privata eller andra skäl för att inte agera på ett konstruktivt sätt i krishanteringen. Det finns dock även argument för att behålla åtminstone vissa nyckelpersoner, som kan stå till förfogandeför att behålla kontinuiteten i och kunskapen om bankverksamheten och kontakterna med kunder och borgenärer. En bedömning får rimligen göras från fall till fall.

2.4 Statens finansiella risktagande

2.4.1 Statens ersättningsansvar

Kommittén föreslår att staten, utöver generella skadeståndsrättsliga principer, ges ett ersättningsansvar mot borgenärerna i det fall staten driver banken vidare av systemskyddsskäl mot borgenärernas intresse. Staten föreslås även ges ersättningsansvar för utbetalningar från banken i de fall staten avvaktat med att införa betalningsstopp eller då partiella undantag från betalningsstoppet medges. Syftet med bestämmelserna är enligt utredningen att tillförsäkra borgenärerna ett skydd mot att vidkännas större förluster än som skulle blivit fallet vid en konkurs istället för offentlig administration.

Riksbanken instämmer i utredningens bedömning att borgenärerna till banker som omfattas av offentlig administration av systemskyddsskäl bör omfattas av ett skadeståndsskydd när Krishanteringsmyndigheten vidtagit uppenbart felaktiga åtgärder eller handlat försumligt. Däremot anser Riksbanken att staten inte utöver detta skall behöva skydda borgenärerna.

Riksbanken anser nämligen att fördelningen mellan å ena sidan statens och å andra sidan borgenärernas och bankägarnas ansvar för uppkomna förluster är mycket svår att göra i praktiken. En svårartad störning i betalningssystemet orsakas typiskt av en kombination av svagheter i bankerna och omvärldsfaktorer. Även borgenärerna har ett ansvar eftersom de kan ha brustit i sin genomlysning av bankerna och givit en bank krediter för vilka de måste bära kreditförlustrisken. Vetskapen om att det skulle finnas ett strängt ersättningsansvar för staten i dessa situationer skulle kunna leda till att såväl banken som dess borgenärer gör en ofullständig riskbedömning.

2.4.2 Statliga kapitalinsatser i krisbanker

Kommittén har inte haft till uppgift att belysa och föreslå syften och former för statens kapitalinsatser i krisbanker. **Riksbanken** vill dock lyfta fram följande: I utvärderingen av statens insatser under 1990-talets bankkris har en lärdom varit att formerna för statens stöd hade stor betydelse för möjligheten till återvinning. Erfarenheterna från bankkrisen visar, att de vid detta tillfälle tydliga villkoren för statliga kapitalinsatser i bankerna dels reducerade efterfrågan på dylika, dels medverkade till att staten kunde återvinna merparten av insatserna (bl.a. genom försäljning av aktieinnehav som stigit i värde).

En bärande princip under bankkrisen var att i första hand låta bankägarna i de stödsökande bankerna bära kostnaderna för eventuella nedskrivningar av aktiekapitalet. Statens insatser bestod primärt av garantier och nytt eget kapital. Det statliga aktieägandet var inget självändamål utan ett sätt att tillgodogöra sig en potentiell värdestegring som kompensation för de risker staten ådrog sig genom sitt finansiella engagemang. Riksbanken finner det lämpligt att i regelverket för krishantering identifiera grundläggande principer för syftena med och former-

na för kapitalinsatser från staten. Krishanteringen skulle därigenom underlättas genom att ”spelreglerna” tydliggörs.

2.5 Övriga frågor

2.5.1 Värdering av tillgångar och skulder i krisbanker

I situationer när det blir aktuellt för staten att besluta om offentlig administration och eventuell statlig garanti m.m. måste en värdering av bankens tillgångar och skulder göras. Värderingen och de värderingsprinciper som tillämpas är avgörande för bankens framtid och kostnadsfördelningen mellan bankens borgenärer, aktieägarna och staten. **Kommittén** har inte närmare preciserat några riktlinjer för hur värderingen skall gå till utan ansett att detta bör vara en uppgift för Krishanteringsmyndigheten. Mot bakgrund av erfarenheterna från 1990-talets bankkris vill dock **Riksbanken** rikta uppmärksamheten på följande två förhållanden.

För det första delar Riksbanken kommitténs övergripande åsikt, att det är angeläget att snabbt vidta åtgärder för att avvärja en systemhotande konkurs i en bank. Det är samtidigt svårt att vidta korrekta åtgärder när det saknas tillräcklig information om bankens totala finansiella ställning. För att få tillräcklig kunskap om denna måste först en värdering av bankens tillgångar och skulder göras, vilken kan ta ett par månader för en stor bank. Under den mellanliggande perioden måste ett antal åtgärder utföras, t.ex. betalningsstopp, införande av statlig garanti, och utbetalningar till motparter, utan att bankens finansiella ställning går att fastställa. I efterhand kan det visa sig att den bristande informationen lett till felaktiga åtgärder som kan leda till krav på kompensation och rättställande åtgärder. Riksbanken ser ändå ingen annan lösning än den i betänkandet föreslagna, nämligen att – vid systemstörning – först besluta om offentlig administration och därefter utreda bankens finansiella ställning.

För det andra anser Riksbanken att det är angeläget att fastställa övergripande principer för värderingen av tillgångar och skulder och därmed av bankens totala ställning. Vid de värderingar som genomfördes under bankkrisen anlades ett framåtsyftande perspektiv på låneförlusterna och de stödsökande bankerna ålades att prognosticera dessa förluster för flera kommande år. En sådan värdering innebär sannolikt att bankens finansiella ställning kortsiktigt förvärras, men att förutsättningarna blir bättre för en långsiktig stabilisering. Denna framåtblickande genomgång är f.ö. nödvändig för att avgöra om banken är långsiktigt bärkraftig eller inte. I samband med värderingen kan aktieägarintresset komma i motsättning till statens intresse. En stark kortsiktig nedvärdering av bankens finansiella situation gör, å ena sidan, att aktiekapitalets nedskrivning blir större än vad som motiveras av bankens långsiktiga styrka. Å andra sidan kan en sådan nedskrivning vara nödvändig för att staten (eller andra aktieägare) skall vara beredda att gå in med nytt aktiekapital.

För att undvika tidsförlust och osäkerhet i en krissituation är det viktigt att de grundläggande värderingsprinciper som skall användas – såsom exemplifierats

ovan – utvecklas av Krishanteringsmyndigheten under ”icke-kristid” och tillämpas generellt.

2.5.2 Ställande av betalningsgaranti

Kommittén föreslår att staten skall kunna ställa betalningsgaranti för åtaganden som ingås under det att banken är föremål för offentlig administration. Syftet är att möjliggöra för banken att fortsätta sin verksamhet under ett skede när kreditörers och andra motparters förtroende för den är lågt. Däremot föreslås garantin inte gälla ”retroaktivt”, dvs. åtaganden som ingåtts före den offentliga administrationen täcks ej (med undantag för vad som faller under insättarskyddet). Skälet till begränsningen är att ge incitament för kreditörer till banker att fortlöpande bedöma bankens kreditvärdighet.

Riksbanken instämmer i att det under svårartade systemstörningar torde vara nödvändigt att ge statliga garantier för att upprätthålla förtroendet för bankerna och säkra betalningssystemets funktion. Kommitténs förslag att staten skall garantera fullgörandet av en banks förpliktelser *från ett visst datum* anser Riksbanken vara en tydligare och därmed bättre lösning än att, såsom under bankkrisen under 1990-talet, garantera fullgörandet av bankens förpliktelser *oavsett när de uppkommit*. Särskilt viktigt är att en begränsad garanti ger incitament för borgenärer att fortlöpande bedöma bankens kreditvärdighet eftersom de riskerar att vidkännas förluster även om en bank tas in under offentlig administration. Trots en sådan statlig garanti finns emellertid en risk att långivare till en bank under offentlig administration finner anledning att reducera sin kreditexponering gentemot denna. Existensen av den statliga garantin ger möjlighet för banken att istället erhålla krediter från andra långivare. Skulle ändå en likviditetsbrist uppstå kan den täckas genom lån från Riksbanken. I syfte att undvika ett omfattande utnyttjande av Riksbankskrediter avser dock Riksbanken att sätta räntesatser och andra lånevillkor så att bankerna ges incitament att i första hand söka andra finansieringsalternativ. Riksbankens regler torde inte utgöra något hinder mot att ge likviditetslån under förutsättning att de omfattas av den statliga garantin, varigenom kreditförlustrisken för Riksbanken eliminerats. Det bör dock noteras att Riksbankens möjlighet att ge lån i utländsk valuta begränsas av Riksbankens egna reserver och upplåningsmöjligheter. I ett läge med brist på valuta kan Riksbanken istället ge kompensande kronlån, vilket innebär att vissa av de kunder som lånat i valuta hos den likviditetssökande banken skulle komma att tvingas omvandla sina lån till kronlån.

För de ställda garantierna skall, enligt utredningen, uttas en avgift som återspeglar förlustrisken för staten. Riksbanken anser att svårigheterna att fastställa förlustrisken under en bankkris är mycket stora och att en korrekt prissättning kan leda till så höga avgifter att bankerna inte kan bära dessa. Sätts avgifterna lägre uppstår fråga om subsidiering, vilket skulle förvräda konkurrenssituationen och dessutom bryta mot EU-regler. Kommittén anser, i vilket Riksbanken instämmer, att det är viktigt att redan i förväg ange tydliga kriterier för hur garantiavgiften skall sättas, t.ex. med vägledning i befintlig statlig garantigivning. Riksbanken menar dock att befintliga regler ej tillräckligt beaktar de krissituationer

som det här är fråga om, och att ytterligare analys behöver göras av garantipris-sättningen för dessa förhållanden.

2.5.3 Kapitaltäckning

Kommittén föreslår, att den statliga garantin för bankens (efter en viss tidpunkt tillkommande) åtaganden skall innebära att det lagstadgade kapitalkravet på åtta procent anses uppfyllt vid varje tidpunkt. Vid beräkningar av kapitalnivån skall denna, så länge statsgarantin är i kraft, anses vara exakt åtta procent oavsett riskportföljens sammansättning och storlek. Ett syfte med kommitténs förslag till regel om kapitaltäckning är att förhindra att kapitaltäckningskraven och reglerna för stora exponeringar skall leda till att banken plötsligt tvingas avyttra en betydande mängd tillgångar.

Riksbanken har förståelse för syftena bakom kapitaltäckningsförslaget: att motverka en drastisk kreditåtstramning under den period bankens ställning och faktiska kapitalbehov utreds och att motverka osund konkurrens. Riksbanken ifrågasätter dock om kapitaltäckningsförslaget är förenligt med internationella åtaganden (t.ex. gentemot EU och G10/Baselkommittén). Dessutom ser Riksbanken, liksom kommittén, vissa risker med förslaget.

EUs direktiv om kapitaltäckning, som bygger på överenskommelser inom den s.k. Baselkommittén för banktillsyn (som består av G 10-länderna), anger vad som får inräknas i kapitalbasen vid beräkning av hur kapitalkravet uppfylls. "Garantier" återfinns inte i listan över godkända kapitalkomponenter. Orsaken är att sådana strider mot reglernas anda eftersom kapitaltäckningen syftar till att banker skall tvingas hålla kapital (som har en anskaffningskostnad) i proportion till ingångna åtaganden för att därigenom begränsa och styra sin beredvillighet att ta risk. Om "garantier" skulle godkännas som likvärdigt med kapital skulle många bankägare, inte minst staten i många länder, kraftigt kunna sänka det inbetalda kapitalet och ersätta detta med garantier, som är billigare. Detta skulle leda till en uppenbar snedvridning av konkurrensen och till ökade risker i banksektorn.

Att genom lag stadga att den statliga garantin innebär åtta procents kapitaltäckning, oavsett riskportföljen, får konsekvensen att en bank under statsgaranti kan gå in i ett ökat risktagande utan att behöva ta hänsyn till någon kapitalbegränsning. Eftersom statlig garanti föreligger blir riskvikten för varje ny kredit noll procent och det tillkommande kapitalkravet därmed noll kronor. **Kommittén** har beaktat detta problem och anser att det är Krishanteringsmyndighetens skyldighet att säkerställa att en bank under offentlig administration inte missbrukar denna möjlighet till kreditexpansion. Kommittén anser det också vara angeläget att se till att banken prissätter nya krediter som om den hade ett faktiskt kapital på åtta procent att förränta enligt rådande marknadsläge. Härigenom motverkas osund konkurrens med de andra bankerna. Detta bör enligt **Riksbanken** vara en uppgift för Krishanteringsmyndigheten att bevaka. Det torde dock bli svårt för Krishanteringsmyndigheten att, utan att ingripa i bankens

dagliga verksamhet, vilket vore olämpligt, precisera vilka krediter som bör ges utöver sedvanliga anvisningar om "sund kreditgivning".

Riksbanken ser dock inte något givet alternativ till förslaget. Internationell praxis, som kan anses ligga inom ramen för EU- och Baselreglerna, torde ge möjlighet att låta kapitaltäckningen ligga under åtta procent för en kortare period, sannolikt maximalt sex månader, utan att behöva dra ned på krediter och riskkoncentration, men denna respit måste användas för att vidta åtgärder som stärker kapitaltäckningen till lagstadgad nivå. En sådan lösning bör vara bättre än den föreslagna, dels för att den inte bryter mot internationella regler, dels för att den ger en klar vägledning för bankens skötsel. Inte minst tydliggör denna lösning behovet för den berörda banken att kontinuerligt se över kreditexponeringen så att inte kapitaltäckningsgraden sjunker ytterligare. För att lösa frågan om prissättning och konkurrensneutralitet med andra banker bör dessutom det "fiktiva" kapitalet som skall förräntas sättas högre än åtta procent eftersom genomsnittet för andra svenska banker de facto ligger högre. Detta avgör i sin tur vilken avkastning som måste reflekteras i prissättningen av krediter m.m.

På direktionens vägnar:

Urban Bäckström

Kerstin Alm

I beslutet har deltagit: Urban Bäckström (ordförande), Lars Heikensten, Eva Srejber och Villy Bergström.
Föredragande har varit Göran Lind.