



ANFÖRANDE

DATUM: 2008-05-19
TALARE: Riksbankschef Stefan Ingves
PLATS: IBA Conference, Stockholm

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

■ Behovet av ett starkare regelverk för hantering av banker i kris – en centralbankschefs perspektiv

Tal vid International Bar Association's 14th Annual Global Insolvency and Restructuring Conference, 19 maj 2008

Som centralbankschef är det min uppgift att upprätthålla prisstabilitet och främja ett sunt och effektivt betalningssystem. Det är kort sagt nationalekonomi och finansväsen som är mina gebit. Vad har då detta att göra med ert intresseområde, insolvenslagstiftning? Varför är det en centralbankschef som håller inledningsanförandet vid denna konferens om insolvens och rekonstruktion?

Områdena har faktiskt starkare beröringspunkter än vad man kanske tror. En av mina uppgifter är som sagt att övervaka betalningssystemet. Ingen modern ekonomi kan fungera särskilt länge utan ett fungerande betalningssystem. Men det vi kallar betalningssystem är egentligen bara ett system där pengar överförs elektroniskt från ett bankkonto till ett annat, i en längre eller kortare kedja av banker som mellanhänder, och där centralbanken utgör navet. Uppstår det ett problem hos någon av dessa mellanhänder kommer det att uppstå problem i betalningssystemet. Och om problemet inte är tekniskt utan av finansiell karaktär kan det leda raka vägen till insolvenslagstiftning och rekonstruktionsordningar för banker.

Det finns också en koppling på en mer övergripande nivå. Upprätthållandet av prisstabilitet, som är centralbankens huvuduppgift, betyder att den allmänna prisnivån ska vara stabil. Denna uppgift försvåras om vissa marknader inte fungerar som de ska, om det till exempel finns "bubblor", dvs. att tillgångspriserna avviker från sin långsiktiga jämviktsnivå. Jag tror att vi aldrig kan skydda oss helt mot sådana saker. Men ett första steg är att se till att det finns ett incitament för marknaden att göra grundliga riskbedömningar. Detta kan bara uppnås om det står klart för aktörerna att det alltid är de som bär ansvaret för sina investeringsbeslut, vilket förutsätter noggrant utformade och trovärdiga insolvensbestämmelser.

■ Vad är då problemet? Ja, situationen varierar visserligen från land till land, men i många fall tycker jag ärligt talat inte att våra nuvarande ordningar för att hantera svaga banker räcker till. Framför allt tvivlar jag på att de skulle vara till särskilt stor hjälp i en situation där betalningssystemet är hotat. Jag är dessutom rädd att våra försök att hantera situationen i ett akut läge kan göra att vi tvingas vidta åtgärder som löser det omedelbara problemet, men som på sikt kan minska marknadsdisciplinen.

Det jag efterlyser är en särskild insolvensordning för banker och andra inlåningsinstitut. En ordning som inte bara fungerar när det uppstår mindre bankproblem, utan även när betalningssystemet är hotat. Sverige saknar för närvarande en sådan ordning – vilket i själva verket är fallet med många länder. Denna lucka i regelverket har också tydliggjorts under den senaste perioden av finansiell turbulens, då flera länder funnit det nödvändigt att vidta särskilda åtgärder riktade mot banker och andra finansiella institut för att upprätthålla den finansiella stabiliteten.

Jag ska idag försöka skissa huvuddragen i en sådan insolvensordning. I korthet handlar det om att hitta ett system som gör det möjligt att avveckla banker snabbt och effektivt till en låg kostnad för insättningsgarantisystemet, samtidigt som man ser till att aktieägare och borgenärer bär ansvaret för sina investeringsbeslut. Men det måste också vara möjligt att vidta särskilda åtgärder för att få bukt med en situation där en banks fallissemang hotar stabiliteten i hela det finansiella systemet. Även i en sådan exceptionell situation måste staten ha en stark förhandlingsposition gentemot aktieägarna.

Men först, hur kom jag fram till denna slutsats? Genom att analysera bankernas roll i ekonomin och det skyddsnet som har byggts upp kring bankväsendet. Och tack vare en viss erfarenhet av att hantera kriser. För att få rätt perspektiv tror jag att det kan vara bra att börja i den änden.

Vad är det som är så speciellt med bankfallissemang?

Bankfallissemang har alltid varit en problematisk sak för statsmakterna. Om en bank går omkull drabbas det inte bara aktieägare och professionella investerare, utan också alla vanliga människor som bara har satt in sina pengar i banken i tron att de då är i tryggt förvar.

Och även om insättarna i slutändan kan få tillbaka en stor del av sina pengar i ett efterföljande insolvensförfarande kan det hända att de under ganska lång tid inte har tillgång till pengarna på sina bankkonton och inte kan göra betalningar från dem. Eftersom de flesta av oss har merparten av våra pengar på bankkonton kan det i ett sådant fall bli svårt för oss att snabbt skaffa fram de medel som krävs för att betala mat och hyra. Man kan också drabbas om någon annans bank fallerar. Om din arbetsgivares bank hamnar i svårigheter kanske man fryser kontot för löneutbetalningar så att du inte kan få ut din lön. Och får din arbetsgivare inte snabbt kredit från en annan bank blir det kanske omöjligt för honom eller henne att betala sina leverantörsfakturor och övriga räkningar. Det kan också bli besvärligt att hantera risker i verksamheten, till exempel i samband med handel i utländsk valuta. I värsta fall blir din arbetsgivare kanske tvungen att lägga ned hela verksamheten. Problemen kan alltså påverka den reala ekonomin.

De nära och komplicerade finansiella kopplingarna mellan banker innebär dessutom att om en bank hamnar på obestånd kan det få en dominoeffekt på de

■ andra bankerna i systemet. Särskilt problematiskt är det om en bank som har en nyckelroll i betalningssystemet fallerar, dvs. en bank som många andra banker använder som mellanhand för sina betalningar sinsemellan. Blotta ryktet om att en sådan bank har problem kan därför lamslå hela betalningssystemet.

En ytterligare komplikation är att banker har en särskild sårbarhet. Om förtroendet rubbas kan insättningar och annan finansiering normalt tas ut med kort varsel. Men det är svårare att göra sig av med tillgångarna. En bank kan bli tvungen att sälja sina tillgångar till vrakpriser för att klara av en plötslig uttagsanstormning. I värsta fall kan banken hamna på obestånd. Banker är därför mycket känsliga för förtroendekriser.

Ett bankfallissemang kan därför få en negativ inverkan på det finansiella systemets funktion. Ju mer utbrett problemet är och ju större risken att krisen ska sprida sig i hela systemet, desto större blir hotet mot den finansiella stabiliteten – och i slutändan den reala ekonomin. Det är normalt ett större problem om en bank som många människor, företag och andra banker använder går omkull än om en mindre bank gör det. Men även en mindre banks fallissemang kan få allvarliga konsekvenser om det sker vid en olycklig tidpunkt.

På grund av att bankfallissemang kan få så långtgående effekter har det under årens lopp införts flera särskilda bestämmelser om banker. Följden har blivit att bankväsendet är en av de mest reglerade sektorerna av vår ekonomi. I skydds nätet ingår tillsyn för att kontrollera bankernas risktagande, med regler om hur mycket kapital en bank måste ha och hur den ska hantera sina risker. Bankernas ägare går in i verksamheten väl medvetna om att en allvarlig överträdelse av dessa bestämmelser kan leda till att banktillståndet dras in och till att banken stängs.

Skydds nätet omfattar även en möjlighet för centralbanken att på särskilda villkor låna ut medel till illikvida men solventa banker när den finansiella stabiliteten är hotad. I många länder finns det också en uttrycklig garanti för småsparare som banksektorn själv ska ansvara för.

Detta skydds nät minskar visserligen riskerna, men det kan inte ge ett fullständigt skydd mot fallissemang. Det räcker framför allt inte till i situationer där hela det finansiella systemet är hotat. Och även om det formella insättarskyddet bör minska påtryckningarna från allmänheten om ett statligt ingripande i ett bankfallissemang, kan denna förväntan visa sig vara obefogad om systemet inte är korrekt utformat.

Staten har ett direkt intresse av ett effektivt regelverk för att hantera banker i kris

För staten är det alltså fortfarande mycket som står på spel i en bankkris. Medan ägarna inte har mycket att förlora i ett läge där mycket av kapitalet redan är förbrukat, och många fordringsägare skyddas av insättningsgarantin, kan staten – och i slutändan hela ekonomin – i värsta fall drabbas av enorma förluster. Till skillnad från vad som gäller i vanliga företag är bristen på en effektiv insolvensordning därför inte enbart ett problem för fordringsägarna, utan ett problem som hamnar direkt i knäet på staten.

Och om insolvensbestämmelserna inte är verkningsfulla och kostnadseffektiva kan det vara rationellt för staten att ingripa vid sidan om det vanliga regelverket. Om problemet inte kan lösas på annat sätt kan det till och med vara rationellt att

■ direkt skjuta till kapital. Detta kan vara fallet även om en sådan investering inte är motiverad utifrån en företagsekonomisk investeringskalkyl. Det kan helt enkelt kosta mycket mer att inte ingripa alls.

Om det statliga ingripandet gör att ägarna och borgenärerna hamnar i en bättre sits än vad som annars skulle ha varit fallet förändras emellertid spelreglerna totalt. Om ägare och borgenärer kallt kan räkna med en räddningsaktion kommer marknadsdisciplinen att undergrävas. Detta måste naturligtvis undvikas. Slutsatsen blir att det är om möjligt ännu viktigare att ha en effektiv insolvensordning för banker än för företag i allmänhet.

Under den svenska bankkrisen skyddades samhällsintresset genom särskild krislagstiftning

Hur står vi oss då i detta avseende? Låt oss titta på några kriser som har ägt rum.

Jag börjar med den jag känner bäst till, nämligen den svenska finanskrisen i början av 1990-talet. Jag blev involverad i krishanteringen i egenskap av tjänsteman på Finansdepartementet. Sverige drogs vid den här tiden med allvarliga makroekonomiska och finansiella problem och flera banker rapporterade förluster. Det blev också allt svårare för bankerna att skaffa finansiering på de internationella kapitalmarknaderna, en finansieringskälla som de var mycket beroende av. De internationella motparterna minskade inte bara sina exponeringar mot banker som hade betydande problem, utan mot svenska banker överhuvudtaget.

För att förhindra att banksystemet kollapsade blev det nödvändigt att agera. Vi prövade olika åtgärder för att stoppa utflödet från bankerna och återställa förtroendet. Det som visade sig ha effekt var regeringens förklaring om att bankerna skulle fullgöra sina förpliktelser i tid. Denna så kallade allmänna garanti utgjorde inte någon rättsligt bindande garanti utan var bara ett politiskt löfte om att borgenärerna inte skulle drabbas av några förluster.

Samtidigt var det nödvändigt att hantera problembankerna. Det stod ganska klart att vi inte kunde göra detta inom ramen för det normala, domstolsbaserade insolvensförfarandet. Detta förfarande skulle helt enkelt vara för långsamt och inte ta hänsyn till vikten av att hålla verksamheten igång för att upprätthålla det finansiella systemets funktion.

Med borgenärerna skyddade mot förluster genom garantin, men med en formell insolvensordning som bedömdes vara olämplig, var vi tvungna att hitta ett annat sätt att se till att förluster som aktieägarna var ansvariga för inte övervältrades på skattebetalarna. För att lyckas med detta var vi tvungna att ta kontroll över de berörda bankerna innan kapitalet helt hade försvunnit. Vi hade alltså en ganska dålig förhandlingsposition gentemot aktieägarna.

Som tur var kunde en bankstödslag som slog fast principerna för möjliga åtgärder ganska snabbt införas. Det inrättades också en särskild krishanteringsmyndighet. Med inspiration från den amerikanska modellen, där myndigheterna har rätt att ta kontroll över banker om kapitaltäckningen underskrider en viss nivå, gav denna tillfälliga krislagstiftning staten rätt att tvångsinlösa aktierna i underkapitaliserade banker. Bankstödslagen gjorde det också möjligt att ställa villkor för det faktiska utnyttjandet av garantin. Huvudregeln var därför att allt ekonomiskt stöd direkt till banker skulle resultera i en motsvarande utspädning av de ursprungliga aktieägarnas innehav. I bankstödslagen lades också grunden till

■ att arrangera privata övertaganden där det var möjligt. Och, inte minst, till att under ordnade former avveckla institut som inte var livskraftiga.

Även om åtgärderna var ganska restriktiva för aktieägarna ansåg lagstiftaren och rättsväsendet att de var lämpliga mot bakgrund av det mer allmänna samhällsintresset av att upprätthålla finansiell stabilitet till en låg kostnad för staten och skattebetalarna.

Sammantaget tror jag man kan säga att resultatet inte var så tokigt med tanke på omständigheterna. Jag är inte heller särskilt orolig för att åtgärderna har försvagat marknadsdisciplinen i Sverige.

Därmed inte sagt att vi inte kunde ha klarat oss ännu bättre om ett lämpligt regelverk redan hade varit på plats när krisen bröt ut. Jag är också rädd att det kan vara svårare idag att hantera en kris genom att införa tillfälliga rättsakter när man befinner sig mitt uppe i den. För det första är banksektorn mer internationaliserad. I Sverige ingår många banker i stora, gränsöverskridande bankkoncerner med starka koncerninterna kopplingar som det kanske inte är så enkelt att snabbt lösa upp. Detta innebär att det inte är självklart att en kris kan hanteras på nationell nivå. För det andra är Sverige numera medlem i EU, vilket innebär att alla åtgärder måste vara förenliga med EU-lagstiftningen.

Sverige har faktiskt också mer nyligen upplevt att ett inlåningsinstitut har gått omkull. Kreditinstitutet Custodias konkurs 2006 visade än en gång problemen med att förlita sig på den vanliga konkursordningen. Custodia var ett mycket litet institut, så någon systemrisk förelåg inte. Men fallet belyste ändå flera brister i regelverket. Processen för att stänga institutet blev mycket utdragen, vilket kan ha bidragit till att fallissemanget blev mer kostsamt för insättningsgarantisystemet än nödvändigt.

Andra länder tycks ha gjort liknande erfarenheter

Om vi ser frågan i ett vidare perspektiv är det inte ovanligt att länder förlitar sig på något slags modifiering av det vanliga insolvensförfarandet för att hantera svaga banker, eller i vissa fall en helt annan ordning. Och många länder verkar kunna hantera mindre problem inom ramen för det vanliga regelverket.

Men under exceptionella omständigheter, när betalningssystemet och det finansiella systemets stabilitet hotas verkar den gemensamma nämnaren mellan olika kriser vara att myndigheterna inte har kunnat tillämpa det vanliga regelverket. I stället har man infört särskilda föreskrifter eller särskild krislagstiftning.

Ett fall som jag följde på nära håll var den asiatiska krisen i slutet av 1990-talet. Precis som i Sverige under det tidiga 1990-talet blev det nödvändigt att vidta särskilda åtgärder för att undvika en allvarlig störning i det finansiella systemet. Flera tillväxtekonomier har gjort liknande erfarenheter och ställts inför samma dilemma att försöka säkra finansiell stabilitet utan att undergräva den långsiktiga marknadsdisciplinen alltför mycket.

Men fram till nyligen tror jag att de flesta industriländer kan ha uppfattat detta problem som ganska avlägset. Händelserna på senare tid i Storbritannien, USA och Tyskland, där man blev tvungen att vidta särskilda åtgärder för att hantera kriserna i bolåneinstitutet Northern Rock, investmentbanken Bear Sterns och

■ banken IKB, är en påminnelse om att sådana situationer kan uppstå var som helst, och i många fall också har gjort det.

De verkar också bekräfta att de åtgärder som man vill vidta kan stå i konflikt med lagar och förordningar, som inte alltid utformades med just bankkriser i åtanke men likafullt gäller för banker i dessa situationer. Ett talande exempel är Northern Rock, där den föredragna lösningen att arrangera ett privat övertagande bedömdes vara svår att genomföra på grund av hur reglerna om insiderhandel och förvärv var utformade. Det pågår också en debatt om huruvida åtgärder som inskränker de befintliga aktieägarnas rättigheter kan strida mot bolagsrätten eller till och med mot de mänskliga rättigheterna, eller om utfärdade garantier kan strida mot reglerna om statsstöd.

Låt mig genast säga att jag inte har några synpunkter på reglerna om marknadsmissbruk, bestämmelserna i bolagsrätten om aktieägares rättigheter eller statsstödsreglerna i sig. De fyller en viktig funktion och fungerar vad jag förstår oftast bra tillsammans. Att de mänskliga rättigheterna måste respekteras kan knappast ifrågasättas. Och låt mig betona att jag inte ifrågasätter EU:s roll i regleringen av våra marknader. Det är tvärtom viktigt att hantera dessa frågor på internationell nivå.

Men det allmänna regelverket har inte utformats med bankväsendets särskilda situation i åtanke. Det kan därför vara svårt att hitta lämpliga lösningar i en krissituation utan att man riskerar att bryta mot flera regler. Det är inte acceptabelt att beslutsfattare i en akut krissituation ska tvingas treva sig fram för att försöka undvika denna risk. Det är dessutom viktigt att myndigheternas agerande i en sådan situation utvärderas mot ett för ändamålet lämpligt regelverk. Ett regelverk som förmår upprätthålla en lämplig avvägning mellan olika parter intressen även i en krissituation.

Det behövs ett särskilt regelverk om bankers insolvens och avveckling

Allt detta pekar, som jag ser det, i en enda riktning. Det behövs en särskild insolvensordning för banker och andra institut som omfattas av skyddsnetet.

I det här landet har man länge sagt att banker bör omfattas av den vanliga konkursordningen, åtminstone så länge det inte föreligger något direkt hot mot systemet. Anledningen är att statliga ingripanden som går utöver det befintliga skyddsnetet för banker bör undvikas.

Jag anser att det är fel sätt att se på saken. Det allmänna konkursförfarandet tar inte i tillräcklig utsträckning hänsyn till att man måste agera snabbt för att hantera bankproblem. Normalt använda åtgärder som exempelvis betalningsstopp lämpar sig dessutom dåligt för banker. Att komplettera tillsynen och insättningsgarantin med en särskild insolvensordning skulle inte vara att lägga till ytterligare ett skyddsnet som gynnar insättarna. Det skulle bara vara ett sätt att se till att skyddsnetet skyddar dem som det var avsett att skydda men inga andra, och att det sker till en rimlig kostnad för insättningsgarantisystemet och samhället i stort.

Det är samtidigt viktigt att inse att i ett läge där hela det finansiella systemet är hotat kan man behöva vidta delvis andra åtgärder än vid ett vanligt bankfallissemang. I ett sådant läge måste fokus ligga på att upprätthålla centrala funktioner för samhället i stort. Att ha ett delvis annat regelverk för sådana situationer kan till att börja med verka konstigt. Vi brukar ju förvänta oss att

■ samma rättsakter ska gälla oavsett tillståndet i ekonomin eller läget i det finansiella systemet.

Situationen är emellertid inte unik. En liknande situation finns inom vårdsektorn, där samhället har upprättat en struktur för att hantera våra vanliga influenser, brutna ben och hjärtattacker. Det finns läkare och sjukhus som tar hand om våra problem. Och kanske finns det även riktlinjer för hur lång sjukskrivning som krävs vid en viss diagnos. Men jag tror att det likaså står klart att man i vissa allvariga lägen kan vara tvungen att tillämpa andra regler. Om det utbryter en epidemi, till exempel fågelinfluensan, kan smittade behöva dirigeras till särskilda sjukhus. Och det kan behöva upprättas en prioriteringsordning för att fördela de knappa medicinska resurserna. En ordning där den övergripande principen kanske är överlevnaden för samhället i stort. Det kan också hända att krisbestämmelserna kolliderar med de vanliga bestämmelserna. Man har till exempel normalt inte rätt att sjukskriva sig om man faktiskt är frisk. Men nu kanske till och med friska människor uppmanas att stanna hemma från sina arbeten för att undvika smittspridning, medan nyckelmedarbetare får fortsätta att arbeta för att hålla verksamheten igång. När principerna kolliderar med varandra är det avgörande för samhället att de principer som krävs för att begränsa epidemin har företräde. Och om det inte redan finns ett sådant särskilt regelverk kommer de politiska makthavarna att behöva ta itu med det.

Ett bankfallissemang kan naturligtvis inte jämföras med en allvarig skada eller sjukdom i fråga om personligt lidande, men det kan vara en händelse som gör livet mycket svårt för många människor. En systemomfattande bankkris kan precis som en epidemi dessutom lamslå hela ekonomin. Det är därför viktigt att man kan hantera både vanliga bankfallissemang och mer allvariga systemkriser. Och om olika regler kolliderar med varandra måste det, precis som inom vårdsektorn, stå klart vilka som har företräde.

Jag tror att det finns ytterligare en likhet. Precis som med influensa kan det till att börja med vara svårt att fastställa den exakta diagnosen. Det står kanske inte helt klart om problembanken kan hanteras inom ramen för det normala regelverket eller om det kommer att krävas särskilda åtgärder. Alla fall bör därför hanteras inom ramen för samma övergripande struktur.

Ett skyndsamt insolvensförfarande med snabb utbetalning till insättarna till en låg kostnad för insättningsgarantisystemet...

Det behöver inte vara alltför komplicerat att inrätta en struktur för att hantera vanliga bankfallissemang. Erfarenheter från till exempel USA och Kanada visar att det är fullt möjligt att stänga banker som inte följer reglerna utan att konsumenterna tappar förtroendet för det finansiella systemet, och till en relativt låg kostnad. Lösningen baseras på att insättningsgarantimyndigheten har rätt, och till och med skyldighet, att ingripa i banker vars kapitaltäckning underskrider en viss nivå. Man ser först och främst till att insättare som omfattas av garantin har tillgång till sina medel. Därefter har myndigheterna tillgång till en bred arsenal av åtgärder, till exempel att överföra tillgångar och skulder till en annan bank eller att genomföra en sammanslagning med en annan bank, med målet att lösa problemet till lägsta möjliga kostnad för insättningsgarantisystemet.

Jag tror att särskilt två egenskaper hos den här typen av system bör lyftas fram. För det första, förmågan att agera snabbt och skriva ned fordringarna. Det är viktigt att snarast möjligt återställa tillgången till likvida medel som hålls på

■ konton i banken, inte bara för insättare som omfattas av insättningsgarantin utan även mer generellt. För det andra är systemet utformat så, att principen om att förlusterna i första hand ska drabba ägarna, och därefter fordringsägarna i eventuell prioriteringsordning, inte kan kringgå. Det snabba ingripandet innebär att det inte är någon mening att rusa till banken för att "komma först i kön". Att varje vinstmöjlighet reflekterar en förlustrisk är en grundläggande princip i en marknadsekonomi som systemet därmed ser till att upprätthålla.

...med en robust finansiering av insättningsgarantisystemet

En närliggande fråga gäller behovet av att inrätta ett insättningsgarantisystem på ett sätt som gör att ansvaret för småspararna helt internaliseras av banksektorn, inte bara på papperet utan även i praktiken. Förutom vikten av en snabb utbetalning till insättarna för att undvika en uttagsanstormning, är det också viktigt att finansieringen av systemet är robust.

Många system bygger på ömsesidigt ansvar, vilket innebär att övriga banker träder in och finansierar betalningarna till garanterade insättare i en bank som fallerar, ibland via en fond som har byggts upp i förväg. Detta fungerar bra så länge det bara är små banker som drabbas av problem. Men om en större bank drabbas finns det en risk att problemen sprider sig om övriga banker tvingas skjuta till stora belopp från sina egna balansräkningar. Eftersom många marknader är mycket koncentrerade och domineras av ett fåtal banker är det svårt att se att det skulle gå att finansiera ett fallissemang i de största bankerna med den här typen av ömsesidigt system.

Särskilt sårbara är de små privata system som uteslutande bygger på att övriga banker skjuter till medel efter ett fallissemang. Då kan insättningsgarantin bli en ganska destabiliserande faktor även om problembanken inte är en särskilt viktig aktör i betalningssystemet eller på finansmarknaderna.

Man vill naturligtvis undvika en situation där staten blir tvungen att ingripa enbart på grund av att insättningsgarantisystemet är dåligt utformat.

En lösning på problemet presenterades för ett par år sedan i en statlig utredning i Sverige. Tricket är att få bankerna att internalisera kostnaderna för garantin, inte på branschnivå utan på den enskilda bankens nivå. Det sker genom att ett statligt administrerat system inrättas till vilket alla banker betalar en avgift som står i relation till deras risker, på ungefär samma sätt som i en vanlig försäkring.

Det är visserligen fortfarande staten som står risken i händelse av ett stort fallissemang. Men i detta system får staten vederbörlig kompensation för detta. Och finansieringen är robust. Om denna lösning skulle införas allmänt skulle det också leda till mer likvärdiga konkurrensvillkor mellan banker från olika länder som delvis konkurrerar på samma marknader. Jag hoppas därför att förslaget får mer uppmärksamhet internationellt än det hittills har fått.

Staten måste ha en stark förhandlingsposition även när den finansiella stabiliteten är hotad

Det upplägg som jag här har beskrivit är lämpligt för att hantera ett genomsnittligt bankfallissemang. Men i vissa situationer kan det alltså krävas andra bestämmelser. Det kan exempelvis vara fallet med stora och mer komplexa banker i ett läge av marknadsturbulens då hela det finansiella systemet är hotat. I

en sådan situation är det kanske inte möjligt att omedelbart återkalla verksamhetstillståndet för en bank som allvarligt bryter mot tillsynsreglerna. Fokus måste ligga på att upprätthålla viktiga funktioner i det finansiella systemet. För att klara detta måste banken kanske få fortsätta att bedriva verksamhet, åtminstone under en tid. Utmaningen är att se till att det i sådana fall inte är staten som i slutändan drabbas av de förluster som ska bäras av aktieägare och fordringsägare.

Den viktigaste principen är alltså att det ska vara bankens ägare som bär de första förlusterna i en krissituation. Det här behöver inte vara särskilt komplicerat rent praktiskt. I grund och botten handlar det om att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att snabbt och effektivt skriva ned kapital mot förluster och se till att ägarnas kontroll över banken minskas i motsvarande grad. För att få önskad effekt måste en sådan nedskrivning av kapitalet naturligtvis vara definitiv. Viktigt är också att se till att ägarna inte kan bryta mot beslutet genom att överföra tillgångar utanför banken. Det kan därför vara lämpligt att utnämna en tillfällig förvaltare som måste godkänna alla stora betalningar och överföringar av tillgångar.

Nästa steg, som är att se till att staten inte tvingas bära icke-garanterade borgenärs förluster, är emellertid svårare. Det beror på att bankernas finansiering i hög grad består av kortfristig upplåning som i turbulenta tider kan tendera att försvinna.

Sofistikerade ordningar håller på att utvecklas...

Man kan tänka sig mer eller mindre sofistikerade lösningar på problemet.

Ett sätt är att upprätta ett system som gör det möjligt för myndigheterna att ta kontroll över banken och under ordnade former inte bara skriva ned kapitalet utan även fordringarna, samtidigt som de utfärdar en garanti för den nya finansiering som behövs när banken står under statlig kontroll. Betalningar som krävs för att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet skulle verkställas, medan övriga betalningar tillfälligt kan stoppas.

En modell för ett sådant system presenterades av Banklagskommittén i Sverige år 2000 och förslaget är för närvarande under beredning i regeringskansliet. Vad jag förstår pågår även arbete i andra länder för att uppnå lösningar som gör att myndigheterna med full trovärdighet kan hävda att man kan sätta ner fordringarna även i mer komplicerade fall när den finansiella stabiliteten är hotad. Några idéer som har lagts fram är möjligheten att omedelbart införa ett partiellt betalningsstopp för vissa fordringar, s.k. haircuts, i samband med att myndigheterna tar kontrollen över banken, och överföringen av tillgångar till en tillfällig bank, en så kallad brobank (bridge bank).

För att vara effektiva ställer alla dessa förslag betydande krav på att det finns IT-system som snabbt kan skilja mellan olika typer av fordringar. Det krävs dessutom flera andra förberedelser, till exempel att det är möjligt att överföra avtal. Det räcker alltså inte att det finns en rättslig struktur, det måste också finnas en praktisk lösning som helt enkelt inte skapar några incitament "att armbåga sig fram för att komma först i kön".

Jag välkomnar dessa ansträngningar att förbättra regelverket och ser fram emot att ta del av resultatet av arbetet.

Men jag tror att man måste ha realistiska förväntningar när det gäller möjligheten att skriva ned fordringar i en skakig marknadssituation. Erfarenheterna från den svenska bankkrisen och Northern Rock-fallet visar att det i sådana situationer kan bli nödvändigt med en omfattande garanti av bankernas förpliktelser för att förhindra en uttagsanstormning eller säkra fortsatt tillgång till de internationella kapitalmarknaderna.

...och ett enklare sätt som har fungerat i verkliga krissituationer

Jag vill därför rekommendera att man även inför bestämmelser som ger staten rätt att i vissa situationer ta över banker. Om det görs på rätt sätt uppfyller det inte bara kravet på att aktieägarna ska hållas ansvariga utan minimerar också risken att staten tvingas bära kostnader som borde bäras av borgenärerna.

För att detta ska fungera bör staten ha rätt att lösa in aktierna innan kapitalet helt har raderats ut. Det finns minst två skäl till detta. För det första finns det en risk att ägarna "satsar allt på sista kortet" när kapitaltäckningen är låg. För det andra är det nästan alltid så att situationen visar sig vara mycket värre än man trott. När kapitaltäckningen är noll på papperet kan det i realiteten föreligga ett stort underskott.

Det är inte helt okontroversiellt att ge staten rätt att nationalisera en bank. Det kan vara särskilt känsligt i länder som har en historia av statligt ägande som inte ligger så långt tillbaka i tiden. Jag tror emellertid att möjligheten att tvångsinlösa aktier är ett lämpligt verktyg. Återigen, ägarna går in i verksamheten väl medvetna om att en allvarlig överträdelse av tillsynsmyndighetens bestämmelser kan leda till att banktillståndet dras in och till att de förlorar kontrollen över banken. Att i ett läge där den finansiella stabiliteten är hotad ha expropriering som ett alternativ till återkallande av tillståndet är viktigt för att återställa en lämplig maktbalans. Så länge det är fastlagt på förhand att staten har dessa befogenheter bör detta vara acceptabelt för aktieägarna.

För att återknyta till den svenska krisen tror jag att det var avgörande att bankerna tidigt insåg att statens stödåtgärder inte var en "gratislunch". Så snart detta stod klart hade ägarna starka motiv att själva rekapisera bankerna.

Syftet ska förstås inte vara att i slutändan få ett statsägt banksystem. Det är lika viktigt att man har en exitstrategi.

Oavsett hur systemet för att hantera problemen är utformat är det också viktigt att de åtgärder som beslutas får en omedelbar effekt och blir slutligt gällande. Det finns flera exempel på vad som annars kan gå fel. Eventuella felaktigheter i myndigheternas agerande bör därför korrigeras genom skadestånd, snarare än genom att beslutet reverseras.

Det ska finnas många verktyg

Om man har ett system som innebär att det finns ett trovärdigt hot att ägarna kommer att förlora sitt inflytande om banken allvarligt bryter mot bestämmelserna, så finns det utrymme att pröva olika metoder att lösa problemen i enskilda fall. Det är bra om myndigheterna har flera olika verktyg att tillgripa. Det är rimligt att insättningsgarantisystemet eller staten deltar i en frivillig rekonstruktion där ägarna skjuter till kapital, eller att staten utfärdar garantier i samband med ett privat övertagande. Det viktiga är att ägare och

■ fordringsägare inte kan spekulera i att sådana lösningar alltid är det billigaste alternativet för staten.

Kooperativa banker kan omvandlas till aktiebolag

En särskild fråga är hur man behandlar kooperativa banker och sparbanker. De är ofta små, men det kan inte uteslutas att även problem i sådana banker kan få systemomfattande följder. Det är inte realistiskt att tro att en sparbank som dras med stora problem kan rekonstrueras i sin ursprungliga juridiska form. För att lösa problemen är alternativet till att avveckla banken och sälja tillgångarna att omvandla banken till ett aktiebolag. Vi såg några exempel även på detta under den svenska krisen, då vissa sparbanker och andra kooperativa finansiella institut fick rekonstrueras.

Redovisningsproblem måste redas ut

När man kommer till den punkt att staten tar över kontrollen finns det också mer praktiska problem att hantera. Detta är ett skede där tillgångarna måste inventeras och osäkra lån kan behöva överföras till särskilda tillgångsförvaltningsbolag. En viktig aspekt när det gäller möjligheten att få till en snabb och effektiv lösning är därför att det finns tydliga bestämmelser om värdering av tillgångar och skulder i ett läge där staten träder in.

En särskild fråga är hur man hanterar en situation där staten ger stöd till fortsatt verksamhet, till exempel genom att skjuta till kapital eller utfärda en garanti. Syftet med ingripandet är att rädda funktionerna, inte banken som sådan. En sådan åtgärd kan emellertid påverka bankens värde positivt. I princip är det rimligt att värdet speglar verksamhetens värde utan hänsyn till eventuella statliga stödåtgärder.

Andra rättsliga frågor

Om allt detta finns på plats, betyder det då att man har sitt på det torra? På nationell nivå, ja. Förutsättningen är naturligtvis att en del grundläggande villkor är uppfyllda. Det mest fundamentala kravet är ett effektivt rättssystem. Man kan inte blunda för den korruption i vissa länders rättsapparat som gör det praktiskt taget omöjligt att fastställa att en bank har gått i konkurs. Under sådana omständigheter spelar typen av insolvensregelverk ingen större roll. Vikten av klara äganderätter och fastighetsregister, samt möjligheten att realisera panter kan inte nog understrykas. Till sist är det förstås också viktigt att tillsynsmyndigheterna vågar fatta svåra beslut. Därför måste de som arbetar med dessa frågor ha tillräckligt rättsligt skydd.

Internationella spridningseffekter och behovet av en uppförandekod

Den internationella dimensionen har blivit allt viktigare. De finansiella systemen har kopplingar till varandra och det finns en betydande risk för spridningseffekter. Många banker ingår också i internationella koncerner där det finns mer direkta finansiella kopplingar mellan koncernens olika delar. Allt detta innebär naturligtvis att man måste diskutera hur problemtyngda banker ska hanteras på internationell nivå.

■ Det finns goda skäl för EU, som har en gemensam marknad för finansiella tjänster och ett gemensamt regelverk, att gå längre. Mycket har gjorts på samordningsområdet och det finns idag flera dokument om hur samordning ska ske i en krissituation. Men jag tror att vi kan gå ännu längre när det gäller att fastställa minimikraven för ett regelverk om krislösning för banker och andra institut som omfattas av det finansiella skyddsnetet. Man kan i detta sammanhang dra vissa paralleller till arbetet med budgetpolitiska ramverk, där EU har kommit långt i fråga om samordning och uppförandekoder i händelse av makroekonomiska kriser.

Hur går vi vidare?

Det är dags att sammanfatta. Mitt budskap är att det är viktigt för oss att inrätta ett effektivt regelverk för svaga banker. Ett regelverk som kombinerar behovet av att upprätthålla stabilitet och minimera kostnaderna för den offentliga sektorn på kort sikt med kravet på marknadsdisciplin på lång sikt.

För att återknyta till den vårdmetafor som jag nämnde i början måste vi först kunna hantera vanliga influenser och brutna ben i det finansiella systemet. Men vi måste också stå redo att hantera mer allvarliga händelser - ett eventuellt utbrott av fågelinfluensa i det finansiella systemet.

Jag har försökt skissa upp huvuddragen i ett sådant regelverk. Det är kort sagt följande saker som krävs:

- En insolvensordning som ser till att banker snabbt kan stängas till en låg kostnad för insättningsgarantisystemet.
- Ett effektivt insättarskydd med snabb utbetalning till insättarna och trovärdig finansiering.
- Förmågan att vidta särskilda åtgärder, till exempel att utfärda garantier, för att undvika att en banks fallissemang hotar hela det finansiella systemet.
- En bred uppsättning verktyg så att det även i exceptionella fall går att upprätthålla principen om att staten inte ska bära aktieägares och fordringsägares förluster. Det ska vara möjligt att knyta villkor till eventuella utfärdade garantier och staten bör förbehålla sig rätten att som en sista utväg tillfälligt förstatliga banken.

Men att skissa upp en allmän struktur är kanske den lättaste biten. Sedan måste man slå fast det konkreta regelverket. Detta ansvar måste i slutändan axlas av våra regeringar. I ett par länder verkar mycket av detta redan finnas. Och några länder har kommit rätt långt i detta arbete och avsätter ganska stora resurser till projektet. Jag tror att de som inte har gjort det gör klokt i att skrida till verket. Det är helt enkelt aldrig en god idé att skaffa sig en brandkår först när staden står i lågor.

Det är emellertid en grannliga uppgift att försöka hitta ett effektivt och rättssäkert system som även fungerar över gränserna. Jag tror därför att ni som jurister med specialistkompetens inom insolvens och rekonstruktion kan spela en viktig roll i den internationella debatt som så väl behövs om hur insolvensordningen för banker och inlåningsinstitut bäst kan förstärkas. Detta är ett område där alla goda krafter behövs.

- Bara vi kommer ihåg att då och då lyfta blicken och kontrollera att våra respektive lappar tillsammans bildar ett vackert lapptäcke hyser jag inga tvivel om att vi kommer att lyckas åstadkomma de förbättringar som behövs.

I denna ganska positiva anda sätter jag punkt för mitt inlägg. Tack för er uppmärksamhet och låt mig önska er en framgångsrik konferens.