ANFÖRANDE

DATUM: 2011-04-01

TALARE: Vice riksbankschef Lars Nyberg

PLATS: Swedbank, Stockholm

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

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

Hur avvecklar man en bank i kris?*

Ett hett ämne

Nu har det nya regelverket för världens banker, det som brukar kallas Basel III, i stort sett kommit på plats efter två års intensiva förhandlingar. Det ska när det är fullt genomfört, vilket tar några år av anpassning, ge ett banksystem i världen som har mer kapital, bättre kapital och bättre likviditet än före den senaste krisen. Tanken är att motståndskraften mot framtida chocker ska vara betydligt bättre än den var när Lehman Brothers råkade i svårigheter hösten 2008.

Nu i vinter börjar de också arbetet i det nya europeiska riskrådet, där centralbankschefer och tillsynschefer i Europa ska diskutera risker för kommande finansiella kriser och utfärda varningar när de ser att risker håller på att byggas upp i någon del i det finansiella systemet eller i något särskilt land. Även här är tanken att försöka mildra effekterna av kriser, i första hand genom att upptäcka dem i tid.

Men alla är medvetna om att bankkriser, trots förnyade regelverk och trots ökat fokus på systemrisker, ändå kommer att inträffa. Och när krisen kommer gäller det att ha en lagstiftning som kan hantera den utan att skattebetalarna får stå för notan. Erfarenheterna från 2007-2009 visar dessvärre att många länder saknade en sådan lagstiftning. Engelsmännen upptäckte det till exempel när de skulle försöka lösa problemen i Northern Rock.

Både internationellt inom G20 och i Europa inom EU-samarbetet ägnar man därför för närvarande stor uppmärksamhet åt frågan hur banker ska avvecklas under ordnade former. Om nu de två senaste åren har använts till att diskutera hur kriser ska undvikas eller mildras och utforma regelverk som bidrar till detta, så kommer fokus under de närmaste åren att ligga på hur kriser ska hanteras om de i alla fall inträffar.

Helst ska man ju låta en bank som hamnar i svårigheter gå i konkurs precis som vilket annat företag som helst. Då blir skattebetalarna aldrig inblandade. Men när det gäller banker visar det sig i praktiken att detta i många situationer är svårt, särskilt om bankerna är stora och särskilt viktiga för att det finansiella sy-

* Jag vill tacka Erik Lenntorp som bidragit till detta anförande.

stemet ska fungera. Hanteringen av Lehman Brothers, som ju verkligen fick gå i konkurs, ledde ju till förskräckande konsekvenser världen över, för att ta ett exempel.

Under krisen kom därför ett antal banker i världen att räddas till fortsatt liv och i flera länder (dock inte i Sverige) fick skattebetalarna bidra med betydande belopp. I en vanlig konkurs drabbas ju först aktieägarna och sedan långivarna (i allmänhet obligationsinnehavare och banker) av förlusterna. Men räddas banken från konkurs så räddas också långivarna och faktiskt ibland också aktieägarna, åtminstone till en del. I stället drabbas skattebetalarna. Det är uppenbarligen tokigt.

Man behöver alltså en lagstiftning för banker som inte kan sättas i konkurs som vanliga företag, men som ändå låter aktieägarna och fordringsägarna stå för notan om banken sköts dåligt och hamnar på obestånd. En sådan lagstiftning har också en viktig förebyggande effekt. Om ägare och fordringsägare vet att staten inte kommer att skydda dem från förluster, så ökar deras intresse av att se till att banken inte tar för höga risker. Det blir med andra ord precis som i vanliga företag.

Ett av vårens heta ämnen, både i Sverige och internationellt, är alltså hur man ska avveckla banker i kris. Och det är precis det jag tänkte tala om idag. Låt mig i detta sammanhang för säkerhets skull säga att de synpunkter jag framför är mina egna och inte nödvändigtvis delas av mina kollegor i Riksbankens direktion.

Varför kan inte en bank gå i konkurs?

Men varför kan man då inte låta banker gå i konkurs som vanliga företag? Så här brukar man resonera. En konkurs i ett företag innebär att verksamheten går ner på sparlåga och att man stoppar betalningarna i väntan på att en konkursförvaltare ska reda ut hur mycket tillgångar som finns och sedan fördela dessa mellan långivarna och, om något blir kvar, bland aktieägarna. Om företaget säljer bokföringstjänster eller bygger mopeder fungerar detta ganska väl. Det är svårare med en bank. Om en bank går i konkurs och stoppar betalningarna drabbas inte bara aktieägare och fordringsägare. Då drabbas även bankens kunder, företag och privatpersoner, som inte får någon lön eller några betalningar insatta på sina konton, som inte kan betala sina räkningar, inte kan hämta kontanter i bankomaterna och så vidare. Konsekvenserna blir större och drabbar många fler än om ett vanligt företag ställer in betalningarna. Ju större banken är, det vill säga ju fler kunder och viktiga funktioner den har, desto svårare blir problemen.

Dessutom har banker i ett land ofta många affärer med varandra, vilket gör att problem i en bank lätt sprider sig. Om en bank inte kan betala en annan bank vad den lånat, kanske bara över natten, så kan inte heller den andra banken betala sina långivare, och så växer problemen. Om en stor bank som är viktig för det finansiella systemet – de brukar kallas systemviktiga - stoppar betalningarna, så kan vi alltså i värsta fall snabbt stå inför en kollaps av det finansiella systemet. I allt väsentligt var det just det som hände under den senaste bankkrisen i världen.

Nu är det inte nog med att banker är viktigare för att samhället ska fungera än många andra företag, de är också känsligare. Deras huvuduppgift i samhället är ju att låna ut pengar till företag och hushåll, och den utlåningen är oftast lång-

fristig och går inte att få tillbaka med kort varsel. Finansieringen däremot består till stor del av kortfristig marknadsfinansiering och inlåning från allmänheten, som går att få ut omedelbart för den som vill. Därför räcker det med rykten om att en bank kommit i svårigheter för att krisen ska bli ett faktum. Om förtroendet för banken försvinner kan den inte finansiera sin verksamhet och kan tvingas ställa in betalningarna redan innan den formellt är på obestånd. Marknadsaktörer och insättare som känner osäkerhet om hur stabil banken är kan välja att ta ut sina pengar – eller åtminstone försöka att göra det. Och eftersom banken inte snabbt kan få tillbaka vad den lånat ut blir krisen akut. Ni minns kanske TV-bilderna på köande insättare utanför Northern Rocks kontor i krisens början? Poängen här är att processen mot en betalningsinställelse går så fort, långt snabbare än när det gäller ett vanligt företag.

Det är alltså kombinationen av bankernas centrala betydelse för ett fungerande samhälle och deras särskilda känslighet för störningar som gör att de behöver en särskild hantering. En vanlig konkurs i en systemviktig bank drabbar för många och hanteringen går på tok för sakta. I praktiken är det därför ofta nödvändigt att låta en systemviktig bank fortleva i någon form, åtminstone för en tid. Alltså behövs en lagstiftning som kan hantera detta – annars blir det i slutändan skattebetalarna som får betala. Små banker som inte är så viktiga för systemet kan ibland få gå i konkurs, men inte heller det är alldeles enkelt. Jag ska återkomma till det.

Vad ska en fungerande lagstiftning innehålla?

Om inte den traditionella konkurslagstiftningen är lämplig för banker, hur ska en fungerande lagstiftning då se ut? Någon form av konsensus har faktiskt börjat växa fram i den internationella diskussionen. Utan att fördjupa mig i detaljer – även om detaljerna är viktiga med all den juridik som är inblandad – så tror jag att en sådan lagstiftning bör innehålla ungefär följande komponenter.

Det måste gå snabbt

Förtroendet för en bank kan som sagt försvinna redan innan den formellt är på obestånd. Därför måste ett ingripande kunna ske i ett tidigt skede om man vill ha möjlighet att hålla banken vid liv. Ett ingripande bör således kunna ske när en bank inte uppfyller villkoren i sitt tillstånd. Men man bör också ha möjlighet att vidta åtgärder om det är nödvändigt för att motverka risken för en allvarlig störning i det finansiella systemet.

Ett snabbt ingripande måste sedan följas av en snabb process. Det betyder rimligen att den bör skötas av en myndighet, inte av en domstol. Regelverket för hur en sådan myndighet ska fungera är en viktig del när det gäller hur banker ska avvecklas.

När staten griper in i privat verksamhet finns det alltid en risk att det leder till en konflikt med den privata äganderätten. När ingripandet dessutom sker i ett tidigt skede kan denna konflikt bli särskilt besvärande. Historien är full av exempel på när stater orättmätigt övertagit privat egendom. Därför behövs det ett rimligt lagstadgat skydd för aktieägare och fordringsägare. Men detta skydd får inte innebära att ägarna tjänar på statens åtgärder eller att de kan fördröja krishanteringen. Ägarna bör därför inte få rätt att stoppa myndighetens åtgär-

der. Däremot bör de ha rätt att få finansiell kompensation i efterhand - om det nu skulle finnas skäl för en sådan.

Särskilda verktyg behövs

En ofta effektiv lösning är att hitta en köpare eller arrangera en sammanslagning med en annan starkare aktör. På det viset kan verksamheten drivas vidare utan allvarliga avbrott. För att få en sådan försäljning till stånd kan myndigheten (som ombud för staten) behöva utfärda garantier för osäkra tillgångar eller knoppa av vissa verksamheter. Detta innebär ofta en kostnad för staten, men givet att den är mindre än samhällets kostnad för att låta banken fallera, så bör den kunna accepteras. Om det finns en särskild fond för ändamålet, där bankerna bidragit med kapitalet, så behöver kostnaden inte heller drabba skattebetalarna.

För att kunna hantera en ordnad avveckling behöver myndigheten ha befogenhet att överföra bankens tillgångar, skulder, aktier och kontrakt. Detta utan att kontrakt bryts. Erfarenheter från framförallt USA har också visat att man kan behöva ha möjlighet att ge vissa fordringsägare en fördelaktigare behandling än andra. Tanken är dock inte att någon fordringsägare ska skyddas från konsekvenserna av en konkurs. Skälet till att en viss särbehandling kan behövas är att det kan öka möjligheterna att driva vidare de skyddsvärda delarna av en bank medan resten av banken får gå i konkurs. Möjligheten att särbehandla vissa fordringsägare bör dock användas restriktivt och bara under förutsättningen att ingen fordringsägare får ett sämre utfall än vid en konkurs.

Med sådana befogenheter kan myndigheten komma en ganska lång bit på vägen mot att reda ut bankens kris. Man kan till exempel överföra lämpliga tillgångar och kontrakt till en nybildad bank (den kallas ofta för “bridge bank”), som sedan kan säljas. Den “friska” banken kan då få en rimlig kapitalisering och en väl genomlyst tillgångsportfölj. Den dåliga banken kan sedan avvecklas i lugn och ro. I princip var det sådana här uppdelningar i en bra och en dålig bank som användes för att lösa den svenska bankkrisen på 1990-talet. Men det säger sig självt att en så betydande omstrukturering ofta tar tid.

Under tiden som man genomför en avveckling kan det vara svårt för banken att få finansiering. Myndigheten måste därför kunna säkra bankens finansiering. Detta kan ordnas på lite olika sätt, ett är att myndigheten får tillåtelse att garantera ny upplåning. Det är också viktigt att myndigheten inte är begränsad av något generellt betalningsstopp för banken. Myndigheten bör få besluta om vilka betalningar som ska göras och i detta ta hänsyn inte bara till bankens långivare och aktieägare utan också till effekterna på det finansiella systemet som helhet.

Om inget annat fungerar måste staten ta över

I vissa situationer kan det dock vara så att osäkerheten om en banks finansiella position behöver undanröjas så snabbt att ingen försäljning eller någon annan form av ordnad avveckling hinns med. Då måste istället staten ha möjlighet att ta över banken och skjuta till det kapital som behövs.

Ett problem med statligt övertagande har tidigare varit att det ansetts komma i konflikt med den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Staten

får, som tidigare påpekats, inte utan ersättning konfiskera privat egendom. Men det kan inte heller vara rimligt att bankernas ägare ska kunna tjäna pengar på statliga räddningsaktioner. Ändå har detta hänt i ett antal fall när stater räddat banker. Slutresultatet har då blivit att aktieägarna fått behålla långt mer av sina pengar än de skulle ha fått vid en konkurs.

"Bail-in" - idéer för att låta långivarna bidra

Det bästa vore naturligtvis om man kunde undvika att staten tar över banker. Men då måste man hitta andra sätt att förbättra den krisande bankens kapitalsituation om den ska kunna fortleva – och det är ju det som är poängen. Vad man skulle kunna göra är att skriva ner en del av obligationslånen eller konvertera dem till aktier. Varken konvertering eller nedskrivning av skulder är ju i grunden något nytt. De används ofta som del i förhandlingarna med fordringsägare vid vanliga konkurser och kanske framförallt när det gäller företagsrekonstruktioner. Det nya här är att det skulle kunna ske även för banker och utanför det vanliga förfarandet för konkurs eller företagsrekonstruktion.

För närvarande diskuteras därför intensivt hur man ska kunna få obligationsinnehavare och andra fordringsägare att vara med och bidra när en bank hamnar i svårigheter. Internationellt går tankarna kring detta under namnet "bail-in" i motsats till en skattefinansierad "bail-out". I EU, Baselkommittén och "Financial Stability Board" inom G20-samarbetet funderar man just nu på hur "bail-in" ska kunna utvecklas.

En variant är att man ger den ansvariga myndigheten rätt att skriva ner skulder. Med tanke på alternativet är det inte alls orimligt att göra så. Om banken hade fått gå i konkurs så skulle ju långivarna sannolikt inte heller ha fått tillbaka allt de lånat ut. En skuldnedskrivning kan man alltså se som ett sätt att simulera en konkurs i de fall då man låter banken fortleva. Vad man vinner är att banken förbättrar sin kapitalsituation samtidigt som långivarna får ta sin del av förlusterna. Men givetvis är det viktigt att man inte skriver ner skulderna utan att man först skriver ner aktiekapitalet – det är ju trots allt aktieägarna som i första hand ska bära förlusterna.

Att skriva ned eller konvertera skulderna i en bank på initiativ av en myndighet bryter emellertid mot de flesta (för att inte säga alla) obligationskontrakt. Därför krävs det tydliga regler för under vilka omständigheter det ska kunna göras. Om investerare känner sig osäkra på vilka regler som gäller vill de ju sannolikt inte köpa några bankobligationer. Det är just hur sådana regler ska utformas som man nu diskuterar.

Det finns faktiskt redan idag särskilda obligationer där det framgår i kontraktet att de automatiskt konverteras till aktier i vissa situationer, till exempel när kapitaltäckningen i banken fallit under en viss nivå. Sådana obligationer brukar kallas co-co bonds, där co-co står för "contingent convertible". Co-cos handlas på marknaden precis som andra obligationer. Prissättningen speglar då marknadens bedömning av risken för en konvertering. Hittills har bara små kvantiteter av co-cos emitterats och då av banker med mycket stark kapitalsituation. Det som man diskuterar i regleringskretsar är om man ska tvinga banker, eller åtminstone ge dem kraftfulla incitament, att ställa ut en viss mängd av sådana obligationer. Om investerarna på marknaden sedan är villiga att köpa dem i någon större utsträckning återstår att se.

Det här låter kanske enkelt, men det finns problem. Om investerarna misstänker att en konvertering eller nedskrivning närmar sig är det ju rationellt för dem att försöka sälja sina obligationer. Gör många det så kan priset falla snabbt, vilket i sig kan vara tillräckligt för att få banken på fall. Bail-in kan alltså innehålla en inbyggd negativ dynamik som kan få allvarliga konsekvenser i utsatta lägen. Problemen runt detta återstår att lösa.

Och vad händer i verkligheten?

Det finns alltså många idéer och här och var en begynnande konsensus om hur en ny lagstiftning för avveckling av banker bör se ut. Men vad händer i verkligheten? Som en direkt följd av krisen har faktiskt nya lagar tillkommit eller börjat planeras i ett antal länder. Det är särskilt intressant att se på vad man gjort i USA och i Storbritannien och hur det arbetet står sig i en jämförelse med de principer för avveckling av banker som jag just skisserat. Det är också intressant att jämföra med den svenska stödlagen, som kom till på mycket kort tid i början av krisen 2008, och med de idéer som EU-kommissionen nyligen lagt fram för en framtida europeisk lagstiftning om banker i kris.

Den amerikanska lagstiftningen - Dodd Frank

I USA har man sedan länge haft ett regelverk som har gett deras insättningsgarantimyndighet, FDIC, möjligheter att hantera en bank i kris på ett sätt som innebär att förlusterna bärs av ägare och fordringsägare. Lagen ger FDIC långtgående befogenheter att sälja, avveckla och omstrukturera en bank. FDIC har också möjlighet att ge vissa fordringsägare en bättre behandling än andra, förutsatt att ingen fordringsägare får ett sämre utfall än vid en konkurs.

FDIC har flitigt tillämpat regelverket, men då främst när det gäller mindre banker. Men i och med den nya Dodd Frank-lagen har regelverket utvecklats ytterligare så att det också ska gå att hantera systemhotande situationer. Dessutom har FDIC fått befogenheter att hantera andra typer av finansiella företag än banker.

USA har länge betraktats som ett föregångsland när det gäller vettiga regler för att hantera banker på obestånd. Det är därför inte särskilt förvånande att det amerikanska regelverket står sig väl jämfört med de komponenter som bör finnas i en ändamålsenlig lagstiftning och som jag nyss redogjorde för. Men FDIC tillåts inte att köpa aktier i en bank. Man menar att det nya ramverket är tillräckligt för att undanröja behovet av att staten går in som ägare. Statligt ägande är som bekant en känslig fråga i USA.[1]

Den brittiska lagstiftningen

I Storbritannien finns sedan två år tillbaks, som en del av "Banking Act 2009", en särskild lagstiftning för avveckling av banker, en "Special Resolution Regime" (SRR). Lagen innehåller också ett anpassat konkursförfarande för banker generellt, "Bank Insolvency Procedure" (BIP).

[1] Icke desto mindre tvingades myndigheterna i USA att under krisen gå in med ganska betydande ägarandelar i flera stora institut, åtminstone temporärt.

Enligt den brittiska lagen kan en bank sättas under den speciella lagstiftningen (SRR) om den inte uppfyller kraven för sitt banktillstånd – eller kan förmodas inte göra det. Ordet "förmodas" är viktigt eftersom det ger myndigheterna möjlighet att ingripa proaktivt, vilket väl egentligen betyder innan det är för sent. Lagen ger myndigheterna rätt att överföra tillgångar, skulder och kontrakt från banken, men också aktierna från ägarna, till antingen ett privat eller ett statligt företag. Man har också gett myndigheterna möjlighet att positivt särbehandla fordringsägare, givet att ingen får det sämre än vid en konkurs.

Den brittiska lagen specificerar också flera samhällsintressen[2] som måste vara hotade för att verktygen i lagen ska få tillämpas. Det speciella är att lagen specificerar olika villkor för olika verktyg. Det särskilda konkursförfarandet (BIP) kan man alltid använda. Men för att man ska få använda verktygen i SRR för att exempelvis sälja en bank eller föra över vissa delar till en bridge bank då måste man visa att detta behövs för att värna minst ett av de angivna samhällsintressena. Staten kan också temporärt ta över en bank, men då måste det föreligga ett allvarligt hot mot den finansiella stabiliteten.

Totalt sett förefaller alltså den verktygslåda som ges av den nya brittiska lagstiftningen att överensstämma väl med den verktygslåda som jag tidigare skisserade. Intressant är också att lagen stipulerar att lån och säkerheter inte får skiljas åt, till exempel genom att säkerheterna placeras i den goda banken och lånen i den dåliga. Vissa tillgångar och skulder kan också avvecklas med förtur för att hindra spridning av problemen till andra banker – resultatet av en dyrköpt lärdom från Lehman-kraschen.

Den svenska stödlagen

I Sverige fick vi 2008 en stödlag som ger regeringen och Riksgälden som stödmyndighet ett brett mandat att hantera systemhotande situationer. I första hand är stödlagen skapad för att hantera en systemkris, även om den också till viss del inkluderar hur man ska hantera banker på obestånd. Detta gör att stödlagen är mindre detaljerad än de mer renodlade avvecklingsregelverken i USA och i Storbritannien när det gäller vad som kan göras och, inte minst, hur det kan göras. Det ger naturligtvis en viss flexibilitet, men den andra sidan av myntet är att det finns en osäkerhet om vad som faktiskt gäller.

I stödlagen framgår att stöd kan ges i olika former. Institutet eller dess tillgångar och skulder kan tas över av ett annat institut, institutet kan återkapitaliseras med statliga medel eller avvecklas under ordnade former. Det finns också en möjlighet för institutet att få statligt likviditetsstöd eller för stödmyndigheten att utfärda garantier.

I första hand ska stöd ges genom att stödmyndigheten och företaget, eller dess ägare, kommer överens i ett frivilligt avtal. Men om det inte går ger lagen även vissa möjligheter för staten att påtvinga en bank ett avtal eller vissa avtalsvillkor. Detta under förutsättning att Prövningsnämnden, en särskild domstol, finner avtalet eller avtalsvillkoret skäligt.

[2] De samhällsintressen som specificeras i lagstiftningen handlar i korthet om att bevara finansiell stabilitet, bevara förtroendet för banksektorn, skydda insättare och skattebetalare och att undvika konflikter med den europeiska konventionen för mänskliga rättigheter.

EU-kommissionens konsultativa papper

Låt mig nu säga några ord om vad som händer inom EU. I dagsläget finns det inte någon harmoniserad lagstiftning om krishantering i Europa. I vissa länder finns en särskild lagstiftning för banker, andra förlitar sig på det vanliga konkursförfarandet.

Kommissionen arbetar för närvarande med att ta fram ett ramverk för hantering av bankkriser. Utgångspunkten är att avveckling och rekonstruktion av banker ska kunna ske på ett sådant sätt att såväl aktieägare som långivare får bära förluster. Enligt kommissionens konsultativa papper föreslås att EU-länderna ska ha en lagstiftning som gör det möjligt att överföra en banks tillgångar, skulder, aktier och kontrakt. Kommissionen förefaller också att luta åt att fordringsägare ska kunna särbehandlas positivt givet att ingen får ett sämre utfall än vid en konkurs. I stora drag kan man säga att det föreslagna EU-ramverket, åtminstone än så länge, förefaller vara i linje med de principer för en fungerande lagstiftning som jag tidigare har diskuterat.

Även om mycket är bra så finns det inslag i kommissionens förslag som jag anser är tveksamma. Ett sådant är förslaget att tillsynsmyndigheten ska kunna tillsätta en så kallad special manager eller "särskild administratör" på svenska. En sådan särskild administratör ska, enligt förslaget, ta över kontrollen i banken innan den uppfyller kraven för en ordnad avveckling. Detta kan låta bra, men problemet är att det bör vara aktieägarnas uppgift att vända skutan rätt och inte statens. Det är först när aktieägarna inte klarar av detta som staten ska gripa in och en process för en ordnad avveckling kan börja. På det viset blir det en tydlig gränsdragning mellan aktieägarnas och statens ansvar. Med en särskild administratör så blir denna gräns suddig. Som jag ser det bör det vara kristallklart att den dagen staten går in så är också aktieägarnas pengar och inflytande förverkade.

I kommissionens förslag till EU-ramverk finns emellertid inget verktyg för ett statligt övertagande. Däremot så finns det andra EU-regler för hur stater får ge stöd till privat verksamhet. Under krisen valde man att införa särskilda undantag i det så kallade statsstödsregelverket för just bankstöd. Men klara regler för statligt övertagande av banker är en fråga som man hittills har duckat för i Bryssel.

Skillnader och likheter mellan regelverken

Det förefaller alltså som om alla de fyra regelstrukturerna kan hantera det viktigaste problemet, nämligen att avveckla en bank så att det i första hand är ägarna som drabbas, inte skattebetalarna. Men det finns skillnader och jag vill peka på tre av dem, nämligen hur fordringsägare behandlas, hur synen skiljer sig när det gäller statligt övertagande och hur man behandlar små banker.

Låt mig börja med fordringsägarna. I USA och i Storbritannien kan man i större utsträckning än i Sverige låta fordringsägare bära förluster. Detta genom att man i dessa länder har tydliga regler som gör det möjligt att dela upp en bank och lämna kvar vissa fordringsägare i den gamla banken (eller den dåliga banken). Den svenska stödlagen däremot saknar regler kring detta, vilket kan försvåra en krislösning och möjligheterna att låta fordringsägare bära förluster.

Sedan har vi statens roll som möjlig ägare av en bank. Statligt övertagande är känsligt i USA och i EU, man vill helt enkelt inte tala om möjligheten. Jag tror det är olyckligt och dessutom är det inte trovärdigt. All erfarenhet, inte minst från den kris vi just gått igenom och inte minst från USA och Europa tyder på att statligt övertagande av banker ibland kan bli nödvändigt. Då är det bättre att det finns regler för hur det ska ske än att möjligheten förnekas.

Slutligen synen på små banker i kris. Här skiljer Sverige och stödlagen ut sig. Stödlagen är endast tillämplig när det finns ett systemhot. I USA är regelverket däremot tillämpbart på alla banker, medan man i Storbritannien istället har valt att specificera samhällsintressen som ska vara hotade för att merparten av verktygen i SRR ska vara tillämpbara. Detta upplägg innebär dock att även en icke-systemviktig bank kan komma ifråga för åtgärder inom ramen för SRR. Dessutom så gäller det för banker särskilt anpassade konkursförfarandet generellt och i alla situationer. Eftersom det är vi i Sverige som avviker när det gäller möjligheten att hantera små banker tänkte jag prata lite mer om det.

Hur ska man hantera små banker?

Att stora, systemviktiga banker inte kan avvecklas med det traditionella konkursförfarandet förefaller de flesta vara ense om idag. Men hur är det med små banker som hamnar i kris? Kan inte de avvecklas på gammalt hederligt sätt, precis som vanliga företag? Svaret är att det kan de säkert i många fall. De är ju inte viktiga för att det finansiella systemet ska fungera och borde därför inte behöva avvecklas med hjälp av någon särskild lagstiftning. Man gör som bekant alltid klokt i att vara sparsam med undantagen.

Ändå har länder som USA och Storbritannien infört en lagstiftning som ska gälla för alla banker, både stora och små. Och jag tycker nog att skälen för detta är ganska goda.

Ett viktigt skäl är att det i verkliga situationer kan vara mycket svårt att avgöra om en bank är systemviktig eller inte. Det beror på att man måste göra en bedömning av riskerna för att ett fallissemang ska få spridningseffekter. I Sverige bedömdes både Kaupthing och Carnegie som systemviktiga under hösten 2008, helt enkelt därför att situationen i de baltiska länderna spridit en osäkerhet om hela det svenska finansiella systemet. Om insättarna köat utanför Kaupthing och Carnegie kunde tvivlet ha spritt sig till Lettland och Litauen – och inte minst till London och New York, där de svenska storbankerna hämtar mycket av sin finansiering. Stämningen var, får man väl säga, en aning spänd. När HQ Bank hamnade i svårigheter under 2010 var stämningen en helt annan och spridningsriskerna bedömdes som små. HQ Bank bedömdes därför inte som systemviktig även om det fanns en viss oro för hur inlåningen i andra mindre banker skulle påverkas.

Poängen är att systemviktigheten inte alltid är så lätt att avgöra och att den absolut inte bara är relaterad till bankens storlek. Det blir en bedömning i varje enskilt fall och varje bedömning innehåller ett visst mått av godtycke. Men när en bank avvecklas kan det betyda stora skillnader i konsekvenser för kunder, fordringsägare och andra intressenter om man utnyttjar ett bankspecifikt eller ett traditionellt konkursförfarande. Och det kan kännas olustigt att konsekvenserna ska vara så beroende av en speciell situation och av bedömningar som är långt ifrån självklara. Det talar för en generell lagstiftning som kan tillämpas på alla banker.

Att det blir så olika konsekvenser beroende på vilket sätt att avveckla som man väljer beror naturligtvis på att bankernas verksamhet i vissa avseenden är speciell. Ett traditionellt konkursförfarande innebär betalningsstopp. Men även i en liten bank kan ett betalningsstopp få stora konsekvenser, oftast långt större än i ett vanligt företag. Betalningsstopp är helt enkelt inte så lyckade i företag där just betalningar är en bärande del i affärsidén. Ett betalningsstopp minskar därför ofta värdet av en bank långt mer än ett betalningsstopp i vanliga företag. Kan man undvika längre avbrott i bankens verksamhet blir kostnaderna väsentligt lägre. Och då talar jag inte om aktieägarnas pengar utan om kostnaderna som drabbar bankens kunder och affärspartners och, inte minst, insättningsgarantin. Det är helt enkelt i de flesta fall, och alltså även när det gäller små banker, samhällsekonomiskt lönsamt att använda ett för banker särskilt anpassat förfarande. I första hand är det nog den insikten som fått amerikaner och britter att göra just det.

Flera spännande diskussioner återstår

För närvarande händer det alltså mycket när det gäller avvecklingen av banker som hamnat i svårigheter. Synsätten har förändrats i hela världen efter krisen. Även i Sverige har vi nu en kommitté som ska fundera bland annat över hur den svenska stödlagen ska anpassas. Och i Europa kommer hettan i diskussionerna att öka gradvis under året.

Om det nu är komplicerat och kontroversiellt att avveckla banker i sig, så blir det inte enklare när bankerna arbetar över gränserna. Därmed blir det också viktigt att lagstiftningen är någotsånär kompatibel i olika länder, och så har det minsann inte varit tidigare, inte i världen och inte ens i Europa. Kommissionens arbete kan vara ett viktigt steg på vägen, men bara ett steg. De riktigt stora problemen börjar när man ska försöka att komma överens om hur kostnaderna för en avveckling ska fördelas mellan olika länder. Men det är så spännande, så det tänkte jag spara till ett annat anförande.