

## ■ Kan ett bankfallissemang hota betalningssystemet?

*Många aktörer förväntar sig sannolikt att staten kommer att förhindra att en svensk storbank ställer in betalningarna. Sådana förväntningar bygger på att bankerna har en så central roll för betalningssystemet att detta riskerar att upphöra att fungera vid en betalningsinställelse. I denna artikel diskuteras i vilken utsträckning betalningssystemet faktiskt skulle kunna klara sådana fallissemang. Slutsatsen är att storbankerna tillsammans är systemviktiga men att det under vissa omständigheter är möjligt för en storbank att falla, utan att betalningssystemet i grunden hotas av detta.*

Betalningssystemets funktion utgör kärnan i det som Riksbanken menar med finansiell stabilitet och det uttalade målet för Riksbanken är att främja dess säkerhet och effektivitet. Bankerna är de centrala aktörerna i betalningssystemet och ett fallissemang hos en bank skulle under vissa omständigheter kunna leda till att betalningssystemet upphör att fungera, vilket skulle få kraftigt negativa effekter på samhällsekonomin.

Bankerna är centrala även för andra funktioner som det finansiella systemet fyller, så som kapitalförsörjning och riskhantering. Betydelsen för samhället av de funktioner bankerna fyller, framförallt i betalningssystemet, i kombination med de särskilda systemriskerna som finns i banksystemet, skapar ett behov för samhället att tillämpa särskild reglering och tillsyn av bankerna. Detta är också anledningen till att Riksbanken har möjlighet att ge nödkrediter till problemdrabbade banker och att riksdagen kan se sig tvungen att stötta sådana banker finansiellt, vilket skedde under bankkrisen i början på 1990-talet. Banksystemets betydelse och statens tidigare agerande, i kombination med att det svenska banksystemet är mycket koncentrerat till de fyra storbankerna, har sannolikt bidragit till att det i samhället finns en utbredd uppfattning om att dessa storbanker inte kan tillåtas gå omkull, åtminstone inte på ett okontrollerat sätt. Med andra ord finns det en förväntan om att staten på något sätt ska stödja dessa banker om de riskerar att ställa in betalningarna.

Antagandet om storbankernas systemviktighet har aldrig undersökts närmare, utan bygger på deras uppenbara storlek i betalningssystemet. Antagandet riskerar att leda till att bankerna och deras finansiärer räknar med att staten i någon form kommer att känna sig tvungen att ingripa för att rädda bankerna om dessa drabbas av finansiella problem. Detta i sin tur kan leda till ett högre risktagande och till felprissättning av riskerna i banksystemet (så kallad moral hazard), en kostnad som samhället i slutändan får bära.<sup>57</sup>

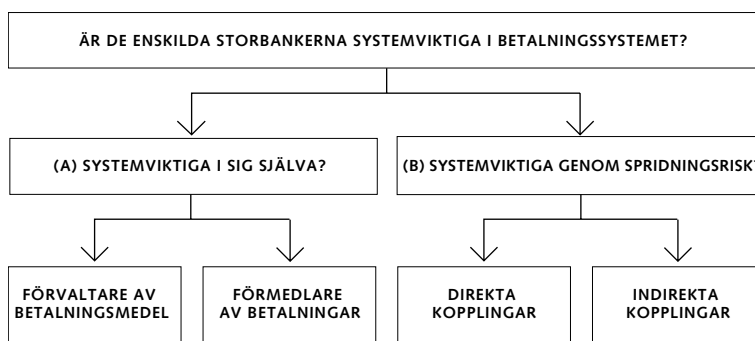
Den här artikeln ställer frågan om, och i så fall hur, de svenska storbankerna var för sig är systemviktiga för betalningssystemet, samt diskuterar hur Riksbanken och andra myndigheter kan verka för att minska deras eventuella systemviktighet.

För att en bank ska vara systemviktig för betalningssystemets funk-

<sup>57</sup> Denna slutsats drogs av Banklagskommittén i den utredning som ligger till grund för det förslag till ny banklagstiftning som för närvarande bereds inom finansdepartementet "Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag" (SOU 1998:160)

tion krävs (A) att den i sig själv är nödvändig för betalningssystemets funktion eller (B) att problem hos den kan spridas till de övriga bankerna varpå betalningssystemet riskerar att sluta fungera. I artikeln analyseras dessa två förutsättningar för systemviktighet i det svenska betalningssystemet.

#### ANALYSUPPLÄGG



En viktig avgränsning i den här analysen är att det initialt endast är en bank som drabbas av problem, inte banksektorn som helhet. Tydliga exempel på sådana situationer är till exempel Baring Brothers fallissemang 1995 och Bankhaus Herstatt's fallissemang 1974. Dessa banker fallerade på grund av internt orsakade förluster, inte händelser som drabbade många banker samtidigt. I Herstatt-fallet spreds dock problemen till andra banker genom de exponeringar som dessa banker hade på Herstatt. De svenska bankerna har i hög grad likartade exponeringar och verksamhet. Detta leder till att bankerna samtidigt riskerar att hamna i svårigheter, vilket inträffade till exempel vid bankkrisen i Sverige i början av 1990-talet. Sådana situationer omfattas inte av den här analysen annat än indirekt.

En annan avgränsning i analysen är att det endast är bankernas systemviktighet i betalningssystemet som avses. Utöver att vara centrala aktörer i betalningssystemet utgör bankerna även kärnan i kapitalförsörjningen, det vill säga bankerna bidrar med finansiering av företags och hushålls investeringar, och kan tänkas vara skyddsvärda även av den anledningen. Detta är något som behöver studeras närmare, men det är högst tveksamt om bankerna skulle vara systemviktiga ur kapitalförsörjningssynpunkt i ett scenario då endast en bank drabbas av problem initialt. Anledningen är att kapitalförsörjningen inte är lika beroende av snabbhet som betalningsförmedlingen. För det första är det bara den fallerade bankens nyutlåning som upphör eftersom utestående lånestock inte omedelbart begärs in i samband med fallissemang. För det andra har övriga banker en viss kapacitet att öka sin kreditgivning även med kort varsel. På sikt har de andra bankerna också möjlighet att öka sitt kapital för ytterligare kreditgivning. Dessutom finns andra källor till kapital än bankerna. En väl utvecklad obligations- och certifikatmarknad minskar sårbarheten i ekonomin för kreditförsörjningseffekten av bankfallissemang. Kapitalförsörjningen är således inte lika beroende av bankerna

som betalningsförmedlingen är, vilket ytterligare minskar sårbarheten. Risken för en allmän kreditåtstramning (credit crunch) i ekonomin är därmed lägre då en bank initialt drabbas av problem, än då hela bank-systemet samtidigt drabbas av ohanterligt stora kreditförluster.

## Viktiga aktörer i betalningssystemet

Bankerna fyller i princip två funktioner i betalningssystemet, dels förmedlar de betalningar mellan olika aktörer, dels förvaltar de betalningsmedel för kunders räkning i avvaktan på betalningar. Det är tänkbart att en bank är systemviktig genom sin egen betydelse i betalningssystemet, även om den vid ett fallissemang inte skulle dra med sig andra banker i fallet. När en bank fallerar kommer bankens kunder under en tid inte åt sina betalningsmedel som de har på konton hos banken och kan följaktligen inte använda dessa för transaktioner. Dessutom kan inte – eller önskar inte – dessa kunder ta emot inbetalningar på sina konton hos banken. Om de inte kan få betalt eller betala på annat sätt, utestängs de från ekonomin. I de fall det rör sig om många aktörer och stora summor kan detta få betydande samhällsekonomiska konsekvenser.

En enskild aktör kan således vara systemviktig om den antingen förvaltar betydande summor betalningsmedel eller om den förmedlar en stor andel av betalningarna i ekonomin och är svår att ersätta i den funktionen.

### ÄR NÅGON ENSKILD BANK SYSTEMVIKTIG SOM FÖRVALTARE AV BETALNINGSMEDEL?

Betalningsmedel är medel som är tänkta att användas för betalning inom en relativt snar framtid och som därför placerats på ett sådant sätt att de är tillgängliga till låg kostnad och med kort varsel. Faktiska betalningsmedel för hushåll och företag är sedlar och mynt, tillgångar på olika former av transaktionskonton, krediter via kredit- och betalkort, samt räkningskrediter.

Tillgångar på sparkonton med uttagsavgifter och värdepapper, som i normalfallet snabbt kan omsättas till kontanter till låg kostnad och till ett relativt förutsägbart värde, kan betraktas som betalningsmedelsreserver för att utnyttjas för till exempel större transaktioner. Dessa reserver kan eventuellt också användas i de fall de ordinarie betalningsmedlen blir inlåsta. I artikeln kallas sådana tillgångar för potentiella betalningsmedel.

När en bank fallerar stoppar den som regel alla utbetalningar. Betalningsmedel på konton i banken blir då frysta i väntan på slutlig reglering av skulder och tillgångar. Insättningar upp till 250 000 kronor per kund skyddas av Insättningsgarantinämnden (IGN). Medel utöver detta riskerar bankkunderna att förlora. Inte förrän banken är försatt i konkurs kan IGN betala ut ersättning. Konkursen torde emellertid inträffa kort efter betalningsinställelsen. Motsätter sig banken en konkurs, till exempel genom att hävda att den är solvent och endast saknar likviditet, kan ett konkursförfarande däremot teoretiskt dra ut på tiden. En bank kan emel-

lertid inte motsätta sig en konkurs många dagar, eftersom dess förmåga att behålla kunder och genomföra transaktioner upphör i det läge som den börjat fallera på betalningar. Senast tre månader från konkursdagen ska IGN betala ut ersättning, men målet är att detta ska ske inom några dagar.

Värdepapper som finns i depå hos banken omfattas initialt också av en sådan frysning. Ägarna av dessa värdepapper riskerar inte att förlora sina innehav, men kan eventuellt inte komma åt dessa under en period medan ägarförhållandena fastställs. Kunder som har haft banken som kontoförande institut hos VPC, eller som är kunder hos värdepappersbolag som använt banken som likvidbank, kommer inte heller åt sina tillgångar på värdepapperskonton. Detta är inte möjligt förrän de fått ett nytt kontoförande institut eller, i det andra fallet, deras värdepappersbolag ordnat med ny likvidbank eller de själva bytt bolag.

Den svenska allmänheten, det vill säga hushåll och icke-finansiella företag, hade 604 miljarder kronor i faktiska betalningsmedel hos de fyra svenska storbankerna den 31 december 2002, vilket framgår av tabell A. I betalningsmedlen är då outnyttjade räkningskrediter medräknade.

**Tabell A: Skuldposter fyra storbankerna (miljarder kronor, 2002-12-31)**

	Fyra storbankerna	Övriga	Totalt
In- och upplåning	1 760	393	2 153
Motparter i Sverige	947	260	1207
Finansiella institut och offentlig sektor	236	45	281
Icke-finansiella företag	329	74	403
<i>Transaktionskonton<sup>a</sup></i>	264	34	298
Hushåll m.m.	382	142	524
<i>Transaktionskonton<sup>a</sup></i>	133	72	205
Outnyttjad räkningskredit <sup>b</sup>	207	57 <sup>c</sup>	264
<b>Faktiska betalningsmedel<sup>d</sup></b>	<b>604</b>	<b>163</b>	<b>767</b>
Andel av sektorns faktiska betalningsmedel	79%	21%	100%
<b>Garanterat av IGN</b>	<b>336</b>	<b>55<sup>e</sup></b>	<b>391</b>

a) Inkl. dagslån.

b) Siffror för hela koncernerna, Nordea dock koncernsiffran delat på 4. Siffrorna inkluderar även finansiell och offentlig sektor.

c) Estimät, samma proportion som övrig in- och upplåning.

d) Faktiska betalningsmedel = icke finansiella företags transaktionskonton + hushålls transaktionskonton + outnyttjad räkningskredit. Detta är de mest likvida formerna av konton, som troligen är avsedda för betalningar inom snar framtid. Även andra konton kan omfattas av IGN.

e) 2001-12-31.

Källa: Riksbanken, IGN och årsrapporter.

Storbankernas andel av allmänhetens faktiska betalningsmedel på konton hos svenska banker och värdepappersbolag är nästan 80 procent.<sup>58</sup> De 604 miljarderna motsvarar drygt 6 procent (604/(3299+6104+264)) av allmänhetens totala finansiella tillgångar eller cirka 21 procent (604/(1836+985)) av deras betalningsmedel (faktiska och potentiella) vilket framgår av tabell B.

<sup>58</sup> Finansiella instituts betalningsmedel hos varandra analyseras under en senare rubrik tillsammans med interbankexponeringarna som spridningsrisk.

Tabell B: Hushålls och icke-finansiella företags finansiella tillgångar (miljarder kronor, 2002-12-31)

HUSHÅLL			ICKE-FINANSIELLA FÖRETAG		
<b>Finansiella tillgångar</b>	<b>3 299</b>	<b>100%</b>	<b>Finansiella tillgångar</b>	<b>6 104</b>	<b>100%</b>
Sedlar, mynt, inlåning	631	19%	Sedlar, mynt, inlåning	419	7%
<i>Sedlar och mynt</i>	77	2%	Certifikat	159	3%
<i>Bankinlåning</i>	537	16%	Lån, obligationer, förlagsbevis	143	2%
Lån, obligationer, förlagsbevis	111	3%	Finansiella derivat	48	1%
<i>Finansiella företag</i>	39	1%	Koncernlån	1 354	22%
Aktier, andelar, fondandelar	1 095	33%	Onoterade svenska aktier	1 273	21%
Försäkringssparande	1 444	44%	Andra aktier samt fondandelar	1 287	21%
Övrigt	19	1%	Övrigt	1 421	23%
			<b>Outnyttjad räkningskredit<sup>b</sup></b>	<b>264</b>	<b>-</b>
<b>Faktiska och potentiella betalningsmedel<sup>a</sup></b>	<b>1 836</b>		<b>Faktiska och potentiella betalningsmedel<sup>c</sup></b>	<b>985</b>	

a) Samtliga poster exkl. försäkringssparande och övrigt.

b) Estimat, inklusive finansiella och offentliga sektorns outnyttjade räkningskrediter.

c) Sedlar, mynt, inlåning, certifikat, lån, obligationer och förlagsbevis, outnyttjad räkningskredit.

Källa: SCB Finansräkenskaperna kvartal 4 2002 och bankernas årsrapporter.

Handelsbanken (SHB) är den bank som mest utförligt redovisar sin in- och upplåning i årsredovisningen. Därför görs analysen nedan med offentliga siffror från SHB. Riksbanken har gjort motsvarande analys för samtliga banker med konfidentiell data. Samtliga fyra banker har liknade storlek på in- och upplåning från den svenska allmänheten och slutsatsen från analysen utifrån SHB:s offentliga data är tillämpbar även på övriga banker. SHB förvaltar 220 miljarder kronor i faktiska betalningsmedel<sup>59</sup> motsvarande cirka 8 procent ( $220/(1836+985)$ ) av allmänhetens betalningsmedel. Tar man hänsyn till att det på konton i SHB även finns potentiella betalningsmedel på cirka 74 miljarder kronor, riskerar omkring 10 procent ( $(220+74)/(1836+985)$ ) av allmänhetens betalningsmedel inlösning om SHB skulle fallera.

De betalningsmedel som riskerar att förloras, vilket kan betraktas som en permanent inlösning, är de som inte omfattas av insättningsgarantin. Vid årsskiftet var 75 av totalt 220 miljarder kronor faktiska betalningsmedel i SHB garanterade av IGN. I SHB var således de ogaranterade faktiska betalningsmedlen åtminstone 145 miljarder kronor vid årsskiftet 2002/2003.<sup>60</sup> Det motsvarar cirka 5 procent ( $145/(1836+985)$ ) av hushållens och de icke-finansiella företagens betalningsmedel. Om hänsyn även tas till potentiella betalningsmedel på konton i SHB är den totala andelen ogaranterade betalningsmedel cirka 8 procent.

Till inlösningseffekten ska även läggas de potentiella betalningsmedel som i viss mån är beroende av bankernas funktion för att kunna omvandlas till faktiska betalningsmedel, men som inte ägs av bankerna. Bland dessa finns de fonder som bankerna förvaltar, värdepapper i depåer i bankerna eller på värdepapperskonton för vilka banken är kontoförande institut, liksom värdepapperskonton hos de värdepappersbolag för vilka banken är likvidbank. Stora summor av denna form av tillgångar

<sup>59</sup> Betalningsmedel här: inlåning i svenska kronor från allmänheten, betalbar på anfordran (antas samma proportion som inlåningen i sin helhet) samt outnyttjad del av beviljade räkningskrediter.

<sup>60</sup> Även andra konton än transaktionskonton omfattas av insättningsgarantin, liksom insättningar från finansiella företag.

riskerar inlåsning om någon av storbankerna fallerar.<sup>61</sup> Dessa riskerar dock inte att förloras, men det kan ta en viss tid innan de blir tillgängliga så att de kan omvandlas till faktiska betalningsmedel. Med tanke på att det till exempel kan handla om hundratusentals kunder som behöver byta kontoförande institut, riskerar det att ta en viss tid att genomföra ett sådant byte. VPC saknar dessutom rutiner för att hantera sådana byten i samband med bankfallissemang. De största kunderna kan förmodligen relativt lätt och snabbt hitta ett annat kontoförande institut. Antalet kunder som behöver ny likvidbank (det vill säga vissa värdepappersbolag) är begränsat, vilket borgar för att de omgående kan få tillgång till ny likvidbank. De värdepapper som inte finns i depå hos det fallerade institutet kan förmodligen användas inom loppet av någon dag för de största kunderna och några dagar för de mindre kunderna. Tidsåtgången för allmänheten, särskilt vad gäller större och medelstora företag, att åter få tillgång till depåer är i det här sammanhanget kritiskt. Skulle det visa sig att det snarare rör sig om några veckor, än någon eller några dagar, ökar risken för att allvarliga störningar ska uppstå i ekonomin. Slutligen bör nämnas att det för att omvandla dessa tillgångar till betalningsmedel som regel krävs ett konto i en bank som inte fallerat, vilket diskuteras nedan.

Tack vare att företag och hushåll ofta har möjlighet att skjuta på vissa av sina inköp och utbetalningar, kan effekterna av inlåsnings mildras. Som regel kan såväl företag som hushåll vänta ett antal veckor med att betala räkningar och fakturor utan alltför stora ekonomiska konsekvenser för egen del. I övrigt visar sannolikt de drabbade och samhället prov på viss pragmatism i en dylik situation, vilket visades under bankstrejken 1990. Bland annat bör företag som inte är drabbade av problemet kunna betala mindre förskott på löner till anställda som är drabbade (det vill säga anställda som har en annan bank än företaget) och fordringsägare visa viss förståelse för vissa fördröjningar av betalningar. Många har möjlighet att låna mindre belopp av släkt och vänner för att klara de nödvändiga utgifterna. Dessutom har många möjlighet att genomföra mindre transaktioner med kreditkort utgivna av andra kortföretag än den fallerade banken. Övriga banker kommer troligen att anstränga sig för att knyta till sig en så stor del som möjligt av den fallerade bankens kunder. Sammantaget torde dock de flesta drabbade ha möjlighet att få respit för att omvandla mindre likvida tillgångar till betalningsmedel eller för att invänta ersättning från IGN. Vissa personer och mindre företag, särskilt sådana med endast en bankförbindelse eller de som är beroende av räkningskredit, riskerar dock att drabbas hårt och uppleva betydande problem för egen del även om de samhällsekonomiska konsekvenserna inte borde bli så stora.

Slutsatsen är att inlåsningseffekten i sig troligen inte kommer att vara av sådan omfattning att betalningssystemet hotas om en av de fyra storbankerna fallerar. Givet att dessa fyra helt dominerar inlåsningsmark-

61 En genomgång av bankernas årsrapporter från de senaste åren leder till slutsatsen att beloppen i depåer ägda av svensk allmänhet hos storbankerna gissningsvis uppgår till mellan 400 och 1 000 miljarder per storbank. Antalet depåer ligger från 100 000 och uppåt per storbank. Det viktiga är inte de exakta beloppen eller siffrorna, utan snarare slutsatsen att det rör sig om stora summor pengar och ett stort antal kunder.

naden kan man även dra slutsatsen att inget annat finansiellt institut kan vara systemviktigt för den här funktionen. Staten bör dock överväga hur inlåsningstiden kan minskas. Har IGN administrativ kapacitet att betala ut ersättning inom rimlig tid till ett stort antal insättare? Klarar VPC att möta en situation då många VP-konton saknar kontoförande institut och värdepappersbolag saknar likvidbank? Hur hanterar bankerna depåer och kundernas fonder i samband med bankfallissemang?

#### ÄR NÅGON ENSKILD BANK SYSTEMVIKTIG SOM BETALNINGSFÖRMEDLARE?

Utöver att vara förvaltare av betalningsmedel är bankerna även förmedlare av betalningar. Kunderna har möjlighet att skicka och ta emot betalningar via sina bankkonton. Utan institut som förmedlar betalningar, till exempel i det fall samtliga banker fallerat, skulle ekonomin vara hänvisad till kontanttransaktioner vilket skulle medföra allvarliga effektivitetsförluster och därmed högre kostnader.

Om en bank fallerar blir dess kunder under kortare eller längre tid avskurna från betalningssystemet till dess att de kan ordna med en annan bank som betalningsförmedlare. Förutom de uppenbara problemen som uppstår för de kunder som inte kan genomföra kontobaserade betalningar, kan kunder som drabbats av inlåsnings av sina betalningsmedel dessutom få problem att omvandla tillgångar som aktier och fonder till betalningsmedel om de saknar ett konto för att ta emot likviditeten på.

De samhällsekonomiska kostnaderna av att ett antal företag och hushåll saknar betalningsförmedlare är beroende av hur många aktörer det rör sig om och hur lång tid det tar för dem att ersätta den fallerade banken med en annan förmedlare.

För att få en bild av hur dominanta storbankerna är som betalningsförmedlare åt allmänheten kan man se till deras andel av betalningsflödena genom Bankgirocentralen (BGC). De fyra storbankerna har tillsammans över 90 procent av dessa betalningsflöden och är således de helt dominerande förmedlarna av betalningar mellan konton. Varje storbank har mellan en sjättedel och en tredjedel av dessa flöden. Bankernas respektive andel av transaktionskontona kan även uppskattas med hjälp av bankernas andel av bankkortsmarknaden. Som framgår av tabell C hade de fyra storbankerna tillsammans 97 procent av antalet utstående bankkort år 2000 och 98 procent av transaktionsvärdet. Sett till antalet bankkort har en av bankerna en betydligt större andel av de utestående

**Tabell C: Bankkort per bank (år 2000)**

	Bankkort per bank			
	Antal kort (tusen)	Andel	Transaktionsvärde (miljarder kronor)	Andel
Fyra storbankerna	4 449	97%	140	98%
Övriga	121	3%	3	2%
Totalt	4 570	100%	143	100%

Källa: Riksbanken

korten än de övriga, medan bankerna är något mer jämnstora sett till transaktionsvärdet. Att döma av dessa siffror dominerar en av bankerna marknaden för transaktionskonton för hushåll (även om företagskort också omfattas av statistiken, använder de flesta företag troligen någon form av betal- eller kreditkort snarare än bankkort i de fall de använder kort för betalning).

Storbankerna är även inblandade i betalningsförmedlingen på andra sätt än via rena överföringar från sina konton. Viktigast är troligen BGC som ägs gemensamt av bankerna. Enligt Riksbankens utvärderingar är BGC:s system konstruerat för att administrativt klara en stor aktörs fallissemang.

Babs är troligen den viktigaste delen av betalningsinfrastrukturen där en enskild bank är viktig ägare men inte majoritetsägare. Babs ägs till 49 procent av Föreningssparbanken och sköter auktorisation, transport och växling av drygt 50 procent av samtliga korttransaktioner. Babs löper viss risk att drabbas av ägarbankens eventuella fallissemang. I och med att det finns alternativa system och substitut till kortbetalningar, skulle emellertid Babs eventuella fallissemang inte utgöra ett hot mot betalningssystemet.

De flesta större och medelstora företag bör ha kontakter med ett flertal banker, vilket innebär att de som inte redan har transaktionskonton hos fler än en bank omgående kan få det. Inte heller för övriga kunder bör ett byte av betalningsförmedlare ta alltför lång tid. Det stora antalet som samtidigt kommer att försöka byta bank kan dock medföra vissa fördröjningar. Vad som ytterligare skulle kunna försvåra ett byte är att företag i olika grad är uppbundna till den fallerade banken, till exempel genom administrativa rutiner, inarbetade kontonummer och räkningskrediter. Däremot är det möjligt att behålla till exempel bankgironummer vid byte av bank.

Att en stor del av samtliga hushåll under några dagar saknar möjlighet att genomföra och motta betalningar från och till egna konton behöver inte utgöra ett allvarligt hot mot ekonomin, trots att betalningssystemet i det läget knappast kan anses fungera tillfredsställande. Även om många hushåll då är avskurna från sina egna konton, är de ändå inte helt avskurna från betalningssystemet. De har fortfarande möjlighet att ta emot betalningsaviser som kan kvitteras ut på bankkontor, och har möjlighet att göra betalningar på samma sätt. Detta är givetvis mycket opraktiskt och inte lämpligt för större summor. Som konstaterades vid inläsningseffekten, är det dock också ofta möjligt för allmänheten att till exempel skjuta på vissa betalningar en viss tid medan de ordnar konto hos en annan bank.

Slutsatsen är att inte någon av de fyra storbankerna kan anses systemviktig i sin roll som betalningsförmedlare. Eftersom betalningsförmedlingen i Sverige helt domineras av dessa fyra banker, kan inte heller något annat finansiellt institut, bortsett från clearing- och avvecklingsorganisationerna, vara systemviktigt för betalningsförmedlingen.



## Spridningsrisker

Genom att det finns direkta och indirekta kopplingar mellan banker i ett system, riskerar en enskild banks fallissemang att leda till att andra banker hamnar i svårigheter och i värsta fall fallerar. I ett läge då ett flertal banker fallerar kan betalningssystemets funktionsförmåga skadas allvarligt, även om bankerna var och en för sig inte är systemviktiga.

Direkta kopplingar mellan banker som deltar i samma system uppkommer bland annat genom betalningsförmedlingen. I fall en av bankerna inte kan genomföra sina transaktioner i betalningssystemet på grund av finansiella problem, skulle andra betalningsförmedlande banker kunna få akuta likviditetsproblem. Direkta kopplingar mellan banker kan även uppstå till följd av annan aktivitet än betalningsförmedling. Det kan röra sig om rena kreditrisker, motpartsexponeringar i derivatkontrakt och avvecklingsexponeringar i samband med valuta- och värdepappershandel.

De indirekta kopplingarna verkar huvudsakligen genom tre mekanismer. För det första känner utomstående finansiärer till att direkta kopplingar kan föreligga mellan bankerna. För det andra tolkar finansiärer problem hos en bank som tecken på problem hos även andra banker, eftersom bankerna har likartad affärsverksamhet. Som följd av dessa två uppfattningar kan andra banker än den ursprungligen drabbade få förtroendeproblem, vilket i sin tur kan leda till finansieringssvårigheter och likviditetsproblem. För det tredje riskerar andra banker att drabbas i ett andra steg till följd av likviditets- och kreditproblem när kunders betalningsmedel blir inlåsta hos en fallerad bank eller när aktörer inte får betalt enligt plan på grund av störningar i betalningssystemet.

### DIREKTA SPRIDNINGSRISKER

*Obalanser i betalningssystemet, exponeringar direkt hänförliga till bankernas roll som betalningsförmedlare*

Navet i det svenska betalningssystemet är RIX-systemet som drivs av Riksbanken. I RIX-systemet deltar förutom Riksbanken storbankerna, Riksgäldskontoret och en handfull andra företag. Systemet används för stora betalningar mellan deltagarna. I RIX-systemet är avvecklingen baserad på principen om bruttoavveckling i realtid, vilket innebär att betalningarna avvecklas omedelbart en och en under förutsättning att avsändande bank har tillräcklig likviditet på sitt konto i Riksbanken. Dessa konton debiteras och krediteras i takt med att betalningsuppdragen flyter in i RIX. I de fall underskott på kontot uppstår under dagen täcks dessa genom att bankerna lånar över dagen hos Riksbanken. Dessa lån är räntefria men ska täckas av värdepapper pantsatta hos Riksbanken. När banken täcker sitt likviditetsunderskott genom upplåning i Riksbanken uppstår ingen kredit- eller likviditetsrisk hos andra banker. Bankerna kan även låna av varandra under dagen (intradag), även om detta i princip inte förekommer mellan svenska banker. I de fallen bär givetvis den kreditgivande banken kreditrisken.

Bankerna utför betalningar i RIX både för egen räkning och för kunders räkning. En grov uppskattning visar att av de i genomsnitt cirka 450 miljarder kronor som dagligen passerar genom RIX, utgörs cirka hälften av betalningar för kunders räkning. Betalningar för egen räkning behandlas under nästa rubrik.

Det är när banken utför betalningar för kunders räkning som den är aktiv i sin roll som betalningsförmedlare. Överföringar i RIX, som sker brutto, är i många fall belopp nettade i andra underliggande clearingsystem som BGC, VPC och Stockholmsbörsen. Cirka sex procent av flödet i RIX utgörs av dessa betalningar.

I de fall banken agerar betalningsförmedlare åt kunder uppstår ingen kreditrisk hos banken. När banken ska motta pengar för kunds räkning är det alltså kunden som bär kreditrisken och inte banken. Den direkta likviditetsrisken finns också huvudsakligen hos kunden, eftersom kundens konto inte gottskrivs beloppet förrän banken mottagit det av betalningsavsändarens bank. Banken kan dock utnyttja inflödet av likviditet för egna betalningar, eftersom kunderna som regel inte direkt utnyttjar denna. Inflödena från den fallerade banken ingår därför i den mottagande bankens beräkningar av sitt likviditetsbehov och när dessa uteblir riskerar ett likviditetsunderskott att uppstå. Eftersom det är svårt för bankerna att känna till hur betalningsströmmarna kommer att se ut, innehåller deras likviditetsplanering en betydande säkerhetsmarginal, vilken dock inte nödvändigtvis är anpassad för att inkludera en storbanks fallissemang. Eftersom deltagarna i RIX tillsammans förmedlar cirka 225 miljarder kronor om dagen för kunders räkning och att storbankerna svarar för huvuddelen av förmedlingen, skulle bortfallet av flödet från en bank kunna tänkas bli svårhanterligt för de andra bankerna. Rent teoretiskt bör flödena mellan storbankerna i genomsnitt ta ut varandra – en banks utflöden måste motsvaras av inflöden förr eller senare – men flödena är olika stora olika dagar och det är tänkbart att utflödena går via en bank och inflödena via en annan.

Vad som bidrar till att minska effekterna av uteblivna inflöden är att den mottagande banken i samband med den avsändande bankens fallissemang, i sin tur inte kommer att överföra några betalningar till den banken. Dessutom kommer ett antal kunder i den mottagande banken inte att ha nödvändig täckning på sina konton, till följd av att de inte mottagit någon överföring, för att utföra sina betalningar. Dessa kunders betalningar som inte kommer att genomföras ingick också i den mottagande bankens likviditetsberäkningar som ett utflöde, vilket således ytterligare reducerar effekten av det uteblivna inflödet.

Sammantaget synes det finnas behov av att få bättre kunskap om hur betalningsströmmarna i RIX ser ut för att kunna dra några tydliga slutsatser om, när och hur ofta betalningsförmedlingen riskerar att ge upphov till likviditetsobalanser vid ett bankfallissemang. Detta är ett arbete som påbörjats inom Riksbanken. Den viktigaste frågan som behöver besvaras är hur stora obalanser som riskerar att uppstå mellan de olika aktörerna under en och samma dag. En generell slutsats är dock att beroende på hur nettoflödena ser ut den dag som fallissemang sker, kan problemen bli av mycket olika omfattning. Problemen när de mate-

rialiseras kommer att ta sig uttryck i form av likviditetsunderskott och inte direkta solvensproblem.

*Motparts och avvecklingsexponeringar, exponeringar som inte är direkt hänförliga till bankernas roll som betalningsförmedlare*

En annan direkt koppling mellan bankerna är motparts- och avvecklings-exponeringar som inte är direkt hänförliga till bankernas roll som betalningsförmedlare. Sedan juni 1999 inhämtar Riksbanken kvartalsvis information från de fyra storbankerna avseende motparts- och avvecklings-exponeringar. Det gäller derivatexponeringar, innehav av värdepapper som emitterats av privata emittenter, deposits samt avvecklingsexponeringar i valutahandeln, det vill säga bankernas exponeringar utan säkerhet.<sup>62</sup>

Statistiken visar att riskerna för direkta spridningseffekter varierar beroende på i vilken av de fyra storbankerna eventuella problem har sitt ursprung. Mellan de fyra svenska storbankerna finns risk för spridning i form av solvensproblem, även om den risken måste anses vara relativt liten. Endast i ett fåtal av de rapporterade exponeringarna skulle en betalningsinställelse i en bank leda till förluster som minskar den exponerade bankens primärkapitalrelation till under fyra procent, när den slutliga kreditförlusten antas vara 75 procent av exponeringen. Ingen observation leder till att kapitalet blir negativt, inte ens om återvinningarna antas vara noll procent. Vad avser direkt exponering mot andra svenska finansiella institut är denna betydligt lägre än exponeringen mellan storbankerna. Ett fallissemang hos något av de andra finansiella instituten bör således inte leda till solvensproblem hos storbankerna. Det bör dock observeras att den statistik Riksbanken har tillgång till är från kvartalssluten. Sannolikt är exponeringarna större mellan kvartalssluten.

Riksbanken har även gjort ett försök att studera likviditetseffekten genom att studera hur motpartsexponeringen mellan bankerna förhåller sig till bankernas likviditetsutrymme i RIX den 30 september 2001. Antagandet är att om banken förlorar sin motparts- och avvecklingsexponering mot någon av de andra bankerna kan den minst utnyttja den utnyttjade möjligheten till upplåning som den har kvar i RIX. Detta resulterade i tolv exponeringar (respektive banks exponering på var och en av de övriga). Fyra av dessa exponeringar skulle ha lett till förluster överstigande bankens kvarvarande likviditetsutrymme i RIX. En av dessa exponeringar var av den storleken att det troligen skulle ha inneburit betydande likviditetssvårigheter för den drabbade banken. I praktiken har bankerna möjlighet att skapa ytterligare likviditet än den som vid ett visst ögonblick finns i RIX. Om bankerna till exempel har värdepapper som inte är pantsatta i Riksbanken kan de på mycket kort tid registrera dem som panter hos Riksbanken. Dessutom har de som regel back-up-faciliteter för likviditet hos andra banker. Deras tillgänglighet vid en krissituation är dock osäker. De indirekta spridningsriskerna riskerar

<sup>62</sup> Den här statistiken analyseras och presenteras löpande i Riksbankens publikation Finansiell stabilitet. Se även Blåvärg & Nimander, Penning och Valuta, 2002:2

dessutom att materialiseras (se nedan) vilket ytterligare sätter press på en banks likviditet.

I en nära framtid kommer betydande delar av valutaavvecklings-exponeringarna, som ofta är de största exponeringarna mellan bankerna, att minska avsevärt genom att de svenska bankerna ansluter sig till valutaavveckling enligt principen om betalning-mot-betalning (payment-versus-payment) i CLS bank.<sup>63</sup>

#### *VPC (Newclear) och Stockholmsbörsen*

Bankerna har även direkta exponeringar mot varandra via clearingen hos VPC (analysen nedan är av VPC:s nya system, Newclear, som planeras att tas i drift i november 2003).

VPC hanterar överföringen av värdepapper från säljarens konto till köparens i samband med värdepappersaffärer, medan penningbetalningen sker i RIX-systemet. Betalning och leverans sker enligt principen leverans mot betalning DvP (delivery versus payment), på bruttobasis under avvecklingsdagen. DvP-systemet reducerar kreditrisken mellan deltagarna. Den enda kvarvarande kreditrisken är ersättningskostnadsrisken. Fallerar en av de fyra storbankerna är således kreditrisken genom värdepappershandeln begränsad.

Med Newclear kontrollerar VPC under avvecklingsdagen att säljaren har de sålda värdepapperna på sitt konto och att köparen har nödvändig likviditet. Därefter låser VPC dessa positioner i avvaktan på avveckling. Detta medför att det inte finns någon urbackningsrisk efter det att klarmarkering gjorts. I det fall en av bankerna skulle falla kommer dess klarmarkerade affärer att genomföras, medan övriga affärer elimineras.

Elimineringen av affärerna riskerar att ge upphov till likviditetsproblem vid ett fallissemang. De övriga bankerna och deras kunder som sålt värdepapper till den fallerade banken, någon av dess kunder eller kundernas kunder<sup>64</sup> får inte det inflöde av likviditet som de räknat med. Dessa kan i sin tur få problem att genomföra de betalningar som denna likviditet varit avsedd för. En likviditetsobalans riskerar att spridas i ekonomin, det vill säga vissa aktörer blir sittande med mer likviditet än de önskar, andra med mindre. Enskilda dagar kan nettoexponeringarna mellan bankerna uppgå till dryga tiotalet miljarder kronor. För att eliminera den här likviditetsrisken skulle det krävas ett system där handel, clearing och avveckling skedde simultant.

Åtminstone två faktorer lindrar dock likviditetsproblemet avsevärt. Huvuddelen av omsättningen hos VPC utgörs av värdepapper som bankerna kan pantsätta hos Riksbanken. De papper som inte såldes kan bankerna således ändå omvandla till betalningsmedel. Detta gäller enbart aktörer som är deltagare i RIX. Övriga stora aktörer bör dock ha möjlighet att genom repor ordna fram likviditet med dessa papper. Den andra faktorn är att även affärer där den fallerade banken var säljare elimineras.

<sup>63</sup> För mer information om CLS bank, se Finansiell stabilitet 2001:2.

<sup>64</sup> Bankerna är kontoförande institut, vilket innebär att banken för andras räkning utför registreringsåtgärder i VPC-systemet, och likvidbank åt värdepappersbolag. I samband med fallissemang är det inte säkert att banken kan fortsätta detta arbete, vilket förhindrar dess kunder att genomföra affärer till dess att de ordnat nytt kontoförande institut och ny likvidbank. Detta kan medföra störningar på marknaden.

Dessa ogenomförda affärer nettar i viss mån ut de affärer där banken var köpare. I en situation då en bank står inför ett fallissemang är det troligt att den är nettosäljare av värdepapper i ett försök att skapa likviditet, det vill säga övriga aktörer ska leverera likviditet till banken och de blir alltså i ett sådant läge sittande med ett överskott av likviditet som aldrig levereras.

Bedömningen är att bankerna endast bär begränsad direkt kredit- och likviditetsrisk om en av de andra fallerar. Däremot riskerar värdepappershandeln ge upphov till indirekta effekter, det vill säga att andra aktörer än bankerna får likviditetsproblem och att detta i ett andra steg slår mot bankerna. Att värdepappersmarknadernas funktion momentant kommer att störas är dock mycket troligt.

Stockholmsbörsen hanterar clearingen av standardiserade derivatkontrakt. Efter clearingen sker eventuella utbyten av värdepapper i VPC:s system medan den slutliga avvecklingen av penningsskulden sker i RIX-systemet. Stockholmsbörsen är centralmotpart vilket innebär att de garanterar genomförandet av affärerna.<sup>65</sup> De utvärderingar som Riksbanken gjort tyder på att Stockholmsbörsen kan hantera en storbanks fallissemang.

#### *Slutsats direkta spridningsrisker*

Som solvensproblem är den direkta spridningsrisken begränsad, men inte obefintlig. Likviditetsrisken är otydligare och varierar troligen dag till dag, till följd av att betalningsflödena och motparts- och avvecklingsexponeringarna ständigt förändras. Vissa dagar är dock troligen likviditetsrisken av sådan omfattning att den skulle vara svårhanterlig för enskilda banker om den materialiserades. I de fall det rör sig om likviditetsproblem har Riksbanken möjlighet att minska problemen hos de banker som drabbats av en annan banks fallissemang genom att ge nödkrediter enbart åt dessa. Spridning av solvens- eller likviditetsproblem från andra finansiella institut än de fyra storbankerna är osannolik.

#### **INDIREKTA SPRIDNINGSRISKER**

De tre mekanismerna bakom de indirekta spridningsriskerna; att finansierer känner till att direkta exponeringar finns, att finansierer ser problem hos en bank som tecken på möjliga problem hos andra på grund av liknande exponeringar samt att ekonomin utsätts för en likviditets- och kreditförlustchock, är i hög utsträckning en följd av de övriga systemriskerna.

Ovan visades att det ibland kan finnas direkta kopplingar mellan bankerna som resulterar i att övriga bankers solvens eller likviditet kan hotas vid en enskild banks fallissemang. Det medför att finansierer, så länge de inte har information om motsatsen, troligen kommer att agera som om dessa direkta spridningsrisker hotar de övriga bankerna. Detta kommer att försvåra för de kvarvarande bankerna att ta in ny finansie-

<sup>65</sup> För mer om riskreducering via central motpart se Finansiell stabilitet 2002:2.

ring och likviditet, och ett utflöde av likviditet riskerar att ske. Eftersom de direkta spridningsriskerna från andra finansiella institut än de fyra storbankerna är begränsade, ska deras fallissemang inte behöva ge upphov till indirekt spridning om de externa aktörerna har kännedom om det förhållandet.

Finansiärerna har liten kännedom om bankernas motparter. Om problemen i den fallerade banken är utlöst av kreditförluster kan finansiärerna mycket väl misstänka att även någon eller flera av de övriga bankerna har likartade exponeringar. Så även om finansiärerna tror att banken klarar av att hantera de direkta förlusterna från den fallerade banken, tillkommer dessutom risken att banken även är exponerad mot samma risker som fällde den första banken.

De externa bedömarens uppfattning av orsaken till varför den första banken fallerade är i det läget en viktig faktor för hur stark spridningseffekten blir. Upplever de det som om banken fallerade på grund av för banken specifika händelser, är risken låg att spridning sker genom att de misstänker att även de andra bankerna har liknande problem. Om orsaken däremot är omfattande kreditförluster, exempelvis fallissemang i en eller flera motparter till banken i en särskild problembransch mot vilken även andra banker är exponerade, är situationen mer kritisk. Då finns risken att kombinationen av att både bank och motpart fallerat drar med sig andra banker. Finansiärernas oro är då mer välgrundad. I det läget är det i hög utsträckning frågan om en korrelation mellan bankerna som förstärks av spridningseffekterna. Eftersom bankerna i det fallet samtidigt har drabbats av samma problem, är det en situation som faller utanför avgränsningen för den här analysen, vilket diskuterades i inledningen.

Likviditets- och kreditproblem kan spridas genom ekonomin till ett stort antal hushåll och företag som inte får de betalningar de räknat med. Dessa kan i sin tur få problem att fullgöra sina åtaganden. Även bankerna riskerar att drabbas någonstans i den här kedjan genom att deras låntagare kan få problem att betala räntor och amorteringar eller fullgöra andra åtaganden. Dessutom kan företag komma att utnyttja kreditlinor hos de kvarvarande bankerna för att möta de likviditetsproblem som de eventuellt upplever.

Vi har dock sett att både inlåsningseffekten och betalningsförmedlingseffekten ter sig relativt begränsade och inte bör ge några större indirekta effekter som hotar att resultera i systemhotande kreditförluster eller likviditetsstörningar. De indirekta effekterna riskerar istället att uppstå via värdepappershandel. Som diskuterades under direkta spridningsrisker kan bankerna troligen i hög utsträckning hantera de direkta spridningsriskerna via värdepappershandeln. För de kunder som inte har möjlighet att pantsätta de osålda värdepapperna hos Riksbanken kan likviditetsproblemet bli mer svårhanterligt. Hur mycket av dessa störningar som kan absorberas av de drabbade företagen och hushållen, och hur mycket som spillover till bankerna, till exempel i form av ökad likviditetsefterfrågan och sena betalningar, är svårt att avgöra utan att göra en djupare undersökning.

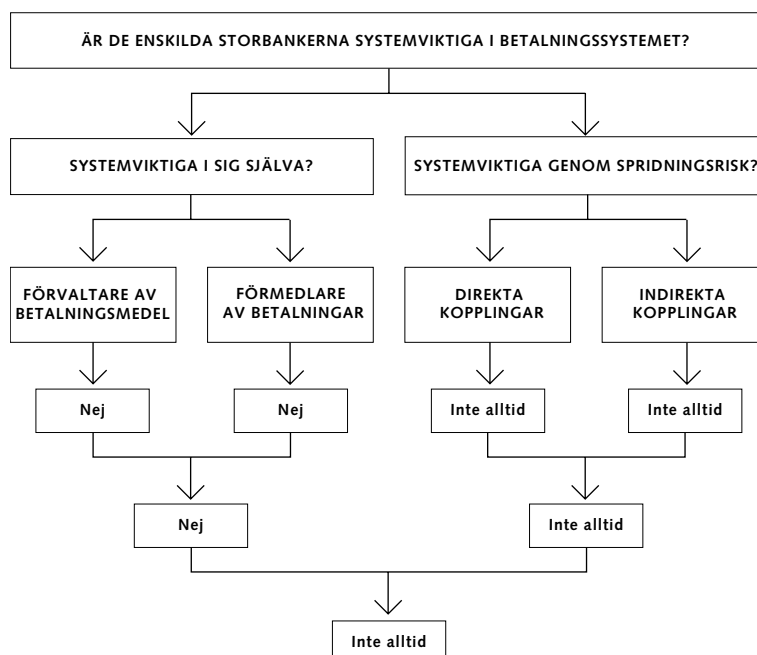
Sammantaget utgör de indirekta spridningsriskerna en påtaglig fara för systemstabiliteten, särskilt då det råder osäkerhet om bakgrunden till

det initiala fallissemang och den direkta exponeringen mellan bankerna. För att minska den risken är det därför viktigt att tydligt förmedla orsaken till fallissemang. Den indirekta spridningen av problem tar sig dessutom huvudsakligen uttryck som likviditetsproblem, vilket ger Riksbanken goda möjligheter att både minska risken för dem och lindra dem när de inträffar genom sin möjlighet att ge nödkrediter åt kvarvarande storbanker.

## Slutsatser

Två förutsättningar finns för att en enskild bank ska anses som systemviktig ur ett betalningssystemsperspektiv: (A) Den enskilda banken är nödvändig för betalningssystemets funktion. (B) Det finns direkta eller indirekta spridningsrisker från banken till andra banker av sådan omfattning att dess fallissemang riskerar att leda till andra bankers fallissemang. Det mesta tyder på att ingen svensk bank är systemviktig enligt det första kriteriet, eftersom inlåsningseffekten förefaller vara relativt begränsad och eftersom det sannolikt är möjligt för flertalet av bankernas kunder att utan stor tidsfördröjning fylla luckan i betalningsförmedlingen efter en fallerad bank. Däremot är osäkerheten större ifall någon bank är systemviktig enligt det andra kriteriet. Riksbankens statistik tyder på att det inte är osannolikt att spridningsrisken mellan bankerna är hanterbar, men att det i vissa lägen kan finnas direkta exponeringar som kan resultera i spridning. Dessa är i form av motparts- och avvecklingsexponeringar, samt i form av likviditetsexponeringar från betalningsförmedlingen. Den indirekta spridningsrisken kan också vara betydande i de fall då det föreligger osäkerhet om orsaken till en banks fallissemang eller osäkerhet rörande ifall övriga banker har direkta exponeringar mot den banken eller liknande exponeringar som den fallerande banken.

### ANALYSSAMMANFATTNING



Sammantaget kan tre slutsatser dras av analysen:

1. Ingen av de fyra storbankerna är systemviktig i sig själv ur ett betalningssystemsperspektiv, det vill säga om spridningsrisken inte beaktas.
2. Spridningsrisken är inte alltid så stor att en storbanks fallissemang resulterar i att någon av de andra fallerar.
3. Således är ingen av de fyra storbankerna alltid systemviktig ur ett betalningssystemsperspektiv.

Analysen implicerar också att det är osannolikt att några andra finansiella institut än de fyra storbankerna skulle vara systemviktiga. Det är dock viktigt att komma ihåg att analysen ovan endast har analyserat situationen där initialt *en* storbank drabbas av problem. Eftersom bankerna har likartade exponeringar och verksamhet, riskerar de i vissa fall att samtidigt drabbas av problem. Tillsammans är de fyra storbankerna systemviktiga, vilket motiverar tillsyn och reglering även om de var för sig inte skulle vara det.

#### RIKSDAGENS OCH RIKSBANKENS ROLL

Det är bankernas betydelse för betalningssystemets funktion som är huvudskälet till den särskilda regleringen och tillsynen av bankerna,<sup>66</sup> liksom till att Riksbanken har möjlighet att ge nödkredit och riksdagen i vissa fall har beslutat om att ge solvensstöd. Det betyder att som regel uppfattas de direkta och indirekta kostnaderna av att rädda en bank med problem i syfte att bevara betalningssystemet, som lägre än kostnaden för samhället av att betalningssystemet slås ut. I linje med detta resonemang skulle banker som är systemviktiga för betalningssystemet och samtidigt är solventa kunna ges nödkredit från Riksbanken, om inga andra lösningar för att rädda betalningssystemet står till buds. Är de inte solventa skulle det inte heller vara uteslutet med annat stöd från staten. I de fall bankerna inte är systemviktiga för betalningssystemet är inte detta stöd lika självklart, vare sig från Riksbanken eller från riksdagen. Som analysen ovan visar är inte de svenska storbankerna var för sig alltid systemviktiga för betalningssystemet och det är alltså inte självklart att bankerna alltid kommer att kvalificera för stöd från staten.

I samband med ett bankfallissemang uppstår även andra kostnader än från störningarna i betalningssystemet. Bankerna är viktiga för kapitalförsörjningen i ekonomin och om den störs kan det få återverkningar på tillväxten. Bankerna fyller även en viktig roll för företags och hushålls förmåga att hantera risk och därmed beredvillighet att investera, spara och genomföra andra transaktioner. Dessutom riskerar ett bankfallissemang att resultera i allmän ekonomisk osäkerhet. Ytterligare en aspekt är att viss kapitalförstöring riskeras när en bank fallerar, genom att upparbetade investeringar kan gå förlorade. För banker består kapitalförstörelsen sannolikt framför allt i informationskostnader, exempelvis den information som banken har om enskilda låntagares kreditvärdighet, vilket är

<sup>66</sup> Detta synsätt delas av Banklagskommitténs utredning.



information som kan ha upparbetats under lång tid. Det kan dock diskuteras om bankers fallissemang verkligen orsakar större sådana kostnader än andra företagsfallissemang av jämförbar storlek, särskilt som informationen inte behöver gå förlorad om kreditportföljer, personal och informationssystem under krishantering kan tas över av andra aktörer.

När en bank fallerar har Riksbanken och riksdagen således att väga faktorer för och emot en nödkredit respektive ett solvensstöd. I vågskålen för nödkredit eller solvensstöd återfinns bedömningen av kostnaderna från störningar i betalningssystemet och kapitalförsörjningen som kan vara alltifrån effektivitetsförluster till ett totalt sammanbrott. Ofta kommer det att vara svårt att med säkerhet avgöra hur stora dessa störningar kommer att bli. Graden av osäkerhet i bedömningen kommer således också att bli en faktor att väga in i beslutet. I vågskålen mot nödkredit och solvensstöd finns osäkerheten kring bankens solvens idag och på sikt, konkurrenssnedvridning och den svårkvantifierade kostnaden av moral hazard. Även dessa bedömningar är förknippade med osäkerhet.

Riksbanken har även i ett sådant läge att ta ställning till alternativa sätt att hantera problemet på. Som analysen visade är troligen aldrig en bank i sig nödvändig för betalningssystemets funktion. Därför bör det vara möjligt att låta den problemdrabbade banken falla och inrikta eventuella insatser på att hjälpa de banker som drabbas av spridningseffekter från den fallerande banken. Motsvarande möjlighet bör finnas för riksdagen, om den ser sig tvungen att ge finansiellt stöd till banksektorn.

#### MÖJLIGHETER ATT MINSKA SYSTEMVIKTIGHETEN

Ju tydligare det går att visa att enskilda banker inte alltid är systemviktiga och trovärdigt hävda att stöd inte behöver riktas till institut i problem, desto lägre blir moral hazard-problemet och de indirekta spridningsriskerna i systemet. En av de viktigaste åtgärderna myndigheterna kan göra för att minska systemviktigheten hos de enskilda instituten är att ha en genomtänkt krisreglering. Strukturen på krisregleringen bör vara sådan att det går snabbt att reda ut ett bankfallissemang och att få loss inlåsta medel.<sup>67</sup> Dessutom bör myndigheterna vara väl förberedda på att hantera ett bankfallissemang. I samband med ett bankfallissemang är det sannolikt mycket ont om tid att fatta beslut. Då är det lätt för myndigheterna att välja att stödja de drabbade bankerna eftersom de negativa konsekvenserna av att låta en bank falla som egentligen kvalificerar för stöd är betydligt mer påtagliga än de negativa konsekvenserna av att rädda en bank som egentligen inte kvalificerar för stöd. Därför är det angeläget att myndigheterna har en genomtänkt analys och policy för hur en utvärdering ska gå till för att avgöra ifall en bank kvalificerar för stöd. Detta gäller såväl Riksbanken som Finansinspektionen och Finansdepartementet.

Utöver att ha strukturer för att hantera ett bankfallissemang kan myndigheterna också arbeta för att minska spridningsriskerna innan ett

<sup>67</sup> Inom detta område finns ett utredningsförslag om särskilda lagregler för krishantering som Finansdepartementet har tagit ställning till, "Offentlig administration av banker i kris" (SOU 2002:66).

fallissemang inträffar. Riksbanken arbetar till exempel med att kontinuerligt utvärdera den finansiella infrastrukturen, bland annat efter hur den kan hantera enskilda aktörers fallissemang. Ett annat arbete som Riksbanken drivit under flera år är att förmå bankerna att minska sina motparts- och avvecklingsexponeringar genom att till exempel belysa de risker som de medför. En viktig förändring som kommer att ske på det området redan under det här året är kronans anslutning till CLS-bank vilket sannolikt kommer att minska bankernas valutaavvecklingsrisker väsentligt.

Riksbanken kan dessutom etablera tydligare rutiner för att i samband med ett bankfallissemang snabbt kommunicera interbankexponeeringar, gemensamma motparter och orsaken till fallissemang. Detta skulle kunna minska den indirekta spridningsrisken och därmed minska systemviktigheten hos de enskilda bankerna. För att minska riskerna för spridning via värdepappersmarknaderna i samband med bankfallissemang bör för- och nackdelar med en kortare avvecklingscykel studeras vidare.

Även om analysen tyder på att inlåsningsen i sig inte utgör något systemhot bör det som är möjligt göras för att minska effekterna av inlåsningsen. Att korta inlåsningsstiden minskar dessa effekter och är ett område som det bör arbetas mera med. Ett exempel är att se över IGN:s administrativa kapacitet att betala ut ersättning inom rimlig tid till ett stort antal insättare. Ett annat är att fastlägga rutiner för överföring av depåer och rollen som kontoförande institut och likvidbank från den fallerade banken till andra aktörer i samband med ett bankfallissemang. Det är i första hand VPC och dess medlemmar som ska utarbeta sådana rutiner. Ju fler kunder som har mer än en bankkontakt, desto lägre blir också effekten av inlåsningsen och bortfallet av en betalningsförmedlare. Samtidigt medför såväl systemet med insättningsgaranti som allmänhetens förväntan att staten kommer att rädda problemdrabbade banker, att många inte upplever ett behov av mer än en bankkontakt. Hur detta ska hanteras från myndigheternas sida behöver också analyseras vidare.

Riksbanken kan även anpassa nödkreditsfaciliteten till att stödja de banker och aktörer som drabbas av en annan banks fallissemang. Ett projekt som påbörjats inom Riksbanken är att kartlägga betalningsströmmarna i RIX för att öka kunskapen om systemhotande obalanser i betalningssystemet. Sådan information är användbar inte minst i utformandet av eventuella räddningsåtgärder riktade till andra institut än det initialt drabbade.

Sammantaget är i dagsläget ingen enskild svensk storbank alltid systemviktig för betalningssystemet. Därför är det inte heller säkert att de kommer att erbjudas stöd från staten, vare sig i form av nödkredit från Riksbanken eller solvensstöd från riksdagen, ifall de skulle hamna i finansiella problem. Det finns dessutom ett flertal områden som kan utvecklas för att minska bankernas systemviktighet ytterligare. En lägre systemviktighet innebär en lägre risk för att problem sprids mellan bankerna, att moral hazard-problemet minskar och i slutändan en lägre risk för kostnader för samhället i samband med framtida eventuella räddningsoperationer.