

Hantering av bankkriser – förslag till nytt regelverk

AV STAFFAN VIOTTI

Rådgivare till riksbankschefen och adjungerad professor på Handelshögskolan i Stockholm

Den svenska bankkrisen i början av 1990-talet var en omvälvande händelse. Vad som under årtionden uppfattats som en självklarhet, nämligen att det svenska banksystemet var stabilt nog för att klara alla former av störningar, visade sig plötsligt vara en illusion. En massiv räddningsinsats från statsmakternas sida blev nödvändig för att se till att det svenska finansiella systemet, speciellt betalningssystemet, inte kollapsade. Dessa räddningsaktioner visade sig vara framgångsrika. Den akuta finansiella krisen var tämligen snabbt överstånden och synes inte ha fått alltför stora återverkningar på den reala ekonomin. Sedan dess har det svenska banksystemet fungerat väl. Ett antal uppmärksammade finansiella kriser i omvärlden har emellertid visat att den svenska bankkrisen inte kan ses som en isolerad företeelse som kan läggas till handlingarna utan eftertanke. I stället måste erfarenheterna av den svenska bankkrisen och dess hantering bearbetas noggrant för att ge underlag för ett effektivt och väl fungerande regelverk på det finansiella området framöver.

Banklagskommittén presenterar åtgärder för krishantering

Det är också detta synsätt som återspeglas i direktiven till den statliga utredning – Banklagskommittén – som tillsattes 1995 och som nu lagt fram sitt slutbetänkande *Offentlig administration av banker i kris*, SOU 2000:66. Detta betänkande kompletterar utredningens huvudbetänkande *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag*,

Författaren vill tacka Sonja Daltung, Lars Hörngren, Torgny Hästad, Göran Lind, Gustaf Sjöberg och Anders Vredin för värdefulla synpunkter.

I Banklagskommitténs slutbetänkande föreslås regelverk som skall gälla för det fall en kris faktiskt är på väg att inträffa eller redan har inträffat.

alltså fråga om *krisförebyggande* åtgärder och regelsystem. Här rör det sig om förändringar och modernisering av ett redan tidigare omfattande regelverk. I slutbetänkandet föreslås regelverk som skall gälla för det fall en kris faktiskt är på väg att inträffa eller redan har inträffat. Här rör det sig om regelsystem och åtgärder som blir aktuella vid *hantering och lösande av bankkriser*. Idag saknas i stort sett regelverk. Så har till helt nyligen varit fallet också i resten av världen, men under det senaste årtiondet har problematiken kring bankkrishantering börjat uppmärksammas på allvar och också i ett fåtal länder, som USA, lett till nya regelverk.¹

Syftet med denna uppsats är att ge en presentation av det förslag till bankkrishantering som Banklagskommittén lagt fram och av den analys som förslaget bygger på. Förslagen i huvudbetänkandet kommer endast att beröras kortfattat och i den mån det krävs för att sätta in krishanteringsförslaget i sitt vidare sammanhang.²

Banklagskommittén har i sitt arbete sökt utnyttja de erfarenheter som gjordes under den svenska bankkrisen.

Banklagskommittén har i sitt arbete sökt utnyttja de erfarenheter, negativa såväl som positiva, som gjordes under den svenska bankkrisen. Liksom i övriga delar av kommitténs arbete har det varit en utgångspunkt att se till att det regelverk som föreslås inriktas på att uppfylla tydligt formulerade mål, med så små negativa konsekvenser som möjligt för finansiella företags möjligheter att effektivt verka under konkurrens, alltså enligt marknadsekonomiska principer.

Den svenska bankkrisen i retrospektiv

Låt oss därför börja med en kort rekapitulation av huvuddragen i den svenska bankkrisen och dess hantering.³ Under andra hälften av 1980-talet genomfördes

¹ Visserligen har i Sverige, liksom i ett stort antal andra länder, statliga insättningsgarantisystem inrättats under det senaste decenniet. Dessa har emellertid i huvudsak ett konsumentskyddssyfte. Det är den gängse uppfattningen att de inte är tillfyllest för att hantera systemkriser. Centralbankernas klassiska 'lender of last resort'-funktion har heller aldrig syftat till att hantera bankkriser. Syftet kan snarare sägas ha varit att förebygga bankkriser genom att se till att likviditeten i banksystemet kan upprätthållas.

² För en mera ingående genomgång och analys av Banklagskommitténs huvudbetänkande se till exempel Lind & Molin (1999).

³ Det finns ett antal utmärkta genomgångar av den svenska bankkrisen, se till exempel Ingves & Lind (1996), Bäckström (1998) samt övriga bidrag till Ekonomisk Debatts temanummer om den svenska bankkrisen (Ekonomisk Debatt 1998, nr 1). Se även Andersson & Viotti (1999).



en snabb avreglering av den svenska banksektorn. Efter att tidigare ha varit hänvisade till att öka sin utlåning inom av statsmakterna fastlagda och tämligen snäva ramar, stod det nu bankerna fritt att själva bestämma sin utlåningstillväxt. En överhettad ekonomi gav

de svenska bankerna tillfälle till en snabb expansion av utlåningen både i kronor och i utländsk valuta som dollar och D-mark. Resultatet blev bland annat kraftiga prisökningar på fastigheter och andra tillgångar, vilket i sin tur ledde till en spekulationsartad fastighetsprisbubbla. I denna process ställdes etablerad, konservativt försiktig bankmannakultur mot en ny säljinriktad jakt på marknadsandelar. I takt med den snabba ökningen av framför allt fastighetspriserna kom den senare att dominera och leda till en kreditgivning med bristfällig riskbedömning och riskkontroll. Fastighetsprisbubblan punkterades sedan plötsligt i början av 1990-talet av en realräntechock som var resultat av dels en internationellt genererad realränteuppgång, ofta tolkad som orsakad av Tysklands återförening, dels felslagna förväntningar om fortsatt varu- och tillgångsinflation i Sverige.

Efter en snabb utslagning av finansbolagen, kom bankerna att alltmer dras in i krisen via en snabb ökning av antalet nödlidande krediter. Efter tillfälliga räddningsoperationer i samband med akuta problem i Nordbanken och Första Sparbanken under 1991, utvecklades krisen under 1992 till att omfatta hela banksektorn. Riskerna för en total kollaps av det svenska banksystemet, med allvarliga konsekvenser för betalningssystem och kreditförsörjning, bedömdes i början av hösten 1992 som så stora att drastiska åtgärder från statsmakternas sida uppfattades som nödvändiga. I det bankkrispaket som presenterades i september 1992 formulerades riktlinjerna för den svenska bankkrisanteringen. De viktigast punkterna var följande.

För det första utfärdades en generell statlig garanti som garanterade återbetalning av alla fordringar på den svenska banksektorn och stora delar av den övriga finanssektorn. En sådan garanti ansågs nödvändig för att förhindra ett panikartat tillbakadragande av de svenska bankernas lån på den internationella interbankmarknaden.

En överhettad ekonomi ledde till en spekulationsartad fastighetsprisbubbla som sedan punkterades i början av 1990-talet av en realräntechock.

Efter tillfälliga räddningsoperationer under 1991 utvecklades krisen under 1992 till att omfatta hela banksektorn. I september 1992 formulerades riktlinjerna för krisanteringen.

För det första utfärdades en generell statlig garanti för återbetalning av alla fordringar på den svenska banksektorn.

För det andra sattes en bankakut upp i form av en ny statlig myndighet, som skulle ge stöd åt banker med problem.

ligt, vilket innebar att stödsökande banker måste underkasta sig en total granskning och genomlysning av sin verksamhet. Statliga kapitaltillskott skulle, om de blev nödvändiga, ges på så affärsmässiga villkor som möjligt. Vidare klargjordes att den statliga garantin *inte* gällde bankernas aktieägare.

För det tredje betonades betydelsen av att bankkrishantering skedde under största möjliga öppenhet.

För det tredje betonades betydelsen av att bankkrishantering skedde under största möjliga öppenhet. Detta var viktigt för att trovärdighet vad gäller det svenska banksystemets fortbestånd skulle kunna upprätthållas i internationella finanskretsar, men också för att hålla svenska folket informerat om processen.

Den svenska strategin för bankkrishantering fungerade väl och används idag som något av ett skolexempel i den internationella debatten.

Med facit i hand kan man konstatera att den svenska strategin för bankkrishantering fungerade väl och idag används som något av ett skolexempel i den internationella debatten. Bankstödsnämndens sätt att lägga upp sin verksamhet med en brett förankrad styrelse, en liten effektiv stab och anlitan­de av de mest välrenommerade internationella konsultfirmorna för analysen av de stödsökande bankerna har studerats nog­ga. Så har också varit fallet med de så kallade 'bad banks' som bildades genom att problemkrediter flyttades från bankerna till speciella 'asset management'-företag. I och med att den svenska bankkrisens akuta fas kan sägas ha varit överstån­den redan hösten 1993 är det lätt att dra slutsatsen att krishantering fungerade så effektivt att man borde kunna lita på att så kommer att ske även i framtida kris­situationer. Det skulle med detta synsätt inte finnas behov av något specifikt regel­verk för krishantering.

Behov av regelverk

Detta är emellertid enligt min – och Banklagskommitténs – mening en felsyn av flera skäl. Det är viktigt att förstå dessa skäl för att förstå den problemanalys som varit utgångspunkt för Banklagskommitténs arbete både i huvudbetänkandet och, framför allt, i slutbetänkandet. Det råder ingen tvekan om att den allmänna upp-



läggningen av den svenska bankkrishanteringen, liksom dess genomförande, improviserades fram utan några tydliga förebilder och utan stöd i något regelverk. En förutsättning för att den improviserade krishanteringen skulle fungera var att krispaketet i alla dess delar uppfattades som trovärdigt. Det var absolut nödvändigt att den generella statliga garantin uppfattades som trovärdig från och med dess avisering i september 1992. Med den beredning som ett sådant ärende kräver kunde emellertid inte det formella riksdagsbeslutet fattas förrän i december 1992. Minsta tvivel från de internationella investerarnas sida angående detta formella beslut hade lett till finansieringsproblem för de svenska bankerna och kanske utlöst den betalningssystemkris som det gällde att undvika. På grund av den allmänna krisstämning som rådde i den svenska ekonomin var den politiska enigheten rörande behoven av långtgående åtgärder för att rädda det svenska banksystemet så stor att några tveksamheter aldrig uppstod. En sådan politisk enighet kan emellertid inte tas för självklar i en framtida krissituation. Krismedvetandet i det svenska politiska systemet var ovanligt utbrett när bankkrisen inträffade. Ekonomin befann sig i fritt fall på nästan alla fronter och inte minst de massiva insatserna för att stödja den svenska kronan – Riksbanken höjde dagslåneräntan upp till 500 procent – gav spektakulära bevis på lägets allvar. Kanske man måste gå tillbaka till beredskapsåren under andra världskriget för att finna en liknande enighet om vilka politiska insatser som krävdes.

Det är inte självklart att en bankkris inträffar i ett läge där en negativ makroekonomisk utveckling under en tid byggt upp ett allmänt krismedvetande i det politiska systemet. I flera av de länder som drabbades av den asiatiska finanskrisen 1997 kom krisen tämligen plötsligt utan att de sedvanliga makroekonomiska indikatorerna givit några tydliga indikationer på detta.

Dessutom måste beslut i samband med att en bankkris hotar att bli akut fattas mycket snabbt. Med den explosionsartade utvecklingen av handeln med värdepapper, derivat och valutor har bankerna kommit att bli alltmer involverade i ett komplext och omfattande system för hantering av stora betalningar.

De motpartsexponeringar som uppstår vid vissa tidpunkter är av väldigt omfattning och mycket svåra att fullständigt överblicka, speciellt på systemnivå. Om förtroendet för en eller flera stora banker plötsligt viker, leder detta sannolikt tämligen omgående till problem med finansieringen på interbankmarknaden med

**Den svenska bankkrishanteringen
improviserades fram utan några
tydliga förebilder och utan stöd i
något regelverk.**

**Med den explosionsartade
utvecklingen av handeln med
värdepapper, derivat och valutor har
bankerna kommit att bli alltmer
involverade i ett omfattande system
för hantering av stora betalningar.**

svåröverblickbara konsekvenser för hela banksystemet.⁴ Det kan i ett sådant läge vara fråga om timmar innan landets betalningssystem lamslås, om inga åtgärder hunnit vidtas för att återupprätta förtroendet för banksystemet.

Det bör finnas ett regelverk som dels tydliggör vilka myndigheter som skall involveras vid en annalkande bankkras, dels ger anvisningar om hur krishanteringen skall bedrivas.

Att på mycket kort tid improvisera fram en effektiv krishantering är inte lätt. Även om hanteringen av den svenska bankkrisen framstår som framgångsrik i stort, var den inte utan problem. Framför allt innebar avsaknaden av regelverk att det var svårt att få ägare

och långivare att bära bankens förluster. Slutsatsen blir att det vore fel att förlita sig på att en bankkrishantering kan improviseras fram med kort varsel och med politisk enighet när en kris uppstår i framtiden. Det bör istället finnas ett regelverk på plats som tydliggör vilka myndigheter som skall involveras vid en annalkande bankkras⁵ och vilka befogenheter och uppgifter dessa har. Regelverket bör också ge anvisningar om hur krishanteringen skall bedrivas och stöd för att utkräva ansvar av ägare och långivare till banker med finansiella problem.

Vilka problem bör regelverket beakta?

Bankerna har en strategiskt viktig roll i betalningssystemet och kreditförsörjningen och anses därför vara speciellt skyddsvärda.

Efter att sålunda konstaterat behovet av ett explicit regelverk för bankkrishantering uppkommer frågan vilka problem som speciellt behöver uppmärksammas vid utarbetandet av ett sådant regelverk. Bankerna har en

strategiskt viktig roll i betalningssystemet och kreditförsörjningen och anses därför vara speciellt skyddsvärda. Det har inneburit att fortlevnaden för, från systemstabilitetssynpunkt, särskilt viktiga banker har bedömts så väsentlig att det helt enkelt skulle vara omöjligt att låta dem gå omkull. I den internationella debatten talar man om att vissa banker är 'too big to fail' och att de därför kan räkna med att få generösa statliga stöd i krissituationer. Utan något särskilt regelverk för att hantera denna problematik uppkommer så kallade 'moral hazard'-problem i och med att risktagandet i bankerna på olika sätt påverkas av dessa underförstådda statliga garantier.

⁴ Det problem med uttagsanstormningar mot bankerna, 'bank runs', som diskuteras i läroböckerna uppkommer här fast i något annorlunda skepnad. Det är inte den vanlige inlåningskunden som åstadkommer bankpaniken i första hand, eftersom denne idag vanligtvis har en, om än begränsad, inlåningsförsäkring. Det är istället de stora interbankaktörerna, som ger varandra korta lån, oftast utan formella säkerheter, som kan orsaka anstormningsproblem.

⁵ Under den svenska bankkrisen togs krishanteringen över av Bankstödsnämnden på initiativ från Finansdepartementet. Riksbanken och Finansinspektionen hade tämligen perifera roller under större delen av krisen.



Under den svenska bankkrisen utfärdades en statlig bankgaranti. Det faktum att den annonserades och uppfattades som trovärdig av marknadsaktörerna i ett kritiskt skede var av avgörande betydelse vid krishanteringen. Med tanke på bankers speciella

känslighet för plötsliga, stora likviditetspåfrestningar, är det svårt att föreställa sig en krishantering utan någon form av statliga garantier. Men om det allmänt uppfattas att en garanti av den generella karaktär, som var fallet under den svenska bankkrisen, kommer att gälla även vid framtida bankkriser uppstår klassiska moral hazard-problem. Eftersom garantin gällde alla bankernas fordringsägare skulle detta innebära att både banker och deras långgivare skulle bete sig som om all långgivning till banker vore i stort sett befriad från kreditrisk. Detta skulle, på samma sätt som inlåningsförsäkring på alltför fördelaktiga villkor, leda till att bankerna till alltför låga kostnader kunde finansiera riskfylld verksamhet. I slutändan skulle staten och därmed skattebetalarna behöva betala ett för högt pris för dessa garantier. Det är sällan moral hazard-problem i en marknadsekonomi kan lösas helt utan kostnader. Men det är oftast möjligt att väsentligt minska dem. En viktig uppgift vid byggandet av regelverk för bankkrishantering bör således vara att så långt möjligt hantera detta moral hazard-problem.

Ett väsentligt problem som det visade sig att Bankstödsnämnden behövde brottas med rör möjligheten för bankernas ägare och ledning att utöva utpressning mot krishanteraren i syfte att skaffa sig fördelar som de inte borde få. Även detta problem hänger i grunden samman med att banker är speciellt skyddsvärda och ofta bedöms vara too big to fail. Moral hazard-problem uppstår av liknade skäl som ovan. Mera konkret kan problemet sägas hänga samman med det faktum att det generella regelverk som finns för företag i finansiell kris, nämligen konkurs- och rekonstruktionslagstiftningar, av flera anledningar inte är väl anpassat för banker. Den sist nämnda är över huvud taget inte tillämplig på banker. För att förstå detta är några reflektioner kring obeståndslagstiftningen och dess syfte på sin plats.

DEN ALLMÄNNA OBESTÅNDSLAGSTIFTNINGEN

Även om det finns stora skillnader vad gäller den juridisk-tekniska utformningen är grundtanken bakom obeståndslagstiftningen tämligen likartad i marknadsekonomierna. Ett särskilt regelverk för obeståndshantering behövs av flera skäl. Ett

En viktig uppgift vid byggandet av regelverk för bankkrishantering bör vara att så långt möjligt hantera detta klassiska moral hazard-problem.

Ett väsentligt problem hänger i grunden samman med att banker är speciellt skyddsvärda och ofta bedöms vara too big to fail.

**Grundtanken bakom
obeståndslagstiftningen är tämligen
likartad i marknadsekonomierna.**

snabbt betala sina skulder att farhågorna blir självförverkligande. Företaget skulle kunna tvingas lägga ned sin verksamhet, trots att denna på sikt hade kunnat vara lönsam. För fordringsägarna vore det naturligt att ta det säkra före det osäkra och kräva betalning medan det ännu finns något att hämta i företaget. Utan något regelverk för obeståndshantering skulle fordringsägarna på blotta misstanken om problem i företaget kunna förledas till huggsexa vad gäller företagens tillgångar.

**Det finns samhällsekonomiska skäl
att skapa ett regelverk som ser till att
problemföretag kan hanteras under
ordnade former.**

Även idag problemfria företag skulle få sin finansiering fördyrad, eftersom finansierarna inser att risken finns för huggsexor i framtida situationer vid vilka det är svårt att a priori bedöma hur man kan hävda sin rätt som fordringsägare. Det finns således samhällsekonomiska skäl att skapa ett regelverk som ser till att problemföretag kan hanteras under ordnade former. En standardisering av förfarandet vid obestånd minskar riskerna för långivarna och bringar därmed ned lånekostnaderna för företag. En sådan standardisering bör också minska risken för realekonomisk kapitalförstöring förorsakad av panikartade utförsäljningar av ett företags tillgångar.

**När konkursbeslut fattats övertar en
särskild konkursförvaltare rätten att
fatta beslut i företaget.**

Enligt den svenska konkurslagstiftningen kan en borgenär eller företagets ägare begära företaget i konkurs. Konkursbeslutet som fattas av domstol skall grundas på förutsättningen att företaget inte kan eller bedöms inom en nära framtid inte kunna rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga inte är tillfällig. När konkursbeslut fattats övertar en särskild konkursförvaltare rätten att fatta beslut i företaget. Syftet med konkursförvaltningen är att på ett för borgenärerna så fördelaktigt och rättvist sätt som möjligt sälja företagets tillgångar och omvandla dem till kontanter som delas ut till borgenärerna efter den prioriteringsordning som gäller. Det som eventuellt återstår delas ut till aktieägarna sedan företaget likviderats.

Grundprinciperna för konkursinstitutet är således ganska enkla. Det finns naturligtvis i den praktiska konkurshantering en otal komplikationer, som det inte finns någon anledning att gå in på här. Några påpekanden bör dock göras. Trots att en konkurs skall leda till att borgenärerna betalas kontant, så finns det inget hinder mot att företaget fortsätter att ekonomiskt fungera som 'going concern'. Om konkursförvaltaren gör bedömningen att det lönar sig bättre att sälja


företaget som going concern än att sälja ut tillgångarna i delar så bör detta ske. Konkurslagstiftningen innehåller också bestämmelser som syftar till att underlätta för konkursförvaltaren att driva vidare företag som bedöms vara ekonomiskt livskraftiga. Så kan till exempel lån tas upp efter konkursbeslutet i den mån konkursförvaltaren anser att detta är till gagn för företaget och därmed för borgenärerna. Dessa lån, så kallade massafordringar, ges prioritet framför övriga fordringar i konkursboet för att möjliggöra en, för företagets vidare drift, nödvändig upplåning. På liknande sätt kan tidigare lån betalas, trots att grundprincipen är att företagets balansräkning skall frysas vid tiden för konkursbeslutet. En förutsättning är dock att betalningen är till förmån för alla borgenärer, vilket ofta är svårt att visa. En konkursförvaltare är därför normalt sett försiktig med att betala gamla lån. För att underlätta fortlevnad av livskraftiga företag infördes tämligen nyligen lagen om företagsrekonstruktion som ett komplement till konkursinstitutet. Rekonstruktion kan enligt detta regelverk ske utan att fordringsägarna betalas kontant och utan att företagsledningen ersätts av en förvaltare.

Konkurslagstiftningen innehåller också bestämmelser som syftar till att underlätta för konkursförvaltaren att driva vidare företag som bedöms vara ekonomiskt livskraftiga.

DET ALLMÄNNA OBESTÅNDSREGELVERKET OCH BANKERNA

Lagen om företagsrekonstruktion omfattar som sagt inte banker, men det gör däremot konkurslagstiftningen. Trots detta försattes ingen bank i konkurs under den svenska bankkrisen. Man gjorde från statsmakternas sida bedömningen att konkursinstitutet inte var lämpligt för banker i krissituationer, där många banker har problem samtidigt, eftersom konsekvenserna för banksystemet kunde antas vara vittgående. Den viktigaste anledningen är att de systemstabilitetsproblem som är de problem som absolut måste hanteras omgående inte kan hanteras inom ramen för konkursinstitutet. Konkursförvaltarens uppdrag är att se till borgenärernas bästa. I den mån det krävs åtgärder för att värna om systemstabiliteten som strider mot borgenärernas intressen är således förvaltaren förhindrad att vidta dessa. En konkursförvaltare kan knappast heller antas ha de insikter i hur banker fungerar i systemhänseende för att snabbt kunna fatta de beslut som krävs för upprätthållande av stabiliteten i banksystemet. Vissa inslag i det allmänna konkursförfarandet är också svåra att tillämpa på en bank. Frysning av företagets tillgångar och stopp för utbetalningar från och med tidpunkten för konkursen skulle kunna få allvarli-

Under den svenska bankkrisen försattes ingen bank i konkurs eftersom konsekvenserna för banksystemet kunde antas vara vittgående.



ga konsekvenser om det tillämpades på banker. En banks skuldsida utgör ju framför allt en aktiv del av dess affärsmässiga verksamhet. Inlåningen och interbankfinansieringen återspeglar bland annat bankernas centrala roll i betalningssystemet. Att plötsligt frysa betalningen av dessa skulder i en eller flera stora banker kan få överblickbara konsekvenser för banksystemet.

I företag som av någon anledning hamnat i finansiella svårigheter sker ofta förhandlingar mellan långivare och företagsledning för att om möjligt lösa de finansiella problemen. Det kan ju visa sig att båda parter snabbt kan komma överens om att företagets ekonomiska framtid är god och att de akuta problemen bör lösas med någon form av förändring av företagets finansieringsstruktur. I en sådan förhandlingsprocess fungerar konkursen som ett slags riktpunkt. Även i de fall där problemen löses förhandlingsvägen genom så kallade privata ackord eller andra betalningseftergifter spelar det faktum att konkursmöjligheten finns en roll. Om inte konkurs funnes där som ett trovärdigt hot skulle förhandlingsprocessen riskera att bli mera utdragen, om den inte helt kollapsar.

Under den svenska bankkrisen uppfattades knappast konkurs som ett trovärdigt hot av de banker som ansökt om stöd hos Bankstödsnämnden.

Under den svenska bankkrisen uppfattades knappast konkurs som ett trovärdigt hot av de banker som ansökt om stöd hos Bankstödsnämnden. Av de skäl som just anförts skulle en bankkonkurs i stort sett ha inneburit att Bankstödsnämnden förlorade kontrol-

len över den vidare hanteringen av banken i fråga. Detta hade i sin tur konsekvenser för trovärdigheten hos det enda tunga vapen som statsmakterna hade gentemot banker i kris, nämligen indragning av oktrojen. Enligt kapitaltäckningsreglerna skall ett permanent underskridande av det åttaprocentiga kapitaltäckningskravet i princip medföra oktrojindragning. En sådan åtgärd skulle emellertid omedelbart leda till konkurs och var därför inte heller ett trovärdigt hot.

Under bankkrisen infördes en ny, temporär lag som innebar att Bankstödsnämnden kunde ta över beslutsfattandet om kapitaltäckningen underskred 2 procent.

Utan någon trovärdig slutpunkt för förhandlingarna mellan Bankstödsnämnden och bankens ägare och företagsledning kunde de senare fördröja processen i syfte att skaffa sig förmåner som de inte skulle ha kunnat erhålla vid en konkurs. För att kunna hantera detta problem infördes under bankkrisen en ny

lag som i princip innebar att Bankstödsnämnden kunde ta över beslutsfattandet genom statlig tvångsinlösen om kapitaltäckningen underskred 2 procent. Denna lag var dock endast temporär och gäller inte idag.

Banklagskommitténs förslag

Analysen av hanteringen av den svenska bankkrisen ovan bör ha visat att det finns behov av ett explicit regelverk för hantering av eventuella framtida bankkriser. Dels vore det för riskfyllt att förlita sig på att beslut i krissituationer kan improviseras fram med samma framgång som under 1990-talets kris, dels måste försök göras att reducera de moral hazard-problem långivare respektive aktieägare/bankledningarna kan tänkas ge upphov till. Banklagskommitténs förslag till lösning av dessa problem har två huvudkomponenter. För det första föreslås en särskild ordning för rekonstruktion och avveckling av banker, kallad offentlig administration. För det andra föreslår kommittén inrättandet av en särskild myndighet, Krishanteringsmyndigheten, vars främsta, men inte enda, uppgift är att handha banker under offentlig administration.

Vi skall i det följande närmare diskutera båda dessa förslag. Märk väl att när hänsyftningar görs till den så kallade Krishanteringsmyndigheten i avsnittet om offentlig administration har inte ställning tagits till vilken status denna exakt skall ges.

OFFENTLIG ADMINISTRATION – ETT REGELVERK

Offentlig administration är ett regelverk som är konstruerat speciellt för att ta hand om banker i kris. Det har inte bedömts vara möjligt att inom ramen för befintliga obeståndsrregelverk lösa de problem som diskuterats ovan. Förutsättningarna för att en bank skall sättas under offentlig administration är antingen att banken inte kan eller inte förväntas kunna fullgöra sina förpliktelser och att denna oförmåga inte kan bedömas som tillfällig, eller att det föreligger grund för återkallande av bankens oktroj. Det första kriteriet är således i princip detsamma som vid konkurs. Beslut om offentlig administration fattas av domstol efter ansökan från Krishanteringsmyndigheten. Så länge banken är under offentlig administration kan den inte försättas i konkurs.

När en bank är satt under offentlig administration gäller i princip följande. Krishanteringsmyndigheten övertar kontrollen över bankens rörelse, men inte det formella ägandet. Till skillnad från en konkurs, där det sker en juridisk ombildning, kommer under offentlig administration de normala bolagsorganen att fungera enligt aktiebolagslagens regler. Krishanteringsmyndigheten har dock tillfäl-

Banklagskommitténs förslag har två huvudkomponenter: en särskild ordning för rekonstruktion och avveckling av banker samt inrättandet av en särskild myndighet.

Offentlig administration är ett regelverk som är konstruerat speciellt för att ta hand om banker i kris.

När en bank är satt under offentlig administration övertar Krishanteringsmyndigheten kontrollen över bankens rörelse, men inte det formella ägandet.

bör rekonstrueras och leva vidare i sin ursprungliga juridiska form, skall den smidigt kunna återgå till normal verksamhet. Om så icke är fallet kan banken tillåtas gå i konkurs på vanligt sätt när väl Krishanteringsmyndigheten gör bedömningen att det kan ske utan konsekvenser för stabiliteten i banksystemet.

Införandet av regelverket för offentlig administration bör göra det lättare att komma fram till uppgörelser där bankens ägare står för omstrukturering och rekapitalisering.

Med införandet av regelverket för offentlig administration bör en trovärdig slutpunkt ha åstadkommits för framtida förhandlingsprocesser av det slag som Bankstödsnämnden blev involverad i under bankkrisen. Det bör göra det lättare att komma fram till uppgörelser där bankens ägare står för omstrukturering och rekapitalisering. Krishanteringsmyndigheten skall ha en aktiv roll som samordnare av de förhandlingar som kan tänkas äga rum innan det eventuellt bedöms vara nödvändigt att sätta banken under offentlig administration. Införandet av offentlig administration av banker i krissituationer bör också påverka beteendet i bankerna under normala förhållanden. Det faktum att aktieägarna inte kan räkna med att få ut så mycket för egen del i en krissituation och att långivare kan få göra förluster bör, allt annat lika, leda till bättre riskkontroll och mindre riskexponeringar i bankerna.

Liksom vid en konkurs måste man vid offentlig administration se till att borgenärernas rättigheter inte sätts åt sidan.

Liksom vid en konkurs måste man vid offentlig administration se till att borgenärernas rättigheter inte sätts åt sidan. Det gäller både borgenärernas rättigheter gentemot andra intressenter och borgenärernas inbördes rättigheter. Det är emellertid, som påpekats ovan, betydligt mera problematiskt att frysa balansräkningen i en bank än i icke-finansiella företag. Balansräkningen i en bank är ju på ett helt annat sätt en integrerad del av affärsverksamheten. Krishanteringsmyndigheten bör därför tillåta de betalningar som den anser nödvändiga för att man inte skall riskera att banken förorsakar allvarliga störningar i banksystemet, speciellt betalningssystemet. Inte förrän det bedöms möjligt av systemskäl kan ett generellt betalningsstopp i banken införas. Det bör noteras att borgenärerna skall kompenseras i den mån det fördröjda betalningsstoppet förorsakar dem (ytterligare) förluster.



Hur har då Banklagskommitténs förslag försökt hantera det moral hazard-problem som följer med de förväntningar som en banks långgivare hyser att staten i ett krisläge åter kommer att utfärda en generell garanti? Kommitténs förslag innebär att Krishante-

Krishanteringsmyndigheten skall kunna införa en statlig garanti. Denna skall emellertid endast gälla fordringar som uppkommer efter det att garantin utfärdats.

ringsmyndigheten i samband med ett betalningsstopp för en bank under offentlig administration, efter medgivande av regeringen, skall kunna införa en statlig garanti. Denna skall emellertid endast gälla fordringar som uppkommer efter det att garantin utfärdats.⁶ Med denna begränsning av den statliga garantins omfattning minskar det ovan diskuterade moral hazard-problemet. Detta får vissa konsekvenser för bankernas finansiering. För det första torde kostnaderna för bankernas lång- och medelfristiga finansiering öka i och med att dessa finansiärer inser att de kan komma att få bära förluster. För det andra kan risken att en bank utsätts för plötsligt vikande kortfristig finansiering i samband med rykten om finansiella problem i banken öka. De ökade lång- och medelfristiga finansieringskostnaderna kan visserligen påverka bankernas resultat negativt. Eftersom det är ett resultat av en mer korrekt prissättning av bankernas risktagande kan det dock sägas vara en från samhällsekonomisk synvinkel positiv effekt. När det gäller akuta anstormningsproblem är tanken med kommitténs förslag att det är det pris som man måste betala för minskad moral hazard, men att priset inte skall behöva bli så högt i systemriskhänseende.

För att förstå detta kan vi studera hur ett krisförlopp är tänkt att hanteras med det nya regelverket. Problem eller rykten om problem i en eller flera banker kan uppenbarligen snabbt leda till svårigheter med bankens finansiering på interbankmarknaden. Det kan, som påpekats, i sådana situationer vara fråga om mycket kort tid innan hela betalningssystemet kollapsar, om inte systemstabiliserande åtgärder snabbt sätts in. Riksbanken har en viktig uppgift när det gäller att se till att häva de akuta likviditetsproblemen i bankerna i och med sin roll som 'lender of last resort'. I själva verket kan man säga att det är just i sådana situationer som en centralbank, som verkar i ett väl utvecklat finansiellt system, har anledning att ge så kallade nödkrediter, det vill säga lån till banker utan krav på fullgoda säkerheter.⁷ Kriteriet för dessa nödkrediter brukar standardmässigt formule-

⁶ Här finns paralleller till konkurslagens hantering av massafordringar, alltså lån som upptagits efter det att konkursen inträffat.

⁷ Den lånefacilitet som Riksbanken och flertalet andra centralbanker löpande erbjuder bankerna har ingenting med likviditetskriser att göra. Det är här fråga om intradagslån som bankerna kan erhålla för att överbrygga tillfälliga underskott i den löpande betalningshanteringen. Riksbanken kräver fullständiga säkerheter för dessa lån, vilket innebär att de sannolikt skulle kunna tillhandahållas av privata aktörer på samma, marknadsmässiga villkor.

ras som att de skall kunna ges till illikvida, men solida banker. Detta är dock, som man länge insett, knappast någon praktiskt tillämpbar definition, främst därför att den tid som står till förfogande innan beslut måste fattas om nödkrediter normalt är så kort att några sådana bedömningar knappast hinner göras. Samtidigt är det klart att centralbanken har givits uppgiften att tillhandahålla likviditet till bankerna men inte att förse dem med riskkapital. Därför är det viktigt att Krishanteringsmyndigheten ges uppgiften att, bland annat genom att sätta problembanker under offentlig administration, så snabbt som möjligt få en bedömning dels av systemriskerna, dels av bankens ställning och möjligheter att åter fungera normalt. Så snart Krishanteringsmyndigheten finner anledning att begära regeringens medgivande att utfärda en statlig garanti för lån upptagna efter det att banken satts i offentlig administration skall Riksbankens nödkrediter kunna ersättas av normal upplåning på exempelvis interbankmarknaden. Eventuella behov av rekapitalisering av problembanker blir en fråga som berör Krishanteringsmyndigheten och därmed skattebetalarna samt eventuella privata kapitaltillskjutare.

KRISHANTERINGENS ORGANISATION OCH ANSVARFÖRDELNING

En av utgångspunkterna för kommitténs arbete har varit att ansvarsfördelningen vid en eventuell framtida bankkris måste klargöras på förhand.

En av utgångspunkterna för kommitténs arbete har varit att ansvarsfördelningen vid en eventuell framtida bankkris måste klargöras på förhand. Att man inte finner det lämpligt att i krissituationer improvisera fram krishanteringskoncept innebär dock inte nöd-

vändigtvis att det måste finnas en organisation på plats under normala, icke-krisartade förhållanden. Borde det inte räcka med att ha ett utarbetat koncept vilande som i en krissituation kunde sättas i funktion? Det finns flera skäl till varför Banklagskommittén anser att så inte är fallet. Ett viktigt skäl är vad som betonats ovan i flera sammanhang, nämligen behovet av snabbt och professionellt agerande från statsmakternas sida i en krissituation. När krisen kommer finns det knappast tid för diskussioner om huruvida det är läge att aktivera krishanteringskonceptet eller inte eller om så är fallet finna lämpliga personer att ta itu med arbetet. Det är vidare som påpekats tänkt att den som är ansvarig för krishanteringen skall kunna spela en viktig roll i förhandlingsspelet innan det bedöms nödvändigt att sätta en problembank under offentlig administration och på så sätt bidra till att man kan undvika att problembanker sätts under offentlig administration. Dessa förhandlingar måste ske under stor sekretess för att ha den minsta chans att lyckas. Beslut om att aktivera en krishanteringsorganisation kan emellertid knappast ske utan att det når offentligheten. Det är därför viktigt att organisationen

finns på plats när en kris är på väg att uppstå och att ett antal nyckelpersoner i krishanteringen har sina roller klara för sig.


Eftersom bankkrisförlopp kan utvecklas snabbt, är det också viktigt att de som skall ansvara för krishanteringen får möjlighet att förbereda sig på olika sätt. Det kan gälla allt från den praktiska hanteringen av media i krissituationer till djupgående scenariebaserade analyser av bankkrisförlopp.

Att det skall finnas en organisation på plats som har ansvar för hanteringen av bankkriser innebär inte med nödvändighet att en *ny myndighet* med detta uppdrag inrättas. Krishanteringsuppdraget skulle ju kunna läggas på någon redan existerande myndighet, som Riksbanken, Finansinspektionen eller Insättningsgarantinämnden. Banklagskommittén har valt att föreslå en ny myndighet för krishanteringen. Det finns anledning att något gå in på hur man kommit fram till denna slutsats och därvid också diskutera hur ansvarsförhållandet gentemot övriga myndigheter på det finansiella området är tänkt att se ut. Det bör emellertid direkt framhållas att de förslag som här diskuteras inte är av samma grundläggande betydelse som kommitténs bedömning att det måste finnas någon slags organisation för krishanteringen på plats även under icke-krisartade förhållanden.

Riksbankens roll har redan berörts. Den har förutom sin uppgift att värna penningvärdet också ett uppdrag att främja ett säkert och effektivt betalningsväsen. En förutsättning för att detta skall kunna uppnås är ett stabilt banksystem. Riksbanken har därmed ett ansvar för att banksystemet kan fullgöra sina samhälls-ekonomiskt viktiga uppgifter vad gäller betalningssystem och kreditförsörjning. De stabilitetsrapporter, som publiceras regelbundet två gånger per år och som innehåller analyser av utvecklingen i banksektorn, speciellt vad gäller riskexponeringen, är ett uttryck för denna Riksbankens översynsuppgift. Det kan tyckas vara naturligt att Riksbanken med den kompetens den ändå måste besitta vad gäller den finansiella stabiliteten också fick i uppdrag att ansvara för bankkrishanteringen. Ett skäl som talar emot en sådan ordning är att det vore mindre välbetänkt att blanda ihop rollerna som likviditetsskapare och krishanterare. Riksbanken borde i krissituationer kunna fokusera på sin uppgift att tillhandahålla nödkrediter för att garantera likviditeten i banksystemet. Det kan också uppfattas som problematiskt att Riksbanken med sin speciella ställning får direkt ansvar för beslut om räddningsoperationer som kan innebära väsentliga kostnader för skattebetalarna.

Banklagskommittén har valt att föreslå en ny myndighet för krishanteringen.

Ett skäl som talar emot att Riksbanken fick i uppdrag att ansvara för bankkrishanteringen är att det vore mindre välbetänkt att blanda ihop rollerna som likviditetsskapare och krishanterare.



Finansinspektionen har ansvar för tillsynen av de svenska bankerna. Denna tillsynsroll är på väg att förändras i snabb takt. Detta återspeglas både i Banklagskommitténs huvudbetänkande och de förslag till reformering av Baselkommitténs rekommendationer avseende bankernas kapitaltäckning, som nyligen framlagts. Med den avancerade riskhanteringen i finanssektorn blir enkla kvantitativa regler alltmera trubbiga. I vilket fall måste de kompletteras med en mera kvalitativ tillsyn baserad på en mångfasetterad analys av bankernas och övriga finansföretags riskexponering och kapitaltäckning.

Ett skäl till varför Finansinspektionen inte bör ha ansvaret för krishanteringen är risken för en intressekonflikt mellan rollen som krishanterare och som tillsynsmyndighet.

Banklagskommittén föreslår i sitt huvudbetänkande att banktillsynen skall baseras på tre portalparagrafer som formulerar krav på bankernas soliditet, riskhantering och riskkontroll respektive genomlysbarhet. Med denna uppläggnings bör Finansinspektionen ha ett tydligare mandat, än vad som är fallet

med nuvarande regelverk, att skärpa sin tillsyn och sina krav gentemot banker som tycks vara på väg att hamna i riskzonen. Det kan vara viktigt att Finansinspektionen får fokusera på denna uppgift i ett krisförlopp och inte behöver ta itu med de ganska annorlunda uppgifter som hanteringen av offentlig administration av banker ger upphov till.⁸ Ett kanske viktigare skäl till varför Finansinspektionen inte bör ha ansvaret för krishanteringen är risken för en intressekonflikt mellan rollen som krishanterare och rollen som tillsynsmyndighet för de banker som *inte* hamnat i kris. Inspektionens roll i krisförloppet bör därför vara att fortsätta att bedriva tillsyn enligt de allmänna riktlinjer som givits.


KRISHANTERINGSMYNDIGHET FÖR INITIATIV OCH SAMORDNING

De bästa förutsättningarna för en bankkrishantering åstadkommes genom en Krishanteringsmyndighet som finns på plats även under icke-krisartade förhållanden.

Banklagskommittén har således gjort bedömningen att de bästa förutsättningarna för en bankkrishantering enligt dessa riktlinjer åstadkommes genom tillskapandet av en Krishanteringsmyndighet som finns på plats även under icke krisartade förhållanden. Ex-

akt hur myndigheten skall vara organiserad går inte kommittén in på i sitt betänkande. En naturlig vägledning ges emellertid i detta fall av Bankstödsnämndens organisation med en brett förankrad styrelse och en liten fast stab. Inspiration kan

⁸ Insättningsgarantinämnden har också en tydligt formulerad uppgift som försäkringsgivare som inte heller bör blandas ihop med själva bankkrishanteringen.



också hämtas från de brittiska erfarenheterna. I samband med de organisationsförändringar som föranleddes av Bank of Englands nya självständiga ställning och bildandet av en övergripande tillsynsorganisation, Financial Services Authority, FSA, formulerades ett 'Memorandum of Understanding'. I detta angavs hur Bank of England, FSA och Treasury (Finansdepartementet) skulle etablera samarbete och samråd för att förebygga och hantera kriser i det finansiella systemet. För detta ändamål har en 'Standing Committee' inrättats i vilken representanter för Bank of England, FSA och Treasury regelbundet möts för att diskutera och analysera frågor av vikt för den finansiella stabiliteten. I verkliga krislägen är det cheferna för de två myndigheterna samt finansministern som leder kommittéarbetet. Under icke-krisbetonade förhållanden sköts verksamheten av tjänstemän med expertkunskaper vad gäller den finansiella stabiliteten, även om cheferna är de högsta ansvariga också i detta fall.

Den svenska Krishanteringsmyndigheten kan enligt Bankkriskommitténs förslag ses som en något mera formaliserad variant av denna brittiska Standing Committee. Krishanteringsmyndigheten får i uppgift att se till att det sker en löpande analys och utvärdering av stabiliteten i banksystemet i samarbete med Riksbanken, Finansinspektionen och eventuellt Finansdepartementet. Myndighetens styrelse som bland annat torde bestå av höga tjänstemän i dessa myndigheter och i Finansdepartementet hålles à jour med de erfarenheter och den information som erhålles via dessa möten. På detta sätt bör Krishanteringsmyndigheten vara rustad att i en begynnande krissituation snabbt ta de initiativ som den enligt sitt uppdrag bör ta. Samtidigt bör det finnas goda förutsättningar för en effektiv samordning av de olika i krishanteringen inblandade myndigheterna.



Referenser

- Andersson, M. och S. Viotti (1999), "Managing and Preventing Financial Crises", *Penning- och valutapolitik* 1999:1.
- Bäckström, U., (1998), "Finansiella kriser – svenska erfarenheter", *Ekonomisk Debatt* 1998, nr 1.
- Ekonomisk Debatt 1998, nr 1. Temanummer om den svenska bankkrisen.
- Ingves, S. och G. Lind (1994), "Hanteringen av bankkrisen – sedd i efterhand", *Penning- och valutapolitik* 1996:1.
- Lind, G. och J. Molin (1999), "Mot nya nationella och internationella bankregler", *Penning- och valutapolitik* 1999:3.
- SOU 1998:160 *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag*. Huvudbetänkande av Banklagskommittén.
- SOU 2000:66 *Offentlig administration av banker i kris*. Slutbetänkande av Banklagskommittén.