

Analys

6 En särskild ordning för rekonstruktion och avveckling av banker – motiv och riktlinjer

6.1 Inledning

I det här kapitlet analyseras vilka motiv som finns för en särskild ordning för rekonstruktion och avveckling av banker och vilka principer som bör styra utformandet av en sådan ordning. I enlighet med kommitténs vanliga angreppssätt fordras särskilda skäl för att för bankernas del frånga den reglering som gäller för företag i allmänhet.

Kommittén har i huvudbetänkandet (SOU 1998:160) identifierat behovet av att skydda det finansiella systemets funktion som huvudsäket till att banker bör vara särskilt reglerade och stå under särskild tillsyn. Bankerna spelar en central roll i det finansiella systemet. De är väsentliga för såväl betalningsförmedlingen som för kapitalförsörjningen till hushåll och företag. Som finns beskrivet i kommitténs huvudbetänkande kan en banks underlåtenhet att fullgöra sina förpliktelser medföra att även andra banker får problem, vilket i förlängningen kan leda till en systemkris i vilken betalningsförmedling och kapitalförsörjning fungerar bristfälligt.

I huvudbetänkandet har kommittén lagt fram förslag till nya rörelse-regler för banker samt förslag rörande tillsynen som syftar till att förebygga att banker får finansiella problem och, om en bank trots detta får problem, att minska risken för att dessa sprider sig till andra banker. Inget regelverk och tillsynssystem kan emellertid garantera att en bank inte hamnar i allvarliga finansiella svårigheter. Det är inte möjligt att utforma ett sådant system utan att det på sikt skulle leda till ett föråldrat och ineffektivt finansiellt system. Rörelse-regler och tillsyn bör därför kompletteras med en effektiv ordning för hantering av situationer när banker får finansiella problem.

Även när det gäller krishantering är det, enligt kommitténs mening, systemstabiliteten som bör utgöra det huvudsakliga skälet för att för bankers del frånga det allmänna regelverket. Banker med finansiella problem måste hanteras så att risken för systemkriser minimeras.

En mindre väl fungerande ordning som inte tillräckligt minskar risken för systemkriser kan leda till att staten, som har det yttersta ansvaret för stabiliteten i det finansiella systemet, hamnar i en ofördelaktig förhandlingsposition gentemot bankens ägare och fordringsägare. Dessa kan förhandla sig till otillbörligt förmånliga villkor genom att staten inte har något trovärdigt alternativ till att ge stöd. Varje fall av statliga stödåtgärder som gynnar ägare och fordringsägare ökar förväntningarna om likartat beteende i framtida krissituationer. Uppfattningen kan sprida sig att negativa konsekvenser av en riskabel bankrörelse förmodligen mildras av statliga stödåtgärder. Denna uppfattning kan öka ägarnas riskbenägenhet och minska fordringsägarnas incitament att värdera risken i en banks rörelse. Den kan också försvåra en tidig lösning av en banks problem; bankens ägare har inte tillräckligt starka incitament att få till stånd en privat rekapitalisering, om de förväntar sig billigt statligt stöd. Å andra sidan riskerar långtgående ingripanden från statens sida, som t.ex. konfiskation av egendom i samband med stödåtgärder, att inverka negativt på bankens kontrollerade risktagande.

Som framgår av avsnitt 6.2 skiljer sig enligt gällande ordning hanteringen av banker med finansiella problem från vad som gäller för företag i allmänhet i *fyra* avseenden. För det *första* kan en bank som har likviditetsproblem ansöka om lån på särskilda villkor hos Riksbanken. Lånemöjligheten i Riksbanken är unik för finansiella företag som står under Finansinspektionens tillsyn. För det *andra* omfattas insättningar i banker upp till ett belopp om 250 000 kronor av den statliga insättningsgarantin under förutsättning att insättningarna är nominellt bestämda och tillgängliga för insättaren med kort varsel. För det *tredje* har banker strängare kapitalkrav som föranleder åtgärder på ett tidigare stadium än företag i allmänhet. För det *fjärde* särbehandlas banker genom att de inte omfattas av lagen om företagsrekonstruktion.

En bank som bryter mot kapitalkraven och som inte rättar till detta får inte fortsätta att bedriva bankverksamhet. Om bankrörelsen inte kan avvecklas på annat sätt, skall banken enligt gällande ordning träda i likvidation. Under bankkrisen ansågs det av flera skäl inte lämpligt att låta någon bank försättas i likvidation. Inte heller ansågs det lämpligt att tillämpa konkurslagen. Någon annan reglering av hur allvarliga finansiella problem i bankerna skulle hanteras fanns inte. Det ansågs därför nödvändigt att ta fram särskilda lagregler som stöd för hanteringen av krisbankerna. Bankstödslagen, som beskrivs i kapitel 3, kan sägas vara en särskild ordning för hantering av banker med finansiella problem. Denna lag har upphört att gälla.

I avsnitt 6.3 analyseras problem med den gällande ordningen såvitt gäller banker med finansiella svårigheter. Slutsatsen av denna analys är

att det krävs en särskild ordning för att hantera systemrisken som uppstår när en bank får finansiella problem.

Banker med finansiella problem måste hanteras så att risken för systemkriser minimeras. Hur en bank med problem hanteras påverkar bankernas handlande under normala förhållanden. Ordningen för hantering av banker med finansiella problem bör vara sådan att de som har möjlighet att styra en banks handlande har anledning att försöka undvika att problem uppstår. Ordningen får dock inte utformas så att en banks ledning och ägare blir överdrivet försiktiga. Det skulle inverka negativt på bankernas funktionsförmåga; det är bankernas uppgift att ta kontrollerade risker. Rättssäkerhetsaspekten är också viktig vid utformning av regelverket. En väl fungerande ordning begränsar de samhälls-ekonomiska kostnaderna för hanteringen av problem och påverkar bankernas riskbenägenhet på ett väl avvägt sätt samtidigt som kraven på rättssäkerhet uppfylls. I avsnitt 6.4 anges riktlinjerna för ett särskilt förfarande för rekonstruktion och avveckling av banker.

6.2 Gällande ordning

I detta avsnitt ges en kort sammanfattning av gällande ordning vad avser banker i finansiella svårigheter i syfte att ge en bakgrund för de fortsatta resonemangen.

Ett särdrag för den finansiella sektorn är att banker (och andra finansiella företag som står under tillsyn av Finansinspektionen) som har likviditetsproblem kan få lån på särskilda villkor från Riksbanken, s.k. nödkrediter. Riksbanken sägs fungera som "lender of last resort". (Se vidare avsnitt 3.2 för en redogörelse för gällande rätt.)

Den grundläggande tanken bakom nödkrediter är att förhindra att banker måste realisera tillgångar till förlustpriser till följd av ogrundad misstro från bankens kreditgivare. En bank som inte kan refinansiera sig måste avyttra tillgångar för att betala skulder som förfaller. På grund av informationsproblem finns det emellertid ingen reguljär andrahandsmarknad för banklån. Bankverksamhet innebär att banken har privat information om sina kunder, dvs. information som inte är allmänt tillgänglig. En oinformerad köpare riskerar att köpa en dålig kredit. Banken har därför svårt att sälja kreditfordringar. Om banken alls lyckas kan den tvingas att acceptera priser som ligger långt under det bokförda värdet. Eftersom bankens finansärer känner till detta och en stor del av skulderna är omedelbart uppsägningsbara, finns det risk för uttagsanstormning och sinande kredittillgång som i sin tur innebär att banken i snabb takt måste sälja ut ännu mer tillgångar. På grund av realisationsförlusterna vid utförsäljningen kan tillfälliga likviditetspro-

blem snabbt övergå i allvarigare problem. Denna ogynnsamma utveckling kan förhindras genom att banken får nödkredit från Riksbanken.

Nödkrediter kan sägas ha två syften; dels att förhindra onödig kapitalförstöring genom att banker tvingas i konkurs på grund av ogrundad misstro, dels att förhindra systemkriser genom att problem i en bank sprider sig till andra banker. En bank som får likviditetsproblem kan emellertid inte vara säker på att få kredit från Riksbanken, utan är hänvisad till Riksbankens bedömning i det enskilda fallet. Vad som är avgörande vid Riksbankens bedömning är inte särskilt författningsreglerat. Det innebär att Riksbankens allmänna åliggande att främja ett effektivt och säkert betalningsväsende är avgörande för bedömningen. Det viktiga är dock att en bank inte skall kunna förlita sig på att få nödkredit. Syftet med detta osäkerhetsmoment är att ge bankerna ytterligare anledning att försöka undvika att hamna i likviditetskris.

Som framgår av redogörelsen för gällande rätt (avsnitt 3.2) utgår förarbetena till gällande riksbankslag från att nödkrediter inte skall beviljas insolventa banker. Som också framgår är det inte helt klart vad som i förarbetena avses med insolvent. Det finns en del som tyder på att ordet insolvent inte syftar på konkurslagens definition av insolvens utan på det av engelskan influerade ekonomiska begreppet som i första hand tar sikte på soliditeten och inte likviditeten. I sådana fall är frågan var gränsen för soliditetsproblem går. Kan Riksbanken ge nödkrediter till banker som inte uppfyller kapitaltäckningskraven, men som bedöms ha ett positivt eget kapital? Det råder således osäkerhet om under vilka omständigheter som Riksbanken kan ge nödkredit. Kommittén kommer i det följande ge sin syn på hur nödkreditsbestämmelsen bör tillämpas. En sammanfattning av kommitténs syn på Riksbankens roll i hanteringen av situationer när banker har finansiella problem återfinns i avsnitt 7.3.

En bank med likviditetsproblem som inte erhåller nödkredit från Riksbanken torde i de flesta fall snabbt bli insolvent (i konkurslagens mening). Banker är inte särreglerade när det gäller konkursförfarandet (annat än i här obetydliga avseenden, se vidare avsnitt 2.1). Med andra ord kan en insolvent bank försättas i konkurs.

Banker är särreglerade genom att insättningar hos dem är garanterade genom den statliga insättningsgarantin (se vidare avsnitt 3.1). Garantin gäller endast för insättningar såsom de definieras i insättningsgarantilagen och upp till ett belopp om 250 000 kronor. Garantin träder in när en bank försätts i konkurs. När utbetalning enligt garantin har skett inträder staten i insättarens fordran och blir därmed fordringsägare i konkursen.

Lagen om företagsrekonstruktion är inte tillämplig på banker och det finns därför inte möjlighet att rekonstruera banker enligt något lag-

reglerat förfarande. Det är också svårt att få till stånd en helt frivillig rekonstruktion. Insättare vars insättningar omfattas av den statliga insättningsgarantin har inte anledning att gå med på ett frivilligt ackord och garantimedel kan inte användas för att underlätta en rekonstruktion. Detta minskar möjligheterna att få till en rekonstruktion utanför ett lagreglerat förfarande.

Ytterligare ett särdrag för regleringen av finansiella företag är att de är underkastade kapitalkrav i form av kapitaltäckningsregler.¹ Kapitaltäckningsreglerna innebär grovt förenklat att banker skall ha en kapitalbas, beräknad på särskilt sätt, som står i relation till de risker, också beräknade på ett särskilt sätt, som banken tar. Kapitaltäckningsreglerna är omfattande och tekniskt komplicerade. Det finns inte anledning att här gå in närmare på hur de är utformade utan här riktas intresset istället mot vad som händer om en bank bryter mot dem.

Om Finansinspektionen blir varse att en banks kapitaltäckning är otillräcklig skall inspektionen enligt bestämmelserna i kapitaltäckningslagen förelägga banken att vidta lämpliga åtgärder för att rätta till förhållandet. Föreläggandet kan förenas med vitesföreläggande. Åtgärdsföreläggande enligt kapitaltäckningslagen är avsett att komplettera bestämmelserna om sanktioner i bankrörelselagen. I gällande rätt brister dock samordningen mellan de två lagarna eftersom bankrörelselagen, åtminstone enligt dess ordalydelse, ger inspektionen skyldighet att återkalla en banks oktroj så snart kapitaltäckningen blir otillräcklig. Kommittén har i huvudbetänkandet föreslagit mer flexibla sanktionsmöjligheter vilket bör möjliggöra för inspektionen att ingripa på ett ändamålsenligt sätt.

Tanken är att en situation med bristande kapitaltäckning skall åtgärdas på följande sätt. När en banks kapitaltäckning blir otillräcklig skall styrelsen och revisorerna meddela inspektionen. Inspektionen kan självfallet även genom egna undersökningar eller på annat sätt bli varse att kapitaltäckningen i en bank brister. Därefter skall inspektionen förelägga banken att åtgärda bristen. Åtgärdandet kan antingen innebära att kapitalbasen ökas eller att risknivån minskas. Visar det sig att en bank saknar förmåga eller vilja att åtgärda bristen återstår slutligen i praktiken endast återkallelse av oktrojen; det är inte acceptabelt att en bank får fortsätta verksamheten under längre tid med otillräcklig kapitaltäckning.

Den av kommittén i huvudbetänkandet föreslagna soliditetsregeln kompletterar kapitaltäckningsreglerna och kan även den leda till att en banks oktroj återkallas.

¹ Huvuddragen i kapitaltäckningsreglernas utformning redovisas i kommitténs huvudbetänkande, SOU 1998:160, s. 361 ff.

Om en banks oktroj återkallas, måste banken avvecklas. Om banken inte kan avvecklas på annat sätt skall banken likvideras.

6.3 Motiv för en särskild ordning för rekonstruktion och avveckling av banker

I detta avsnitt redogörs för skälen för att införa en särskild ordning för rekonstruktion och avveckling av banker. I avsnitt 6.3.1 diskuteras problem med gällande regler när det gäller hantering av banker som har finansiella problem eller som bryter allvarligt mot de bestämmelser som reglerar en banks verksamhet. I avsnitt 6.3.2 diskuteras huruvida lagen om företagsrekonstruktion bör göras tillämplig på banker. I avsnitt 6.3.3 sammanfattas kommitténs slutsatser av analysen i de två föregående avsnitten.

6.3.1 Problem med gällande ordning

6.3.1.1 Situationer där en bank har betalningssvårigheter²

Huvudskälet för att särbehandla banker är som sagt att en systemkris kan utlösas av att en bank inte fullgör sina betalningar eller andra förpliktelser. Som beskrivs i kapitel 5 i huvudbetänkandet kan en kris utlösas dels av direkta ekonomiska kopplingar mellan banker, dels av att misstro mot en viss bank smittar av sig till misstro mot hela bank-systemet.

Rörelseregler³ och tillsyn syftar till att banker skall vara solida, dvs. motståndskraftiga mot störningar. På så sätt minskar risken såväl för att en enskild bank får betalningssvårigheter som att eventuella betalningssvårigheter i en bank sprider sig till andra banker. Kommitténs förslag i huvudbetänkandet syftar till att förbättra regelverket i detta avseende.

Förutom rörelseregler och tillsyn består systemskyddet av Riksbankens möjlighet att ge nödkrediter och i viss mån av insättningsgarantin.

² Betalningssvårigheter används i detta betänkande på samma sätt som i lagen om företagsrekonstruktion, dvs. en bank anses ha betalningssvårigheter för det fall det kan antas att banken inte kan betala sina förfallna skulder eller att sådan oförmåga inträder inom kort.

³ Här avses inte bara reglerna i bankrörelselagen, utan även bestämmelser i andra lagar om en banks rörelse, t.ex. kapitaltäckningslagen.

Insättningsgarantin ger visst systemskydd genom att den minskar risken för att vissa insättare på grund av misstro mot bankens betalningsförmåga snabbt skall ta ut sina insättningar. Det svenska insättningsgarantisystemet är dock främst att betrakta som ett konsumentskydd och har tydliga begränsningar som systemskydd. Det krävs ett konkursbeslut för att insättningsgarantin skall utlösas och det kan ta tid efter ett sådant beslut innan ersättningen betalas ut från Insättningsgarantinämnden.⁴ För att utgöra ett effektivt systemskydd bör insättningsmedlen vara i stort sett omedelbart tillgängliga för kunderna; de flesta behöver kontinuerlig tillgång till sina bankmedel. Garantin är med andra ord med nuvarande utformning inget likviditetsskydd för den enskilde insättaren, utan endast ett förmögenhetsskydd.⁵

Även om insättningsgarantin ändras så att en banks insättare kan få ersättning i princip direkt när banken underlåter att fullgöra sina förpliktelser, kommer garantin inte utgöra ett effektivt systemskydd. Normalt står krediter som inte omfattas av insättningsgarantin för en viktig del av bankers finansiering; det gäller främst lån på interbankmarknaden i Sverige och lån från utländska banker. Det finns anledning att misstänka att dessa kreditgivare är särskilt känsliga för negativa signaler. Därtill kommer att insättningsgarantin bara täcker belopp upp till 250 000 kronor. Att utvidga garantin till att omfatta bankernas hela upplåning för att uppnå ett fullständigt systemskydd är inte önskvärt då det skulle kunna påverka bankernas beteende på ett negativt sätt.

För att motverka skadeverkningarna av uttagsanstormningar och sinande kreditmöjligheter har Riksbanken möjlighet att ge nödkrediter. Som framgår av beskrivningen av gällande ordning (3.2 och 6.2) är det oklart under vilka förutsättningar Riksbanken kan ge nödkredit. Även när förutsättningarna är klart angivna kan det vara svårt att snabbt avgöra om förutsättningarna är uppfyllda.

Om Riksbanken nekar att ge nödkredit till en bank med likviditetsproblem, torde banken mycket snabbt bli insolvent. I praktiken kan därför Riksbanken endast neka nödkredit till en bank om banken kan sättas i konkurs utan att det leder till systemstörningar.

Om det finns från systemskyddssynpunkt väl utformade rörelse-regler och god tillsyn kombinerat med en möjlighet för andra banker att få likviditetsstöd från Riksbanken borde, åtminstone under vissa

⁴ Insättningsgarantinämnden skall betala ut ersättning snarast möjligt och senast inom tre månader efter dagen för konkursbeslutet. Om det finns synnerliga skäl kan nämnden få förlängd tidsfrist med ytterligare tre månader. Enligt vad som inhämtats från nämnden bör utbetalningar normalt sett kunna ske inom några dagar.

⁵ Frågan om utbetalningar vid konkurs är för närvarande föremål för översyn av Insättningsgarantinämnden.

omständigheter, en enskild bank kunna försättas i konkurs utan att det behöver leda till systemstörningar. Det förutsätter att den aktuella banken kan upphöra att fullgöra sina åtaganden utan att det medför att andra banker får betalningssvårigheter eller att clearing- och avvecklingssystemen havererar. För det fall bankens fallissemang rubbar förtroendet för någon annan bank så att den får likviditetsproblem bör denna bank kunna erhålla kredit från Riksbanken. För att ett fallissemang inte skall leda till onödigt kapitalförstörelse bör även banker som råkar i problem som inte är systemhotande kunna få kredit. För att Riksbanken skall kunna ge kredit måste emellertid de andra bankerna vara tillräckligt motståndskraftiga för att klara de direkta ekonomiska förluster som drabbar dem. En annan förutsättning för att den första banken skall kunna sättas i konkurs är att banken kan upphöra med betalningsförmedling och kreditgivning utan att betalningssystemet och kapitalförsörjningen skadas nämnvärt.

Även om det under gynnsamma förhållanden inte skulle uppstå systemeffekter av att en bank försätts i konkurs, finns det fall där rörelseregler, tillsyn och rena likviditetsstöd till övriga banker inte kan förhindra systemeffekter. Ett exempel är om en stor bank inte fullgör sina åtaganden. En stor bank kan ha stora lån från andra banker. Detta gäller särskilt om banken har likviditetsproblem. Om dessa lån inte betalas, finns risk för att andra banker får kapitalproblem. Dessutom är en bank i varje ögonblick involverad i en mängd transaktioner. Om en stor bank inte fullgör sina förpliktelser kan det medföra betydande problem för dess motparter och också allvarligt störa avvecklingen av betalningar och andra transaktioner.

Ett annat exempel på att rörelseregler, tillsyn och likviditetsstöd från Riksbanken inte nödvändigtvis är tillräckliga för att förhindra spridningseffekter av ett fallissemang är om det inträffar en stor makroekonomisk störning som drabbar flera banker. Under sådana förhållanden är bankernas motståndskraft allmänt nedsatt och för det fall en bank fallerar att fullgöra sina åtaganden är risken stor att även andra banker får betalningssvårigheter.

Under bankkrisen bedömdes det inte som lämpligt att låta någon av problembankerna försättas i konkurs. En konkurs skulle ha medfört betydande förluster för andra svenska banker som hade stora lån till problembanken. I det prekära läge som flera av bankerna befann sig fanns det risk för att fler svenska banker skulle få betalningssvårigheter, om en bank försattes i konkurs.

Som ytterligare argument för ett statligt ingripande under bankkrisen angavs att ”flera banker skulle kunna drabbas av en akut likviditetskris om en enskild banks långgivare på t.ex. den internationella

bankmarknaden fick vidkännas förluster”.⁶ Vid tillfället hade de svenska bankerna en omfattande upplåning i utländsk valuta som de i sin tur lånade ut till svenska företag. Av detta skäl skulle Riksbanken fått svårt att hantera de likviditetsproblem som skulle ha kunnat uppstått till följd av en konkurs.

Under normala omständigheter bör en liten bank kunna gå i konkurs utan att det får nämnvärda direkta återverkningar på andra banker eller systemen för clearing och avveckling. Själva det faktum att en bank går i konkurs kan dock orsaka förtroendeproblem för andra banker. Det kan vara svårt för såväl enskilda insättare som institutionella kreditgivare att bedöma om problemen är begränsade till konkursbanken eller om flera eller till och med alla banker är drabbade. Misstanke kan uppstå att flera banker varit inblandade i liknande dåliga affärer eller att det är frågan om en makroekonomisk störning som drabbat alla banker. Även en konkurs i en liten bank skulle därför i vissa fall kunna rubba förtroendet för banksektorn och utlösa en allmän bankpanik. I det fall problemen faktiskt är begränsade till en bank och misstankarna mot de andra bankerna är ogrundade torde förtroendet för de andra bankerna kunna återskapas genom att Riksbanken går in med likviditetsstöd till dessa banker. I sådana fall kan problembanken försättas i konkurs. I en osäker makroekonomisk situation är det emellertid inte säkert att Riksbankens likviditetsstöd är tillräckligt för att återskapa förtroendet för banksektorn. I dessa fall är det sannolikt inte lämpligt att sätta ens en liten bank i konkurs.

Slutsatsen av det ovan sagda är att en banks underlåtenhet att fullgöra sina förpliktelser och därmed även konkurs i vissa lägen riskerar att ge upphov till systemstörningar trots att de andra bankerna är underkastade rörelseregler och tillsyn samt att de har möjlighet att få likviditetsstöd från Riksbanken. I sådana lägen aktualiseras mer direkt statens ansvar för det finansiella systemets funktion. I första hand är det regeringen som får ta sig an problemen eftersom det inte finns någon gällande reglering eller beslutsordning för hur hanteringen skall gå till.

Inför en hotande systemkris kan staten tvingas att ge stöd till den eller de banker som har problem. Eftersom hanteringen inte är lagreglerad finns i dagens läge ingen möjlighet för staten att påtvinga en bank stöd på vissa villkor. Staten kan inte tvångsvis utverka någon motpres- tation från banken, dess ägare eller andra, t.ex. att ägarna helt eller delvis avstår ägande och beslutanderätt. Utan lagreglering av hur stöd- situationer skall hanteras riskerar staten att hamna i en ogynnsam för- handlingsposition gentemot bankens ägare och fordringsägare. Dessa

⁶ Prop. 1992/93:135 s. 16.

kan förhandla sig till otillbörligt förmånliga villkor genom att staten inte har något trovärdigt alternativ till att ge stöd för att undvika en systemkris.

Lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut innehöll regler om statlig rätt till tvångsinlösen av aktier som syftade till att förhindra att ett institut i påtryckningssyfte avböjde statligt stöd under de förutsättningar som staten erbjöd. Institutet kunde få villkoren prövade av en för detta ändamål särskilt inrättad prövningsnämnd. Dessa bestämmelser, som var knutna till den statliga bankgarantin, upphörde att gälla samtidigt som garantin.

6.3.1.2 Situationer där en bank bryter mot gällande kapitalkrav

Eftersom en banks underlåtenhet att betala skulder och konkurs i vissa lägen ger upphov till systemriskerna finns det all anledning att försöka förhindra att problemen går så långt att en bank får betalningssvårigheter. I syfte att minska risken för att banker inte skall kunna fullgöra sina förpliktelser är de ålagda strängare kapitalkrav än övriga företag. Ett bankaktiebolags startkapital skall vara minst 5 miljoner euro.⁷ Under löpande verksamhet skall banker uppfylla krav på kapitaltäckning. Vidare har kommittén i huvudbetänkandet föreslagit en soliditetsregel som innebär att bankrörelse skall bedrivas så att bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras. Bestämmelsen innebär att en bank måste avpassa risknivån i rörelsen till kapitalstyrkan.

Det egna kapitalet fungerar som en buffert mot förluster. Om en bank har gjort så stora förluster att den bryter mot kapitalkraven, måste banken skaffa nytt kapital för att få fortsätta att bedriva verksamheten på samma sätt och i samma omfattning som förut. Detta kan vara svårt om det råder osäkerhet om huruvida ytterligare förluster är att vänta. Banken har enligt gällande ordning, i motsats till vanliga företag, inte tillgång till några lagreglerade medel för att få till stånd en rekonstruktion. Ett alternativ i vissa fall är att anpassa rörelsens omfattning och risknivå efter kapitalet så att kapitalkraven åter uppfylls. En avveckling av verksamheter är emellertid inte alltid ändamålsenlig då det riskerar att leda till ytterligare förluster och minska den långsiktiga intjäningsförmågan.

Som visas nedan är de åtgärder som staten kan tillgripa mot en bank som bryter mot kapitalkraven och saknar möjlighet eller vilja att åtgärda problemet på egen hand inte alltid ändamålsenliga.

⁷ För sparbanker och vissa mindre medlemsbanker är kravet 1 miljon euro.

Liksom för övriga aktiebolag gäller för bankaktiebolag att styrelsen är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning om det finns skäl att anta att bolagets eget kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet. Om kontrollbalansräkningen visar att mindre än hälften av aktiekapitalet återstår föreligger grund för tvångslikvidation. Likvidation är ett förfarande som syftar till att banken som juridisk person skall avvecklas.

Under normala omständigheter slår kapitaltäckningsreglerna till innan plikten att upprätta kontrollbalansräkning inträder. Kapitaltäckningsreglerna är konstruerade så att det endast i rena undantagsfall kan bli fråga om att tillämpa bestämmelsen som föreskriver likvidation när en bank förbrukat hälften av aktiekapitalet. Om banken misslyckas med att höja det egna kapitalet eller anpassa rörelsen så att kapitaltäckningskraven uppfylls skall enligt gällande ordning oktroyen återkallas. Ett återkallande av oktroyen innebär att banken måste avvecklas. Om banken inte kan avvecklas på annat sätt, skall den likvideras.

Beslut om likvidation kan utlösa likviditetsproblem. Även banker som inte har likviditetsproblem vid beslutstillfället kan få sådana under avvecklingsprocessen. Som sagts har banker på grund av informationsproblem svårt att avyttra tillgångar. Problemet med att avyttra tillgångar blir extra stort i en krissituation, eftersom potentiella köpare då vet att banken har många dåliga krediter. Eftersom investerare känner till att bankens tillgångar är svåra att avyttra utan förlust kan de bli ovilliga att finansiera en bank som skall avvecklas. Därför kan problemen med att avyttra tillgångar till ett rimligt pris medföra att en bank under likvidation får likviditetsproblem. Även insättarna kan komma att ta ut sina pengar från banken. Eftersom banken skall upphöra finns det ingen anledning för dem att hålla fast vid den och dessutom kan de misstro bankens förmåga att betala tillbaka insättningarna. Visserligen är vissa insättningar i bank garanterade, men det är osäkert hur länge det dröjer innan Insättningsgarantinämnden betalar ut ersättning.

Mycket talar således för att en bank under likvidation riskerar att få likviditetsproblem. Eftersom syftet med Riksbankens nödkrediter är att *undvika* onödig avveckling, kan det inte sägas ligga inom ramen för Riksbankens uppdrag att ge likviditetsstöd till banker under likvidation. Riksbanken skall i vart fall inte ge kredit om det finns risk för att likvidationen slutar med underskott. Risken är därför stor att en bank i likvidation inte kan fullgöra sina åtaganden, vilket i sin tur kan ge upphov till systemrisk (6.3.1.1). I de fall likvidation riskerar att leda till systemkris kan en rekonstruktion utanför ett likvidationsförfarande vara att föredra från ett samhällsperspektiv.

En banks privata information om sina kunder innebär inte bara att banken har svårt att avyttra kreditfordringar utan också att en avveckling kan leda till kapitalförstöring. En rekonstruktion kan därför innebära dels lägre kostnader för insättningsgarantin, dels lägre samhälls-ekonomiska kostnader än en avveckling av banken. Kapitalförstöring vid en avveckling är ett allmänt motiv för rekonstruktion av företag. När det gäller banker uppstår kapitalförstöring genom att bankens låntagare får svårt att få nya krediter när bankens verksamhet upphör. Andra potentiella kreditgivare har inte den information som banken hade och kan därför inte tillräckligt snabbt skilja de bra kredittagarna från de dåliga, varmed de kan bli ovilliga att ge kredit till någon av dessa kredittagare. Problemet torde vara störst i en situation där alla banker har gjort förluster och därmed är extra försiktiga i sin kreditgivning. Upphörandet av bankens verksamhet kan således medföra att bankens lånekunder får betalningssvårigheter och måste avveckla sina verksamheter. På grund av spridningseffekter kan kapitalförstömningsproblemet bli större i banker än vad som gäller i företag i allmänhet.

Enligt gällande ordning har staten inte några lagreglerade medel att tillgripa för att få till stånd en rekonstruktion och insättningsgarantimedel får endast tas i bruk vid konkurs. I de fall det är önskvärt med en rekonstruktion, är staten hänvisad till att förhandla med aktieägare och andra fordringsägare under det att banken fortsatt har kontroll över sin verksamhet. Dessa kan vara ovilliga att medverka till en rekonstruktion, om de tror att alternativet är att staten stöttar banken ekonomiskt utan att motprestationen från dem står i proportion till stödet. Förhandlingar om rekonstruktion torde försvåras av att det ofta råder stor osäkerhet om det faktiska värdet på bankens tillgångar. Risken för att bankens ledning och ägare handlar på ett oönskat sätt ökar dessutom när banken har finansiella problem. Därför behövs ett system som ger staten möjlighet att ta kontroll över banker under den tid då det är mer eller mindre överhängande risk för att de inte skall fullgöra sina åtaganden. Syftet skall vara att staten skall kunna ordna en rekonstruktion eller en avveckling under kontrollerade förhållanden.

Eftersom fallisseman i banker kan få svåra samhälls-ekonomiska återverkningar, bör det finnas möjlighet för staten att tvångsvis ingripa för att förhindra att problem i banker går så långt att de inte kan fullgöra sina förpliktelser. För att minska risken för systemstörningar och för att ge mer tid för att avgöra vilka banker som bör rekonstrueras och vilka som bör avvecklas bör staten ha någon form av tvingande möjlighet att ta kontroll över banker som närmar sig gränsen för att inte kunna fullgöra sina åtaganden. Genom en sådan möjlighet undviks också situationen att staten kommer i en svag förhandlingsposition på grund av hotande systemrisk vid en konkurs.

6.3.1.3 Situationer där en bank i övrigt bryter allvarligt mot rörelsereglerna

Rörelsereglerna fyller en viktig funktion i att minska risken för att en bank inte kan fullgöra sina förpliktelser. Det är därför angeläget att brott mot rörelsereglerna kan beivras på ett effektivt sätt. Enligt gällande ordning och enligt kommitténs förslag i huvudbetänkandet är den yttersta sanktionen för brott mot rörelsereglerna återkallande av oktrojen. Om bankens oktroj återkallas skall enligt gällande rätt banken avvecklas antingen genom tvångslikvidation eller på annat sätt som Finansinspektionen har beslutat. Som beskrivs i föregående avsnitt går det inte alltid på grund av systemrisker att använda oktrojindragning som sanktion. En avveckling kan också leda till en så omfattande kapitalförstöring att det inte är lämpligt att dra in oktrojen. Som alternativ bör därför staten ha en möjlighet att tvingande ta kontroll över en bank som allvarligt överträder de bestämmelser som reglerar bankens verksamhet. I de allra flesta fall torde detta bero på att banken har finansiella svårigheter, men åtminstone i teorin kan banken överträda rörelsereglerna allvarligt utan att ha betalningssvårigheter eller bryta mot kapitalkraven.

6.3.2 Bör lagen om företagsrekonstruktion tillämpas på banker?

Lagen om företagsrekonstruktion är enligt gällande ordning inte tillämplig på banker. Huvuddragen i lagen finns beskrivna i kapitel 2. I det här avsnittet skall analyseras huruvida lagen om företagsrekonstruktion (eventuellt med vissa modifieringar) bör bli tillämplig på banker.

Ett i förarbetena uttalat syfte med lagen om företagsrekonstruktion är att i större utsträckning än tidigare göra det möjligt för i grunden livskraftiga rörelser att genom en omstrukturering i ett tidigt skede återfå livskraft innan krisen blivit så djup att en realisation av tillgångarna måste ske. En realisation medför alltid viss risk för kapitalförstöring. Detta utgjorde huvudskälet till att ett rekonstruktionsförfarande utanför konkurs infördes. Att konkurs i realiteten har kommit att bli en ordning inte bara för avveckling utan även för rekonstruktion av företag genom att någon köper hela det s.k. inkråmet, dvs. lager, inventarier och andra tillgångar, i syfte att fortsätta verksamheten ansågs inte utgöra ett skäl mot införandet av en särskild rekonstruktionsordning. I propositionen angavs det vara olämpligt att ytterligare utveckla möjligheterna till rekonstruktion genom konkurs. Ett skäl som

angavs mot att använda konkurs som rekonstruktionsförfarande är att konkurs ofta drar ut på tiden och därför blir kostsamt. Syftet med lagen om företagsrekonstruktion angavs vara att göra det möjligt att *utan konkurs* vidta åtgärder för att rekonstruera sådana företag i kris som bedöms ha utsikter till en fortsatt lönsam verksamhet.⁸

Bankerna var undantagna från den tidigare ackordslagens tillämpningsområde och insolvensutredningen ansåg sig inte ha tid att se över detta undantag utan föreslog att banker inte skulle omfattas av lagen om företagsrekonstruktion.⁹ Regeringen kommenterade inte det föreslagna undantaget i propositionen. Däremot övervägdes om undantagsregeln skulle utvidgas till att gälla också kreditmarknadsbolag och värdepappersbolag.¹⁰ Regeringen fann därvid att reglerna om företagsrekonstruktion inte på ett verkningfullt sätt torde kunna tillämpas på dessa bolag. Som bakgrund anfördes skäl liknande de som tidigare hade anförts mot att banker skulle omfattas av den tidigare ackordslagen nämligen *att* tillstånd för verksamheten krävs av Finansinspektionen, *att* verksamheten också står under inspektionens tillsyn, *att* god kreditvärdighet är en grundläggande förutsättning för dessa bolags existens, *att* verksamheten kännetecknas av att bolagen dagligen medverkar i ett stort antal finansiella affärer, ofta avseende betydande värden, *att* det i lag ställs speciella krav på att rörelsen bedrivs på ett sunt sätt samt att bolagen liksom bankerna omfattas av särskilda regler av kapitaltäckning. Dessa skäl får därför även anses utgöra lagstiftarens skäl till att undanta banker från lagen om företagsrekonstruktion.

Vissa av de angivna argumenten för ett rekonstruktionsförfarande synes även giltiga för banker. Åtminstone finns det inte anledning att tro att kapitalförstöringen skulle vara mindre i banker än i andra företag. Snarare kan kapitalförstöringen bli större till följd av spridningseffekter. Kommittén anser emellertid att det finns flera skäl mot att tillämpa lagen om företagsrekonstruktion på banker. Tanken bakom lagen är att gäldenären skall få anstånd med sina betalningar, för att få tillräckligt med rådrum för att utreda och utforma nödvändiga rekonstruktionsåtgärder. Som sagts kan det förhållandet att en bank inte fullgör sina åtaganden i tid medföra att även andra banker får problem och i förlängningen leda till en systemkris. Det är också tveksamt vilket praktiskt värde det har för en bank att fortsätta rörelsen trots betalningsanståndet. Förtroendet för en bank som underlåter att fullgöra sina åtaganden i tid torde ofta inte vara tillräckligt för att banken skall kunna fortsätta verksamheten.

⁸ Prop. 1995/96:5 s. 53 f.

⁹ SOU 1992:113 s. 422 f.

¹⁰ Prop. 1995/96:5 s.65.

Innebörden av lagen om företagsrekonstruktion är att en gäldenär kan ställa in betalningar och ändå i princip behålla rådigheten över verksamheten. När det gäller banker skulle ett sådant förfarande komma i konflikt med rörelsereglerna. En bank som inte uppfyller sina åtaganden måste anses bryta allvarligt mot rörelsereglerna och kan därför inte få fortsätta att bedriva bankverksamhet i mer eller mindre egen regi i fall den inte rättar sig, dvs. fullgör sina åtaganden. Att låta bankens ägare och ledning ha kontroll över bankens verksamhet när banken har betalningssvårigheter är olämpligt då det finns risk för att de skall försöka spekulera sig ur krisen.

En rekonstruktionsordning för banker bör vidare innefatta regler som underlättar en rekapitalisering av banken. Kapitaltillskott kan ibland vara nödvändigt om banken efter rekonstruktionen skall uppfylla kapitaltäckningskraven. Lagen om företagsrekonstruktion ger möjlighet till nedsättning av företagets skulder men behandlar inte frågan om kapitalstrukturen. Lagen ger t.ex. ingen möjlighet att kräva nedsättning av det gamla aktiekapitalet för att underlätta en nyemission.

Slutsatsen är att lagen om företagsrekonstruktion i gällande utformning inte bör tillämpas på banker. Dessutom är skälen emot tillämpning av denna lag på banker av sådan art att det inte är fruktbart att skapa en rekonstruktionsordning för banker genom modifieringar av lagen. Lagen om företagsrekonstruktion är baserad på tanken att det går att rekonstruera ett företag utan att andra företag eller det finansiella systemet påverkas nämnvärt. Det är, vilket vid upprepade tillfällen påpekas i betänkandet, en fundamentalt avgörande skillnad mot vad som kan gälla då en bank hamnar i ett tillstånd som innebär att den är i behov av rekonstruktion. Eftersom situationen såtillvida markant kan skilja sig från vad som gäller då företag i allmänhet drabbas av finansiella problem är det tämligen naturligt att det även krävs andra medel för att rekonstruera banker än de medel som lagen om företagsrekonstruktion tillhandahåller. Således kan inte lagen om företagsrekonstruktion ens med modifieringar fylla behovet av en rekonstruktionsordning för banker.

6.3.3 Slutsatser

Analysen i avsnitt 6.3.1 och 6.3.2 mynnar ut i slutsatsen att det behövs ett *särskilt förfarande* för banker med finansiella problem. Eftersom staten har ansvaret för stabiliteten i det finansiella systemet, bör staten ha möjlighet att ta kontroll över banker som närmar sig den punkt då de inte kan fullgöra sina förpliktelser eller inte har tillräcklig kapitaltäckning. Förfarandet, som fortsättningsvis benämns *offentlig admin-*

istration, skall således ge möjlighet för staten att träda in på ett sådant sätt att systemkriser undviks när en bank inte längre kan betala sina skulder och när den, trots att den kan betala skulderna, inte uppfyller kapitalkraven.

Eftersom konkurs i sig innebär systemrisker skulle möjligheten att försätta banken i konkurs kunna ge bankens ägare och fordringsägare ett oönskat påtryckningsmedel i förhandlingar med staten. Det bör därför finnas en möjlighet för staten att i det enskilda fallet i stället för konkurs välja offentlig administration. Det bör också vara möjligt för staten att efter en utredning av bankens tillstånd avbryta offentlig administration om bankens problem inte var så stora som befarades eller om det bedöms vara lämpligt att sätta banken i likvidation eller konkurs.

Slutsatsen i avsnitt 6.3.2 är att lagen om företagsrekonstruktion av flera skäl inte bör göras tillämplig på banker. Det särskilda förfarandet bör därför även kunna fungera som en rekonstruktionsordning för banker.

6.4 Riktlinjer för en särskild ordning för rekonstruktion och avveckling av banker

6.4.1 Inledning

Huvudsyftet med offentlig administration är att till låga samhälls-ekonomiska kostnader undvika systemkriser. En effektiv hantering av situationer när banker får finansiella problem minskar risken för att allmän oro uppstår till följd av att en bank får problem. Vetskapen om att möjligheten finns att tillgripa offentlig administration bör stärka förtroendet för bankväsendet i allmänhet. Förfarandet skall även kunna fungera som en rekonstruktionsordning för banker. För att förhindra att statens ansvar för det finansiella systemet ger upphov till utpressningsliknande förhandlingslägen och moral hazard hos ledning och ägare till banker, behöver staten i vissa lägen kunna få kontroll över enskilda banker. Offentlig administration skall kunna användas som ett verktyg för det.

Ett beslut om offentlig administration bör innebära att förtroendet för banken stärks. Anledningen till att det fattas beslut om att banken skall sättas under administration i stället för i likvidation eller konkurs är att det finns en önskan om att driva rörelsen vidare. Vid beslut om offentlig administration befinner sig banken emellertid i regel i dåligt

ekonomiskt skick. För att det skall vara möjligt att fortsätta rörelsen bör beslutet om offentlig administration därför uppfattas som positivt av bankens motparter och inte som en varningssignal. Däremot får förfarandet inte innebära en fullständig trygghet för alla som tidigare lånat ut pengar till banken. Det är viktigt att långivare under normala omständigheter vet att det finns viss risk för att lån till en bank inte kommer att betalas tillbaka. Detta ger långivarna anledning att värdera risken i den låntagande bankens rörelse. Offentlig administration skall stimulera refinansiering av banker på privat väg. Verkningarna av förfarandet bör vara sådana att en bank och dess ägare har anledning att försöka undvika offentlig administration genom att själva lösa problemen. Offentlig administration måste också vara ett trovärdigt handlingsalternativ; verkningarna för staten får inte vara sådana att ett beslut skapar mer problem än det löser. Slutligen skall offentlig administration utgöra ett rättstryggt förfarande för såväl bankens borgenärer som dess ägare.

I det här avsnittet anges riktlinjerna för det särskilda förfarandet offentlig administration. Analysen är övergripande och går varken in på den praktiska hanteringen av banker under offentlig administration eller lagtekniska frågor. Den praktiska hanteringen berörs något i kapitel 7 som behandlar frågan i vilken form statens ingripande i banker under offentlig administration skall ske. Den närmare utformningen av regelverket diskuteras i kapitel 8.

6.4.2 När skall en bank kunna sättas under offentlig administration?

Av avsnitt 6.3 framgår att såväl likviditetsproblem som kapitalproblem bör kunna föranleda att en bank sätts under offentlig administration. Vidare framgår att en bank bör kunna sättas under offentlig administration när den bryter så allvarligt mot rörelsereglerna att det föreligger grund för att återkalla oktrojen.

Likviditetsproblem som bedöms vara tillfälliga bör i regel hanteras av Riksbanken. Som beskrivs i kapitel 5 i kommitténs huvudbetänkande är banker sårbara för ogrundade uttagsanstormningar; en finansiär kan dra tillbaka sin finansiering endast på grund av en misstanke att andra finansiärer kommer att dra tillbaka sina finansieringar. En bank som har likviditetsproblem till följd av ogrundad misstro bör i regel kunna erhålla kredit från Riksbanken. Det bör vara Riksbankens uppgift att ge kredit för att undvika konkurs i en bank till följd av ogrundad misstro mot bankens betalningsförmåga. Därmed bör förtroendet för banken kunna återställas och bankens likviditetsproblem upp-

höra. Detta är i överensstämmelse med den allmänna synen på syftet med centralbankens roll som lender of last resort.

I de fall som investerarnas misstro mot banken inte är ogrundad måste banken vidta åtgärder för att återfå deras förtroende. Misstro kan uppstå av flera skäl. Ett skäl är att banken har kapitalproblem. Ett annat är att bankens verksamhet är illa skött. Om Riksbanken tror att banken inom kort tid kommer att lyckas att vidta åtgärder som återskapar förtroendet och tar banken ur likviditetskrisen, bör Riksbanken vara oförhindrad att ge kredit. Om Riksbanken däremot misstror bankens förmåga att åtgärda orsaken till det bristande förtroendet, bör Riksbanken inte hålla banken under armarna. Detsamma bör gälla om det efter ett tag framstår som troligt att en bank som har fått kredit av Riksbanken inte kommer att lyckas med att återskapa förtroendet. I dessa fall bör förstahandsalternativet vara konkurs, men eftersom en konkurs kan ge upphov till systemrisker bör det finnas en möjlighet att i stället sätta banken under offentlig administration. Riksbanken bör kunna finansiera en bank i avvaktan på ett beslut om offentlig administration för att förhindra att banken tvingas underlåta att fullgöra betalningar innan ett beslut om administration hinner fattas och verkställas. Riksbanken bör även ha möjlighet att ge kredit till banker som är under offentlig administration. Se vidare avsnitt 6.4.3.7 om statlig garanti.

I syfte att motverka att banker får betalningssvårigheter har de som nämnts strängare kapitalkrav än företag i allmänhet. I samma syfte bör en bank som inte uppfyller kraven, dvs. som har kapitalproblem, kunna sättas under offentlig administration även om den inte har likviditetsproblem. I många fall torde en bank få likviditetsproblem om det blir allmänt känt att den har kapitalproblem. Detta torde gälla alla banker som är beroende av marknadsfinansiering för sin verksamhet. En inlåningsbaserad bank skulle emellertid kunna fortsätta att finansiera sin verksamhet på grund av den statliga insättningsgarantin trots att det är känt att den har kapitalproblem. Det är också önskvärt att kunna sätta en bank under offentlig administration innan det blir allmänt känt att den bryter mot kapitalkraven. Målet är att Finansinspektionen skall få kännedom om bankens problem före marknadsaktörerna och därmed få möjlighet att ingripa innan banken får likviditetsproblem.

Enligt gällande ordning är den yttersta sanktionen mot en bank som bryter mot kapitalkraven att oktrojen återkallas (se avsnitt 6.2). Oktrojindragning är emellertid inte en konstruktiv åtgärd för att hantera kapitalproblem i en bank. Tvärtom kan ett återkallande av oktrojen stjälpna en rekonstruktion av banken. Ett återkallande av oktrojen kan också i bland på grund av systemrisker vara en direkt olämplig åtgärd. I dessa fall är inte oktrojindragning en trovärdig sanktion. För att undvika risken för att frånvaron av en effektiv sanktion skall påverka bete-

endet hos ägare och ledning negativt, behöver staten ett trovärdigt alternativ till att återkalla oktrojen. Av detta skäl bör en bank som bryter mot kapitalkraven i stället kunna sättas under offentlig administration.

Banker har inte bara strängare kapitalkrav än företag i allmänhet, utan det finns även andra särskilda regler för bedrivandet av bankrörelse som syftar till att undvika att en bank inte kan fullgöra sina förpliktelser. Även i de fall som en bank allvarligt bryter mot någon av dessa bestämmelser bör ett beslut om återkallelse av oktrojen kunna ersättas med att banken sätts under offentlig administration.

I bästa fall innebär möjligheten att sätta en bank som allvarligt bryter mot rörelsereglerna under offentlig administration att bankens problem kan hanteras innan de har gått så långt att banken inte kan fullgöra sina åtaganden. En stor del av det egna kapitalet kan därför återstå när banken sätts under offentlig administration. En bank kan emellertid snabbt göra mycket stora förluster och därför kan problemen framskrida så långt att allt eget kapital är förbrukat när banken sätts under offentlig administration. I många fall torde banken ha likviditetsproblem när den sätts under offentlig administration.

En bank bör bara sättas under offentlig administration om den antingen bedöms vara i grunden livskraftig och möjligheterna till en lyckad rekonstruktion är goda eller om en plötslig stängning av banken kan ge upphov till systemrisk. En icke livskraftig bank bör således inte sättas under offentlig administration av andra skäl än systemskyddsskäl. Exempelvis bör inte en bank sättas under offentlig administration av sysselsättnings- eller konkurrensskäl.

6.4.3 Utformning av offentlig administration

6.4.3.1 Inledning

Offentlig administration måste utformas så att de särskilda förhållanden som motiverar en särreglering av banker på konkurs- och rekonstruktionsområdet kan hanteras inom förfarandet. Samtidigt är det viktigt att förfarandet utformas så att de i avsnitt 6.4.1 angivna målen med förfarandet uppnås, vilket bl.a. innebär att det skall skapa riktiga incitament för bankernas aktieägare och borgenärer. Till detta kommer, som framgår av föregående avsnitt (6.4.2), att förfarandet är avsett att vara tillämpligt på vitt skilda situationer.

Förfarandet bör medge fortsatt drift av bankens rörelse. Även tillfälliga avbrott i de verksamheter som det bedöms som värdefullt att fortsätta kan på ett avgörande sätt minska möjligheten att få till stånd

en privat rekapitalisering av banken. Genom sådana avbrott riskerar banken att förlora marknadsandelar och tappa viktiga affärsförbindelser och därmed minska i värde. Det kan till och med ifrågasättas om det är möjligt att på nytt starta driften av vissa typer av finansiella verksamheter om de en gång avbrutits. Avbrott i en banks finansieringsverksamhet kan också få samhällsekonomiska konsekvenser genom att lånekunderna får svårt att få ny finansiering. Även om bankens rörelse bör avvecklas kan det vara önskvärt med en långsam avveckling som ger lånekunderna mer tid att söka nya finansieringskällor.

En förutsättning för fortsatt drift bör vara att den fortsatta driften inte förväntas öka de samhällsekonomiska kostnaderna. För att tillse detta bör den fortsatta driften ske under statlig kontroll.

Fortsatt drift förutsätter förtroende för banken. Det bör offentliggöras av vilken anledning som banken sätts under offentlig administration. I annat fall lämnas fältet fritt för spekulationer och risken är stor att allmänheten tror att bankens problem är värre än vad de egentligen är. I de sällsynta fall som offentlig administration inte föranleds av att banken har finansiella svårigheter, kan det om orsaken till administration är känd vara tillräckligt förtroendeskapande att staten tar kontroll över bankens rörelse. När det gäller en bank som har finansiella svårigheter gör kommittén bedömningen att fortsatt drift i regel förutsätter att staten garanterar att banken kommer att fullgöra alla åtaganden som den gör under offentlig administration.

I det följande anges riktlinjerna för utformningen av själva förfarandet. Den närmare utformningen redovisas i kapitel 8.

6.4.3.2 Kontroll över rörelsen

Offentlig administration av en bank bör innebära att staten har rätt att besluta över bankens rörelse (6.3.3). Staten bör kunna fatta alla typer av beslut som är viktiga för en begränsning av bankens förluster och för en rekonstruktion av banken. Exempelvis bör staten kunna fatta beslut om risknivån i rörelsen, försäljning av hela eller delar av rörelsen, nedläggning av vissa delar av rörelsen och en stängning av banken. Staten bör också kunna besluta i frågor rörande en fusion med en annan bank.

Förfarandet bör utformas så att staten kan besluta över rörelsen utan att överta aktierna i banken. Eftersom statligt ägande oftast är oönskat skulle ett tvång att överta aktierna göra offentlig administration till ett mindre användbart verktyg. Följden av det sagda blir att staten genom ett beslut om offentlig administration bör ta över beslutanderätten i en bank samtidigt som ägarna har kvar den ekonomiska andel i rörelsen

som aktierna medför. Det skall understrykas att även efter ett beslut om offentlig administration bör aktierna i vanlig ordning vara fritt överlåtbara, dvs. aktieägarna kan sälja sina aktier i den mån de finner någon köpare.

En bank bör kunna överleva offentlig administration som juridisk person. Det är därför olämpligt att i för hög grad sätta det aktiebolagsrättsliga systemet ur spel. Staten bör därför ges möjlighet att ta kontrollen inom ramen för detta system. Kommittén återkommer till hur detta kan genomföras i avsnitt 8.4.2.

6.4.3.3 Byte av ledning

Offentlig administration bör medföra möjlighet för staten att byta ledning, dvs. styrelse och verkställande ledning. Genom att en banks ledning vet att den förmodligen blir utbytt vid offentlig administration har den anledning att försöka undvika att banken hamnar under administration. Det kan visserligen sägas att en banks ledning förmodligen byts ut redan innan problemen har gått så långt att banken sätts under administration, men det kan finnas fall där ägarna inte byter ledning trots att banken får problem. Vidare är det en viktig symbolfråga att byta ledning när banken sätts under administration.¹¹

6.4.3.4 Beslut om kapitalstruktur

För det fall en bank har kapitalproblem måste den antingen rekonstrueras eller avvecklas. Rekonstruktion torde i många fall kräva rekapitalisering. Ett viktigt syfte med offentlig administration är att förfarandet skall underlätta en privat rekapitalisering och förfarandet bör därför inte vara utformat så att det direkt eller indirekt tvingar fram statliga kapitaltillskott. Förfarandet bör av detta skäl medge att en bank som inte uppfyller kapitalkraven i avvaktan på en privat rekapitalisering drivs vidare under en övergångsperiod (se vidare avsnitt 6.4.6). Staten bör självfallet inte förtas möjligheten att delta i en rekapitalisering, men ett sådant beslut bör i vanlig ordning fattas av regering och riksdag.

Offentlig administration bör innehålla vissa bestämmelser i syfte att underlätta en privat rekapitalisering av banken. Bestämmelserna skall

¹¹ Genom den i avsnitt 8.4.2 föreslagna lösningen att staten skall styra bankens rörelse genom att använda sig av bolagsorganen, bl.a. bolagsstämman, styrelsen och verkställande direktör, är det också praktiskt viktigt att ledningen består av personer som staten kan lita på.

bl.a. motverka att nytillskott av kapital (såväl privat som statligt) otillbörligt gynnar de gamla aktieägarna.

Utdelningsstopp

En huvudprincip för offentlig administration bör vara att det i första hand är en banks ägare som skall bära eventuella ekonomiska förluster. En bank under offentlig administration bör därför inte få dela ut vinst. Även om banken inte har kapitalproblem vid beslut om offentlig administration, kan den få problem under förfarandets gång. Ett utdelningsstopp syftar till att garantera att aktieägarna är de första att bära förlusterna.

Nyemission

En nyemission är ofta ett nödvändigt inslag i en rekonstruktion. För det fall att det finns ett samhällsintresse av att banken rekonstrueras är det av värde att staten kan besluta om nyemission och om villkoren för emissionen.¹² Det kan också vara av intresse att staten kan besluta att de gamla ägarnas företrädesrätt att teckna skall frångås. Det kan t.ex. i vissa lägen vara önskvärt att kunna rikta emissionen till en viss investerare eftersom det kan finnas intressenter som endast är intresserade att delta om de är garanterade en viss andel av banken.

Vid nyemission är fastställandet av teckningskursen av stor betydelse för bankens gamla aktieägare. Det gäller särskilt om de har fråntagits företrädesrätten att teckna. Om de har företrädesrätt, kan de teckna eller sälja sina teckningsrätter för det fall de anser att kursen är för lågt satt. Av denna anledning är det eftersträvarsvärt att aktieägarna får behålla sin företrädesrätt. Vilken princip som bör gälla vid värdering av en bank under offentlig administration behandlas i avsnitt 6.4.5.

Nedsättning av aktiekapitalet

Staten bör även kunna besluta om nedsättning av aktiekapitalet.¹³ I de fall banken har gjort så stora förluster att det egna kapitalet understiger det registrerade aktiekapitalet kan, vid en rekapitalisering av banken, de nytillkommande aktieägarna inte få en andel i banken som står i pro-

¹² Notera att detta inte är möjligt enligt gällande EG-rätt. Se vidare avsnitt 8.7.

¹³ Som framgår av avsnitt 8.7, är inte heller detta möjligt enligt gällande EG-rätt.

portion till deras insats om inte aktiekapitalet först sätts ned. För att få till stånd en rekapitalisering genom en nyemission i dessa fall måste staten därför ha möjlighet att först sätta ned aktiekapitalet så att de gamla aktieägarnas andel av banken, efter nyemissionen, kommer att stå i proportion till vad som återstår av deras insats efter att förlusten har räknats bort.

Tvångsackord och tvångsnedsättning av fordringar

I de fall banken har gjort så stora förluster att det egna kapitalet är helt förbrukat bör de gamla fordringarna sättas ned så att nya aktieägare får en andel av banken som står i proportion till deras insats. För att förhindra att en minoritet av fordringsägarna motsätter sig ett ackord som skulle möjliggöra en rekapitalisering av banken, bör offentlig administration innehålla bestämmelser om *tvångsackord* som ger möjlighet för en majoritet att tvinga minoriteten att gå med på ett ackord.

I de fall som det är angeläget från samhällsekonomisk synpunkt att driva bankens rörelse vidare, får fordringsägarna en ställning som medger utpressning av staten. Fordringsägarna kan utgå från att konkurs inte är något trovärdigt alternativ och tvinga staten att skjuta till pengar genom att vägra att sätta ned sina fordringar. Offentlig administration bör därför även innehålla bestämmelser om *tvångsvis nedsättning av fordringar* på en bank under offentlig administration, dvs. fordringarna bör kunna sättas ned utan att som vid tvångsackord en majoritet av aktieägarna har röstat för ett ackord. Utan detta verktyg kan det bli omöjligt att rekapitalisera banken utan statligt kapitaltillskott.

Skulderna bör endast kunna tvångsnedsättas i samband med en nedsättning av aktiekapitalet. Principen bör vara att aktieägarna skall vara de första att bära ekonomiska förluster. Tvångsnedsättning av fordringar bör följa förmånsrättsordningen. Således bör efterställda lån sättas ned helt innan andra fordringar sätts ned.

6.4.3.5 Borgenärskydd

Offentlig administration bör utformas så att det framstår som trovärdigt att staten inte kommer att skydda en banks alla borgenärer från kapitalförluster om banken får finansiella problem. Offentlig administration bör därför innehålla bestämmelser om nedsättning av fordringar (se föregående avsnitt) och offentlig administration bör kunna avbrytas och banken försättas i konkurs. För att det skall vara möjligt att låta borge-

närerna bära förluster bör emellertid offentlig administration innefatta bestämmelser som skyddar borgenärerna från en orättvis behandling. Förlusterna bör bäras jämnt enligt de principer som gäller i den allmänna obeståndsrätten. Vidare skall en banks borgenärer inte bära kostnaden för systemskyddet, utan denna kostnad bör staten såsom ansvarig för systemstabiliteten bära.

Den följande redogörelsen behandlar borgenärer som har fordringar som *inte* omfattas av den statliga insättningsgarantin. Insättare vars fordringar omfattas av insättningsgarantin (hädanefter garanterade insättare) är skyddade från kapitalförluster genom garantin. Insättningsgarantins roll i offentlig administration diskuteras i avsnitt 6.4.3.6.

Fortsatt drift

En anledning till att en bank sätts under offentlig administration kan vara att det finns en önskan om att driva rörelsen vidare, antingen för att tillgodose borgenärernas intressen eller ett samhällsintresse. Fortsatt drift torde i många fall kräva att staten garanterar att banken kommer att fullgöra sina nya åtaganden. En garanti bör dock inte avse fordringar som uppstått innan offentlig administration. I de fall banken har förbrukat allt eget kapital kommer därmed den fortsatta driften att ske på de gamla borgenärernas risk; misslyckas vidaredriften blir deras fordran mindre värd. I de fall vidaredriften bedöms som lämplig med hänsyn till borgenärernas bästa är läget detsamma som när vidaredrift bedöms som lämpligt i en konkurs. Beslutet om vidaredrift tas för att gynna de gamla borgenärerna. Är beslutet resultat av en vårdslös eller medvetet felaktig bedömning bör de som ligger bakom beslutet bli skadeståndsskyldiga, liksom en konkursförvaltare kan bli det.

Utöver borgenärernas intresse kan det även finnas ett samhällsintresse av att driva rörelsen vidare. Offentlig administration bör medge vidaredrift även av detta skäl. I de fall samhällsintresset strider mot borgenärernas intressen bör dock staten ersätta borgenärerna för eventuell skada till följd av vidaredriften. Bankens borgenärer bör inte tvingas att bära kostnaden för systemskyddet.

I praktiken borde det i de allra flesta fall vara bättre för borgenärerna att banken drivs vidare i väntan på en försäljning, en fusion eller en rekapitalisering än att banken stängs. Att återuppliva en bank som har stängts torde vara mycket svårt. En stängning medför därför nästan alltid att värdet på banken sjunker. Vid tidpunkten för ett beslut om offentlig administration torde det ofta råda stor osäkerhet om värdet på banken. I det läget är det extra svårt att sälja banken eller dess tillgångar till ett rimligt pris.

En komplikation i sammanhanget är dock att fortsatt drift ofta kräver att banken fullgör sina åtaganden. Åtminstone sådana förpliktelser som är direkt kopplade till den finansiella rörelsen måste förmodligen i de flesta fall fullgöras för att det skall gå att fortsätta att bedriva bankrörelse. Det torde vara betydligt svårare att visa att fortsatt drift ligger i alla borgenärers intresse i de fall det kräver att banken, trots att den har förbrukat allt eget kapital, fortsätter att betala sina skulder. I sådana fall går det inte att upprätthålla förmånsrättsordningen. Detta är en anledning till att betalningar inte brukar göras i en konkurs (se nedan).

Systemskyddsintresset kräver framför allt att banken fortsätter att fullgöra sina åtaganden på interbankmarknaden och vad avser värdepapperstransaktioner. Ett fullgörelsestopp på dessa områden kan nämligen leda till att andra banker och andra finansiella institut inte heller kan fullgöra sina åtaganden. I sin förlängning kan detta leda till en systemkris i vilken betalningsförmedlingen och även kapitalförsörjningen fungerar bristfälligt. Eliminering av denna systemrisk kräver inte att driften fortsätts i bemärkelsen att banken gör nya åtaganden.

Förutom de ovan diskuterade spridningseffekterna kan en banks stängning få samhällsekonomiska konsekvenser genom att bankens låntagare får svårt att få annan finansiering och därmed kan behöva upphöra med sina verksamheter. Därför kan det från kapitalförsörjningssynpunkt vara önskvärt att banken kan ge nya lån till sina låntagare. Däremot är det inte önskvärt att banken subventionerar dåliga låntagare, utan banken bör endast ge lån på affärsmässiga villkor. Således bör inte själva kreditgivningen ske i konflikt med borgenärernas intresse. Däremot kan som sagt en konflikt uppstå om banken måste fortsätta att fullgöra sina åtaganden för att kunna fortsätta med kreditgivningen.

Sammanfattningsvis torde konflikt mellan borgenärernas intressen och samhällsintresset framför allt kunna uppstå till följd av att en bank av systemskyddsskäl måste fortsätta att fullgöra sina åtaganden när det ligger i borgenärernas intresse att betalningarna stoppas.

Betalningsstopp

I den allmänna obeståndsrätten (konkurs och företagsrekonstruktion) kan huvudprincipen sägas vara att betalningarna stoppas i och med att förfarandet inleds. Som framgår närmare av redogörelsen för gällande rätt i kapitel 2 finns det dock inget absolut hinder att betala gamla skulder vare sig under konkurs eller företagsrekonstruktion.

Konkurs är ett förfarande som huvudsakligen syftar till att tillvarata borgenärernas intresse. Av kriteriet för att sätta ett företag i konkurs

(obestånd) följer vanligtvis att företagets finansiella tillstånd är sådant att inte alla borgenärer slutligen kan få fullt betalt. Ett syfte med att stoppa betalningarna är att företagets borgenärer med iakttagande av förmånsrättsordningen skall ha lika rätt till företagets tillgångar, dvs. borgenärer med lika prioritet skall ha lika rätt till företagets tillgångar. För det fall en betalning ger en nytta som överstiger kostnaden ligger det emellertid i borgenärskollektivets intresse att betalningen görs och den är då också tillåten.

Företagsrekonstruktion kan inledas på ett tidigare stadium än konkurs och skall tillvarata såväl borgenärernas som aktieägarnas intressen. Utgångspunkten för företagsrekonstruktion är att fortsatt drift inte strider mot borgenärernas intresse. En företagsrekonstruktion måste inte innefatta ett ackord, utan det kan finnas fall då verksamheten kan rekonstrueras utan att borgenärerna måste göra någon eftergift. Betalningsstopp under företagsrekonstruktion är således inte ett renodlat borgenärsskydd, utan syftar också till att ge företag med likviditetsproblem andrum för att rekonstruera verksamheten. Betalningar som är nödvändiga för att driva verksamheten vidare kan göras under förfarandet.

När det gäller banker är det inte lämpligt att såsom i företagsrekonstruktion lösa likviditetsproblem med ett betalningsstopp. Ett betalningsstopp har nämligen långtgående negativa konsekvenser för en banks rörelse som försvårar och rent av kan omöjliggöra en rekonstruktion av banken. Detta utgör ett skäl till att banker med likviditetsproblem kan erhålla nödkredit från Riksbanken. Slutsatsen är därför att vid offentlig administration skall ett betalningsstopp användas endast som ett renodlat borgenärsskydd.

Det är då möjligt att konstatera att det inte alltid ligger i borgenärernas intresse att en bank som sätts under offentlig administration stoppar betalningarna. Som framgår av avsnitt 6.4.2 finns det flera olika skäl till att en bank bör kunna sättas under offentlig administration. Därför kan bankens ekonomiska situation vid beslut om offentlig administration variera. För det fall alla gamla borgenärer kan få fullt betalt om verksamheten fortsätter som vanligt, är det inte motiverat med ett betalningsstopp för att skydda borgenärerna. Tvärtom kan ett betalningsstopp omöjliggöra en fortsatt drift av banken och därmed spolia ett rekonstruktionsförsök, vilket kan skada borgenärerna. Således bör inte offentlig administration med automatik medföra betalningsstopp.

Ofta kommer det att råda stor osäkerhet om bankens värde när den sätts under offentlig administration. Vid osäkerhet måste konsekvenserna av ett betalningsstopp vägas mot risken att likabehandlingsprincipen inte upprätthålls om betalningarna inte stoppas. I många fall

torde det vara i borgenärernas intresse att dröja med ett beslut om betalningsstopp i avvaktan på en värdering av bankens tillgångar för att undvika att betalningarna stoppas i onödan.

En bank under offentlig administration bör inte kunna försättas i konkurs på ansökan av borgenär. Därigenom berövas borgenärerna möjligheten att tvinga fram ett betalningsstopp genom att ansöka om konkurs. Eftersom staten har kontroll över en bank under offentlig administration, bör det åligga staten att stoppa betalningarna när det behövs för att skydda borgenärerna. Liksom vid konkurs och företagsrekonstruktion bör enstaka betalningar kunna göras även efter ett betalningsstopp om de ger en nytta för borgenärerna som överstiger kostnaden.

Betalningar av systemskyddsskäl

Eftersom en banks underlåtenhet att fullgöra betalningar kan ge upphov till systemkris, kan det vara nödvändigt att en bank under offentlig administration fullgör sina betalningar av systemskyddsskäl. Det går inte att hävda att en banks alla förpliktelser måste fullgöras för att systemet inte skall bli lidande, utan det gäller främst åtaganden gentemot andra institut. Teoretiskt är det möjligt att någon gör en bedömning av huruvida varje enskild förpliktelse är sådan att den måste fullgöras. Rent praktiskt går det dock oftast inte. Det beror bl.a. på den stora mängd förpliktelser som en bank normalt har och att den som skall bedöma huruvida de enskilda förpliktelserna skall betalas dessutom måste ha en bild av tillståndet i det finansiella systemet och även bankens samlade ställning. Vidare är det nödvändigt att bedömningen går mycket fort eftersom vissa fordringar är sådana att dröjsmål kan utlösa systemkriser. I många fall är således det enda praktiskt möjliga att skulderna för en tid betalas allteftersom de förfaller och detta även om det från borgenärssynpunkt finns skäl att stoppa fullgörandet av bankens förpliktelser (uppskjutet betalningsstopp). Detta är en av anledningarna till att det behövs ett särskilt förfarande för banker då dessa hamnar i ekonomiska svårigheter.

Det kan finnas situationer när det är möjligt att snabbt särskilja vilka betalningar som måste göras av systemskyddsskäl (det kanske rör sig om några få stora betalningar). I sådana fall bör betalningarna stoppas när det är motiverat från borgenärssynpunkt och endast dessa betalningar fullgöras. Vid betalningar efter ett betalningsstopp bör administrationsförfarandet medge att endast en del av en skuld betalas om det är tillräckligt för att komma tillrätta med systemrisken.

Som sägs ovan syftar ett betalningsstopp till att bankens borgenärer skall bära bankens förluster jämligt. Om ett betalningsstopp uppskjuts kommer de vars fordringar förfaller först få fullt betalt i rätt tid medan resten kanske inte får fullt betalt och dessutom får vänta på betalning. Av systemskyddsskäl är det i bland nödvändigt att vissa får fullt betalt, trots att bankens egna kapital är förbrukat. Däremot är det inte acceptabelt att andra borgenärer blir lidande därför att skulder måste betalas av systemskyddsskäl, oavsett om det sker på grund av ett uppskjutet betalningsstopp eller genom enstaka betalningar efter ett betalningsstopp. Borgenärerna bör inte bära kostnaderna för systemskyddet, utan förfarandet skall utformas så att betalningarna inte skadar återstående borgenärer.

Om betalningar görs enbart av systemskyddsskäl och det framstår som klart att bankens verksamhet skall upphöra, bör systemriskerna bringas att upphöra så snart som möjligt för att minska statens kostnad. Som nämnts är det framför allt interbank- och värdepapperstransaktioner som kan ge upphov till systemrisker och som behöver fullgöras. Dessa transaktioner kan avvecklas inom ett par dagar, varefter banken kan stängas. Om det av kapitalförsörjningsskäl är önskvärt med en rekonstruktion av banken, kan det vara nödvändigt att banken fortsätter att fullgöra sina åtaganden en längre tid. Den samhällsekonomiska vinst som en rekonstruktion innebär måste i så fall täcka statens kostnad för att säkerställa att återstående borgenärer (de borgenärer som slutligen inte får fullt betalt) inte lider skada av betalningarna.

Att dröja med ett betalningsstopp är inte problemfritt. Det kan innebära att andra banker (jämför andra som har fordringar som förfaller under denna tid) får fullt betalt för sina fordringar trots att gäldenärsbanken har förbrukat allt eget kapital. En sådan ordning kan leda till att interbanklån betraktas som helt säkra, varmed bankerna inte har anledning att bevaka varandra. Det kan tyckas att en möjlig utväg skulle vara en form av partiell betalningsinställelse där banken efter beslut om offentlig administration endast betalar en viss andel av varje skuld som uppstått före beslutet. I praktiken är dock en sådan lösning inte möjlig, eftersom den medför att clearingerna mellan bankerna inte fungerar och att svårigheter uppstår vid avräkningen av olika former av kontrakt mellan banker. Vidare är risken stor att även en partiell betalningsinställelse kan rubba förtroendet för en bank i sådan grad att det omöjliggör fortsatt drift.

Det bör dock påpekas att den av kommittén föreslagna ordningen inte skapar ett nytt problem vad beträffar interbanklån, utan problemet kommer av systemrisken med att inte betala dessa lån. Däremot innebär förslaget att skillnaden i risk mellan korta och långa lån kommer att öka, eftersom förfarandet gör det troligt att innehavare av fordringar

med lång löptid kommer att få bära en del av bankens förluster om dessa är så stora att hela det egna kapitalet är förbrukat. Dagens ordning kan inte på samma sätt göra skillnad på sådana lån som måste betalas och sådana som inte behöver betalas av systemskyddskäl. Det finns därför en risk med gällande ordning att alla lån till systempåverkande banker betraktas som säkra. Den förslagna ordningen innebär att åtminstone de som ger lån med längre löptid till en bank har anledning att riskbedöma banken. På så sätt förstärks marknadsdisciplinen och om en bank börjar få problem med att få lån med längre löptid, så är det en signal till tillsynen att banken har problem.

Efterställda fordringar

Ovan behandlas alla typer av fordringar utom sådana som omfattas av den statliga insättningsgarantin som behandlas i nästa avsnitt. Det finns emellertid skäl att särbehandla efterställda fordringar. Med efterställda fordringar avses här sådana fordringar som i en konkurs betalas först efter att alla andra fordringar har blivit fullt betalda. De efterställda lånen fungerar således som en extra buffert utöver det egna kapitalet för övriga fordringsägare. Vissa av dessa fordringar får till och med räknas in i bankens kapitalbas vid beräkning av kapitaltäckningen. Förlagslån är ett exempel på efterställda fordringar.

Efterställda fordringsägare bör vara de första efter aktieägarna att bära bankens förluster. Betalningar av efterställda lån kan i regel stoppas utan några systemeffekter och utan allvarliga konsekvenser för driften av bankens rörelse. Eftersom ett allmänt betalningsstopp kan ge upphov till systemrisker och försvåra en rekonstruktion av banken är det önskvärt att kunna stoppa endast betalning av efterställda lån i de lägen som övriga borgenärer beräknas få fullt betalt. I de fall det finns skäl för ett allmänt betalningsstopp, men ett sådant inte är möjligt av systemskyddsskäl, kan statens kostnad för systemskyddet minskas genom att betalning av efterställda lån stoppas.

Som sagts kommer det i regel råda stor osäkerhet om värdet på banken. Eftersom staten skall vara ansvarig för betalningar som görs när det finns skäl för ett betalningsstopp, bör offentlig administration oftast innebära ett stopp för betalningar av efterställda lån; det finns inte skäl för att underlåta att stoppa betalningarna av efterställda fordringar, eftersom ett stopp inte har några nämnvärda effekter på systemet eller möjligheten att rekonstruera banken.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan sägas att kommittén har kommit till följande slutsatser om hur borgenärsskyddet bör utformas under offentlig administration. Offentlig administration bör möjliggöra fortsatt drift av bankens rörelse. Driften bör fortsättas om det ligger i borgenärernas intresse. Driften skall även kunna fortsättas av systemskyddsskäl i strid mot borgenärernas intresse. I sådana fall bör staten ersätta borgenärerna för eventuell skada till följd av vidaredriften. Bankens borgenärer bör inte tvingas att bära kostnaden för systemskyddet.

Det bör inom ramen för offentlig administration finnas möjlighet att stoppa en banks betalningar, men beslut om offentlig administration bör inte med automatik medföra ett betalningsstopp. I vissa fall strider det inte mot borgenärernas intresse att banken fortsätter att fullgöra sina förpliktelser. Ett betalningsstopp kan rentav i vissa lägen skada borgenärerna genom att det omöjliggör en rekonstruktion. Eftersom staten har kontroll över en bank under offentlig administration, bör det åligga staten att stoppa betalningarna när det behövs för att skydda borgenärerna. Liksom vid konkurs och företagsrekonstruktion bör enstaka betalningar kunna göras även efter ett betalningsstopp om de ger en nytta för borgenärerna som överstiger kostnaden. I vissa fall när betalningarna borde stoppas av borgenärsskyddsskäl, är det inte lämpligt att stoppa betalningarna av systemskyddsskäl. Förfarandet bör utformas så att ett uppskjutet betalningsstopp inte skadar de borgenärer som i slutändan inte får fullt betalt.

Förfarandet bör tillåta att endast betalningar av efterställda fordringar stoppas. För att minska statens kostnad för borgenärsskyddet bör betalning av efterställda fordringar stoppas vid beslut om offentlig administration i de fall som det finns risk för att inte alla borgenärer kommer att få fullt betalt. I de fall banken har gjort större förluster än vad aktieägare och efterställda fordringsägare kan bära bör banken allmänt upphöra att fullgöra sina förpliktelser så snart som det är möjligt ur systemskyddssynpunkt.

6.4.3.6 Insättningsgaranti

När det gäller fordringar som omfattas av den statliga insättningsgarantin är ett minimikrav att insättaren inte förlorar på att banken sätts under offentlig administration i stället för i konkurs. För det fall en bank under offentlig administration inte fullgör sitt åtagande gentemot en garanterad insättare, skall således insättaren åtminstone ha samma rätt till ersättning från Insättningsgarantinämnden som vid en konkurs.

Målet bör emellertid vara att ett beslut om offentlig administration skall få så liten negativ effekt som möjligt för garanterade insättare. Helst skall det inte märkas alls. När det gäller konton som omfattas av insättningsgarantin, bör banken således även efter ett beslut om offentlig administration fortsätta (åtminstone om banken inte omedelbart stängs) att hantera kontot som vanligt, dvs. ta emot och betala ut pengar och eventuellt förmedla betalningar via kontot. Det innebär ett bättre konsumentskydd; för många insättare kan det vara besvärligt att behöva vänta på pengar ens i några dagar. Ett smärtfritt fungerande system skulle också minska risken för att insättare i andra banker tar ut sina pengar på grund av oro för att även deras bank skall sättas under offentlig administration. Därmed skulle även systemskyddet stärkas. Dessutom skulle det underlätta en rekonstruktion av banken; om kontohanteringen inte fungerar sjunker värdet på banken vilket försvårar en rekonstruktion.

För det fall banken kan fullgöra sina förpliktelser så att alla borgenärer får fullt betalt kan kontohanteringen fortsätta utan att det kommer i konflikt med likarättsprincipen. I de fall banken har förbrukat det egna kapitalet kan dock fortsatt kontohandling komma i konflikt med övriga borgenärens intressen, eftersom den bl.a. innebär att insättningar betalas ut. Även om en fungerande kontohandling har stora fördelar bör utbetalningar av insatta medel inte få ske på andra fordringsägares bekostnad. Principen bör därför vara att utbetalningar till garanterade insättare efter ett allmänt betalningsstopp (stopp för fullgörandet av alla förpliktelser och inte bara efterställda lån) slutligen skall täckas av insättningsgarantimedel.

Ett problem i sammanhanget är att insättningsgarantin ger en insättare rätt till maximalt 250 000 kronor i ersättning för garanterade insättningar i en bank. Ett syfte med att beloppsmässigt begränsa garantin är att även de garanterade insättarna, åtminstone de med mycket kapital, skall ha anledning att riskbedöma banken genom att de kan få vara med och bära bankens förluster till den del insättningarna överstiger det garanterade beloppet. Kommittén anser att det är motiverat med en beloppsgräns. Därför bör inte en insättare få ut mer än 250 000 kronor av de medel som han hade innehaft vid ett betalningsstopp efter stoppet och det som insättaren tar ut av dessa medel efter ett betalningsstopp skall räknas som ersättning från garantin om den offentliga administrationen avbryts och banken försätts i konkurs. Före ett betalningsstopp finns det däremot inte möjlighet att begränsa en insättares uttag. Så länge betalningarna inte har stoppats skall en bank fortsätta att betala sina skulder allteftersom de förfaller. Eftersom insättningar i regel förfaller på anmodan måste banken betala det som insättaren vill ta ut. Uttag som görs före ett betalningsstopp skall inte

räknas som ersättning från insättningsgarantin, eftersom det skulle medföra att insättarna för att vara på den säkra sidan skulle ta ut allt vad de har inestående hos banken, vilket skulle kunna försvåra en rekonstruktion av banken. Om ett betalningsstopp skjuts upp av systemskyddsskäl måste staten på samma sätt som för andra betalningar se till att övriga borgenärer inte skadas av utbetalningar till garanterade insättare.

För att bankens insättare skall behålla sina konton hos banken måste de kunna fortsätta att använda dem som vanligt, vilket bl.a. innebär att de måste kunna göra nya insättningar. Insättarna måste lita på att de insättningar som de gör är säkra och att uttag kan göras direkt på anmodan. Om insättarna riskerar att få vänta på sina pengar kommer de sannolikt välja en annan bank. Insättningar som görs under förfarandets gång bör omfattas av insättningsgarantin i samma omfattning som gäller under normala förhållanden. Det kan synas medföra onödigt stora kostnader för garantisystemet att en bank som eventuellt inte kan betala alla sina oprioriterade borgenärer fullt ut får ta emot ny garanterad inlåning. Som sagts tidigare är det emellertid i de allra flesta fall bäst för bankens borgenärer och därmed även för insättningsgarantisystemet att banken drivs vidare i avvaktan på en lösning av bankens problem. Utbetalningar bör ske omedelbart enligt de ovan angivna riktlinjerna.

Om det framstår som klart att inlåningsverksamheten bör avvecklas bör insättarna informeras i tid så att de har möjlighet att flytta över sina medel till en ny bank.

6.4.3.7 Statlig garanti för nya åtaganden

En besvärlig uppgift är att skapa tillräckligt förtroende för banken för att rörelsen skall kunna drivas vidare under offentlig administration. En bank som sätts under offentlig administration har i de flesta fall finansiella svårigheter. För att inte beslutet om offentlig administration skall stjälpa verksamheten krävs det därför förtroendeskapande åtgärder för att verksamheten skall kunna fortsättas. I de sällsynta fall som en bank varken bryter mot kapitalkraven eller har betalningssvårigheter när den sätts under offentlig administration är det inte säkert att det krävs några särskilda arrangemang för att verksamheten skall kunna fortsättas.

Kommittén gör den bedömningen att det i många fall krävs att staten garanterar att banken kommer att fullgöra åtaganden som den gör under offentlig administration för att det skall vara möjligt att driva rörelsen vidare. Visserligen kan Riksbanken i vissa fall vara villig att tillhandahålla likviditet även utan statlig garanti när banken är under statlig kontroll, men garantin torde ändå vara nödvändig för alla de

andra transaktioner som banken måste göra för att driva verksamheten vidare.

En statlig garanti gör att det är möjligt att driva banken vidare en tid i avvaktan på rekapitalisering eller uppköp av banken trots att den inte uppfyller kapitalkraven. Garantin bör utformas så att den innebär ett omedelbart fullgörande av bankens förpliktelser. Det innebär att bankens kapitaltäckning under offentlig administration blir ointressant för dem som ingår avtal med banken. Utan statlig garanti är det däremot viktigt med information om bankens finansiella ställning så att bankens avtalsparter kan göra en korrekt bedömning av risken med att ingå avtal med banken. Svårigheterna med att bedöma bankens finansiella ställning talar för att det i regel kommer att bli nödvändigt med en statlig garanti. Dessutom torde det vara nödvändigt med en statlig garanti för det fall banken inte uppfyller internationellt överenskomna kapitalkrav.

Nya fordringars ställning

I konkurs skapas förtroende för vidaredrift genom att fordringar som grundar sig på avtal som konkursförvaltaren ingår (massafordringar) går före fordringar som grundar sig på åtaganden från gäldenären. Konkursboets hela tillgångsmassa svarar för att massaskulder skall bli betalda. Massaborgenärer behöver inte heller vänta på betalning, såsom de som innehar konkursfordringar, utan massaskulder betalas i enlighet med villkoren i avtalet. Även i företagsrekonstruktion har nya fordringar företrädesrätt. Utan företrädesrätt skulle ingen vilja låna ut pengar till ett företag i konkurs eller under rekonstruktion, eftersom det är känt att det finns risk för att företagets tillgångar inte räcker till att betala alla skulder.

En företrädesrätt för nya fordringar förutsätter i princip att betalningar av fordringar som har uppstått före ett beslut om offentlig administration (gamla skulder) stoppas. Som framgår av avsnitt 6.4.3.5 bör inte ett beslut om offentlig administration automatiskt leda till ett stopp för betalningar av gamla skulder, utan en bank under offentlig administration skall i vissa fall kunna fortsätta att betala sina skulder allteftersom de förfaller. Således kan inte ett beslut om offentlig administration alltid medföra att nya fordringar får företräde framför *alla* gamla fordringar. Det skulle dock vara möjligt med en ordning som innebär att nya fordringar inte omfattas av ett eventuellt betalningstopp under offentlig administration, utan skall betalas vid förfall. Om en bank under offentlig administration inte kan betala en ny fordran när den förfaller, skall den betalas så snart som möjligt. Det skulle innebära

att nya fordringar skulle få företräde framför de gamla fordringar som inte betalas innan ett betalningsstopp.

En sådan ordning är emellertid inte lämplig. Som framgår av avsnitt 6.4.2 skall en bank kunna sättas under offentlig administration även om den inte har allvarliga finansiella problem. I de fallen är det önskvärt att rörelsen kan bedrivas på ett normalt sätt och att den blir riskbedömd av dem som avser att göra affärer med banken. Det är också tveksamt om en sådan ordning skulle fylla någon funktion i fall banken har problem. Företrädesrätten blir ju mindre värd ju fler det är som har den. En mycket stor del av bankens finansiering är kortfristig varför gammal finansiering snabbt skulle bytas ut mot en där fordringsägarna har företrädesrätt om banken inte stoppar betalningarna. Eftersom det i ett krisläge är tveksamt vilket värde bankens tillgångar har kan det för eventuella kreditgivare och andra motparter framstå som osäkert om banken har tillräckliga tillgångar för att kunna betala alla nya skulder. I ett sådant läge skulle en ordning där nya fordringar inte omfattas av ett kommande betalningsstopp inte vara tillräcklig för att förtroendet skall kunna upprätthållas. Det är också tveksamt, och då inte minst i ett internationellt perspektiv, om det är tillräckligt att nya fordringar har företrädesrätt för att en bank som inte uppfyller lagens kapitalkrav skall kunna drivas vidare under en längre tid. Slutligen måste staten för det fall betalningarna bör stoppas för att skydda borgenärerna men ett allmänt betalningsstopp inte är lämpligt av systemskyddsskäl svara för den skada som de gamla borgenärer som inte får betalt innan ett betalningsstopp lider av att nya fordringsägare får företrädesrätt.

Slutsatsen av det ovan sagda är att fordringar som uppstår efter ett beslut om offentlig administration men före ett beslut om betalningsstopp inte skall ha företrädesrätt. Sådana fordringar skall omfattas av betalningsstoppet, ett eventuellt påföljande ackord och en eventuell efterföljande konkurs. En sådan ordning torde i många fall innebära att det krävs en statlig garanti för att åtaganden som banken gör under offentlig administration kommer att fullgöras för att någon ska vara villig att göra affärer med banken. En statlig garanti innebär att staten bär en del av risken i rörelsen. Det är rimligt i de fall som det finns ett samhällsekonomiskt intresse av att banken drivas vidare.

Det är däremot naturligt att fordringar som uppstår efter ett betalningsstopp har företräde framför sådana som har uppstått innan betalningsstoppet. Om de nya fordringarna inte får företräde, skulle det i många fall innebära att de nya fordringsägarna (eller snarare staten eftersom det med all sannolikhet är nödvändigt med en statlig garanti i dessa fall) får stå för en del av bankens gamla skulder som bankens gamla borgenärer rätteligen bör betala. Dessutom är en företrädesrätt mer värd vid ett betalningsstopp. En ordning där fordringar som upp-

står efter ett betalningsstopp har företräde kan därför göra det möjligt att rekonstruera en bank utan statlig garanti. Det bygger dock på att betalningsstoppet inte omöjliggör fortsatt verksamhet.

Sammanfattningsvis anser kommittén att fordringar som uppstått innan ett beslut om stopp av betalningarna skall omfattas av betalningsstoppet, ett eventuellt påföljande ackord och en eventuell efterföljande konkurs, medan fordringar som uppstår efter ett beslut om att stoppa betalningar inte skall göra det. Denna ordning ger staten incitament att så snart som möjligt besluta om stopp av betalningar i fall banken har förbrukat det egna kapitalet.

Garantins utformning

Det är viktigt att garantin utformas så att den innebär ett omedelbart fullgörande av bankens förpliktelser; minsta förväntade dröjsmål med fullgörandet kan medföra att det blir omöjligt för banken att låna på interbankmarknaden och den internationella marknaden.

Offentlig administration bör inte automatiskt utlösa en statlig garanti för nya åtaganden eftersom det kan tänkas flera situationer när det inte är nödvändigt med en garanti för att banken skall få fortsatt finansiering. Som nämnts skall ju även banker som inte har betalningssvårigheter kunna sättas under offentlig administration och i dessa situationer är det inte säkert att det behövs en garanti för att banken skall kunna finansiera sin verksamhet. En annan situation är att bankens betalningar har stoppats. Nya fordringar får därmed företrädesrätt till bankens tillgångar, vilket i vissa fall kan vara tillräckligt. Det får dock inte glömmas bort att i de fall det är tveksamt om det verkligen behövs någon statlig garanti så är förmodligen kostnaden för garantin låg. Slutsatsen är att det inom förfarandet får bedömas från fall till fall om det behövs en statlig garanti.

Den statliga garantin skall aldrig avse skulder som uppkommit *före* ett beslut om offentlig administration. De som finansierar en bank under normala förhållanden skall veta att det finns en risk förknippad med att låna ut pengar till banker. Detta ger dem anledning att i den mån det är möjligt värdera risken i gäldenärsbankens rörelse. Garantin skall heller aldrig avse skulder som uppkommer efter att offentlig administration har upphört.

För det fall det beslutas om en statlig garanti bör den på lika villkor gälla alla nya åtaganden som banken gör under offentlig administration. Det är viktigt att det inte råder osäkerhet om vilka åtaganden som omfattas. Det skulle också vara opraktiskt, för att inte säga omöjligt, att för varje nytt åtagande bedöma och besluta om det skall

vara garanterat av staten eller inte och i sådana fall på vilket sätt och dessutom kanske förhandla med motparten i frågan. När det gäller insättningar på konto som görs under förfarandet bör den statliga garantin omfatta insättningar utöver de 250 000 kronor som omfattas av insättningsgarantin; det är inte rimligt att ha en gräns på 250 000 kronor för insättningar samtidigt som andra fordringar är fullt garanterade.

Garantins upphörande

Om en statlig garanti har utfärdats bör den gälla så länge banken är under offentlig administration samt i en efterföljande likvidation eller konkurs. I de fall en banks problem löses och den sätts i fri verksamhet får rörelseregler, kapitalkrav och tillsyn, liksom för andra banker, anses vara tillräcklig garanti för att banken kan uppfylla sina åtaganden varmed den statliga garantin i princip bör upphöra att gälla. En bank får inte sättas i fri verksamhet om den inte uppfyller kapitalkraven (6.4.6). Statens engagemang i en bank bör inte vara längre än nödvändigt. När staten inte längre har kontroll över en bank bör banken inte längre ha tillgång till den statliga garantin.

Det är möjligt att argumentera för att de som ger lån till en bank under offentlig administration inte har möjlighet att bedöma hur bankens finansiella hälsa kommer att vara när den sätts i fri verksamhet och att det därför är svårt att bedöma risken i lånet. Följden av den argumentationslinjen blir att garantin bör leva kvar en garanterad fordrings hela livstid. Motargumentet är att det även under normala förhållanden är svårt att bedöma en banks framtida finansiella ställning. För insättningar är det dessutom svårt att avgöra vad som är fordringens livstid. Det kan inte sägas att situationen vid offentlig administration skiljer sig så mycket från vad som gäller vid långivning till en bank under normala förhållanden att det motiverar att garantin lever kvar fordringens hela livstid.

Däremot finns det skäl för att låta garantin leva kvar en viss tid efter att offentlig administration upphör. De som önskar kan kräva en klausul i kontraktet som ger dem rätt att säga upp lånet till betalning när offentlig administration upphör. De måste då kunna utnyttja garantin för det fall banken inte kan fullgöra betalningen, varför garantin måste gälla viss tid efter upphörandet av offentlig administration.

Om garantin gäller en viss tid efter upphörandet, kan osäkra finansärer i stället för att begära en klausul om uppsägningsrätt se till att lånet har en löptid som gör att garantin gäller när lånet förfaller. På så

sätts undviks att de flesta lån förfaller i samband med att banken sätts i fri verksamhet.

En risk med att låta garantin upphöra när banken sätts i fri verksamhet är att banken kan få likviditetsproblem i samband med upphörandet av garantin. En bank bör därför inte sättas i fri verksamhet om inte Riksbanken är beredd att agera lender of last resort. Om banken är vid god finansiell hälsa bör det vara tillräckligt att Riksbanken visar sitt förtroende för banken, för att bankens likviditetsproblem skall upphöra.

6.4.4 Värdering av rörelsen

En principiellt och även praktiskt viktig fråga är värderingen av den rörelsen en bank under offentlig administration bedriver. Värderingen kan ha stor betydelse för såväl aktieägare som borgenärer i flera situationer. Ett vanligt sätt att internationellt hantera en bank med finansiella problem är att banken fusioneras med en annan bank eller att hela eller delar av rörelsen säljs. Som framgår av avsnitt 6.4.3.2 bör staten också enligt svensk rätt ges möjlighet att besluta i dessa frågor. Syftet är att staten skall kunna avveckla banken utan risk för systemkris. Villkoren för försäljningen och fusionen kan vara av avgörande betydelse för såväl bankens aktieägare som dess borgenärer. En försäljning till underpris kan drabba både aktieägare och borgenärer. Av lika stor betydelse kan villkoren för en nyemission vara för bankens gamla aktieägare. Om villkoren för nytillkommande aktieägare är alltför gynnsamma blir de gamla aktieägarna lidande i motsvarande mån. För att en nyemission skall gå att genomföra kan det kräva nedsättning av såväl bankens aktiekapital som fordringar på banken. Som framgår av avsnitt 6.4.3.3 är det önskvärt att staten kan besluta även i dessa frågor.¹⁴ I de nämnda situationerna är det viktigt hur rörelsen värderas. I det följande utvecklar kommittén vissa principer för värderingen av rörelsen. Utgångspunkten är att samma principer bör tillämpas i alla situationer då det blir aktuellt att värdera rörelsen, nämligen vid försäljning av rörelsen, fusion, nyemission och nedsättning av aktiekapital och fordringar på banken.

Frågan om värdering av rörelsen skall skiljas från värderingen av aktierna i banken under administration. Eftersom kommittén inte före-

¹⁴ Som nämnts tidigare (fotnot 12 och 13) är det inte förenligt med gällande EG-rätt att staten ges rätt att besluta om nyemission och nedsättning av aktiekapitalet. Kommittén anser emellertid att regeringen bör på lämpligt sätt undersöka olika möjligheter att åstadkomma en förändring av EG-rätten så att staten kan anförtros ifrågavarande beslutanderätt (8.8.3).

slår någon särskild möjlighet till tvångsinlösen för staten under administration kommer aktierna inte att bli föremål för någon tvångsmässig värdering utan de kommer i olika situationer att marknadsprissättas.

Det föreligger en potentiell intresse motsättning mellan, å ena sidan, staten och, å andra sidan, aktieägarna och borgenärerna. Staten är intresserad av att så snabbt som möjligt lösa problemen i en bank under administration. Ofta kan detta ske genom en försäljning av rörelsen eller en fusion. Kapitalinjektioner i banken underlättas om de gamla aktieägarnas andel i banken minskas och om fordringar på banken har skrivits ned. De nämnda åtgärderna underlättas alla av att rörelsen värderas lågt. Aktieägarna och borgenärerna har däremot ett intresse av att rörelsen värderas så högt som möjligt.¹⁵ Det är klart att staten bör försöka få ett så högt pris som möjligt för rörelsen i de situationer när det är aktuellt med transaktioner med utomstående parter, t.ex. vid försäljning av rörelsen, vid fusion och även vid nyemission till nytillträdande aktieägare. I dessa situationer är någon form av marknadsprissättning möjlig. Oftast sker nedsättning av aktiekapital och av fordringar på banken i sådant samband med åtgärder som riktar sig till utomstående att det möjliggör att någon form av marknadsbestämt värde även läggs till grund för tvångsnedsättningarna. Som exempel kan nämnas att en nyemission genomförs i samband med nedsättningar. Det värde på rörelsen som indikeras genom en möjlig emissionskurs kan bidra till att bestämma värdet på rörelsen även vid beslut om nedsättning. Självfallet påverkar en nedsättning av aktiekapital och fordringar även en möjlig emissionskurs. Det är svårt att tänka sig de olika delarna i ett rekonstruktionspaket helt fristående och slutligen måste det förmodligen bli fråga om att bedöma skäligheten i ett rekonstruktionspaket sammantaget. Som nämnts har dock staten ett betydande intresse av att värdera rörelsen så lågt som möjligt i syfte att underlätta en rekonstruktion. Det är därför angeläget att ange vissa riktlinjer för värderingen.

Det kan tyckas att det med hjälp av redovisningsreglerna skulle gå att få en objektiv och rättvis värdering av en banks rörelse. Redovisningsreglerna är dock inte framtagna för och har inte till syfte att ge ett korrekt värde på en rörelse, utan har bl.a. till syfte att främja jämförelsen av olika företag och att utgöra en del av borgenärsskyddet. Det är av denna anledning principiellt fel att använda redovisningsreglerna i här aktuella värderingssituationer där det föreligger ett potentiellt motsatsförhållande mellan det allmänna och enskilda. En värdering i enlig-

¹⁵ Underförstått är att rörelsen ”prissätts” i enlighet med värderingen. Möjligen kan man tänka sig att staten har ett intresse av en hög värdering av rörelsen för att få ett visst pris att framstå som attraktivt.

het med en s.k. kontrollbalansräkning, som används för att avgöra om det föreligger likvidationsplikt, är inte heller lämplig eftersom även en sådan är schablonmässig och införd i ett annat syfte.

Ett beslut om offentlig administration innebär i stort sett undantagslöst att bankens rörelse får ett högre värde än vad den skulle ha haft om det inte hade beslutats om administration. Alternativen till offentlig administration är ju antingen likvidation eller konkurs. Genom den statliga garantin är det möjligt att fortsätta rörelsen under offentlig administration, medan en likvidator eller konkursförvaltare skulle tvingas stänga banken. Som påpekats vid ett flertal tillfällen försvårar en stängning av banken en rekonstruktion. En likvidator eller konkursförvaltare skulle därför ofta tvingas till en styckvis utförsäljning av bankens tillgångar med resultatet att betydande värden går förlorade.

Enligt kommitténs mening bör en banks ägare och borgenärer inte ges självklar rätt till det mervärde som följer av att banken sätts under offentlig administration. Detta innebär att de inte kan anses ha lidit skada av förfarandet så länge de får bättre eller samma ekonomiska utfall som de skulle ha fått vid konkurs eller likvidation. Så länge en rekonstruktionsplan inte innebär att bankens aktieägare och borgenärer kommer sämre ut än vad de skulle ha gjort om banken inte hade satts under offentlig administration kan den anses godtagbar.

Om exempelvis en bank har satts under offentlig administration för att den är på obestånd, bör den lägsta godtagbara värderingen av rörelsen motsvara vad en konkursförvaltare kunde ha fått för rörelsen. En bedömning måste då göras om det finns förutsättningar för att en konkursförvaltare skulle kunna sälja hela rörelsen och i så fall till vilket pris eller om förvaltaren skulle vara tvungen att sälja tillgångarna i mindre stycken vad de i så fall skulle vara värda. Om banken har satts under offentlig administration för att den bryter mot kapitaltäckningsreglerna är frågan i stället hur den skulle kunna avvecklas utanför offentlig administration.

En värdering enligt ovanstående principer ger det lägsta värde på bankens rörelse som aktieägarna och borgenärerna kan tvingas acceptera. Staten bör emellertid inte i onödan gynna köpare av bankens rörelse eller nya aktieägare på gamla aktieägares och borgenärers bekostnad. Om det t.ex. finns flera intresserade köpare av bankens rörelse bör staten i regel sälja till högstbjudande och vid nyemission bör kursen sättas så att det finns skäl att tro att emissionen blir fulltecknad men inte lägre. I den mån offentlig administration innehåller inslag av frivilligt deltagande från aktieägarnas sida minskar deras motiv att bidra till en lösning på bankens problem om rörelsen värderas lågt.

De angivna riktlinjerna skall iaktas vid värderingen av rörelsen. I övrigt skall värderingar företagna inom offentlig administration ske med allmänt etablerade metoder och principer för värdering i syfte att nå ett så rättvisande resultat som möjligt.

6.4.5 Aktieägarnas ställning

Som framgår av avsnitt 6.4.3 bör offentlig administration av en bank innebära att bankens aktieägare förlorar beslutanderätten över bankens rörelse. En banks finansiella tillstånd kan variera vid beslut om offentlig administration. Det är möjligt att banken har gjort så stora förluster att det egna kapitalet är förbrukat. I sådana fall är det naturligt att aktieägarna förlorar beslutanderätten. Det är emellertid önskvärt att kunna ingripa innan bankens egna kapital är förbrukat. Att aktieägarna förlorar sin beslutanderätt innebär i de fall som banken har positivt eget kapital att rörelsen drivs vidare på aktieägarnas risk men utan möjlighet till inflytande för dem. Även om detta skapar problem så är det ingen unik ordning. Tvångsförvaltning av olika slag förekommer på flera rättsområden och även likvidationsförfarandet har inslag av att bestämmanderätt och ägande skiljs åt.

Ett skäl för att ta i från aktieägarna beslutanderätten är att de i en krissituation kan ha anledning att bedriva verksamheten på ett sätt som minskar värdet på banken (s.k. moral hazard). Ägarna av en bank som har finansiella problem har incitament att öka bankens risktagande. Eftersom ägarna inte har så mycket att förlora, kan de satsa på riskfyllda projekt som kan ta banken ur den besvärliga situationen om allt går bra, men som samtidigt ökar förlusterna om det går dåligt. Detta är ett beteende som riskerar skada såväl banken som samhällsekonomin. Risken för att aktieägarna skall handla på detta sätt kan också skada deras egna intressen under normala förhållanden. Om bankens borgenärer tror att det finns risk för att ägarna kommer att bedriva rörelsen på detta sätt kommer de att begära kompensation för risken, eller rent av avstå från att finansiera banken. Aktieägarna kan därför under normala förhållanden tjäna på att de måste överlåta beslutanderätten i kris-situationer till någon som kan förväntas bedriva verksamheten på ett affärsmässigt riktigt sätt. På så sätt kan det göras troligt att banken även i finansiellt ansträngda situationer endast kommer att ta affärsmässigt motiverade risker.

Det som är speciellt vid offentlig administration är att förfarandet skall tillvarata samhällsintresset av ett stabilt finansiellt system. Detta systemskyddsintresse skulle i princip kunna komma i konflikt med aktieägarnas *berättigade* intressen.

Som sägs i avsnitt 6.4.3.5 kräver systemskyddsintresset framför allt att banker inte plötsligt upphör att fullgöra sina åtaganden. Att en bank fortsätter att fullgöra sina förpliktelser är inte något som kan komma i konflikt med aktieägarnas intresse, eftersom de inte har rätt till utdelning om inte alla borgenärer får fullt betalt. Av kapitalförsörjningsskäl kan det även vara nödvändigt att banken fortsätter att bedriva kreditgivning. Som också sägs i 6.4.3.5 bör banken dock endast ge kredit till kreditdugliga kunder. Här kan dock en konflikt uppstå med aktieägarnas intresse genom att bankens aktieägare kan vilja öka bankens kapitaltäckning och på så sätt minska behovet av nytillskott av kapital genom att neka kredit till solida låntagare, vilket skulle vara i strid med samhällets intresse av en fungerande kapitalförsörjning. I denna fråga styrs aktieägarna av att de har intresse av att så snart som möjligt få kontroll över banken igen. Det är inget intresse som förfarandet bör tillvarata. Tvärtom utgör det ett skäl till att sätta en bank med kapitalproblem under offentlig administration, eftersom en onödig kreditåstramning då kan undvikas.

Sammanfattningsvis bedömer kommittén det som att risken att systemskyddsintresset skulle kräva fortsatt drift i strid mot *aktieägarnas berättigade* intressen är ytterst begränsad. Den är inte större eller kvalitativt annorlunda än många andra risker som aktieägarna står och som regelmässigt bör ingå i en aktieägars kalkyl. Som framgår av kommitténs huvudbetänkande innehåller regelsystemet för bankverksamhet dessutom en rad moment som förutom att de skyddar systemet också innebär ett betydelsefullt skydd för aktieägarna och minskar risken med ett bankaktieinnehav jämfört med många andra investeringar. Det bör inte heller glömmas bort att alternativet till offentlig administration är att banken försätts i likvidation eller konkurs, vilket i båda fallen riskerar att ge upphov till kapitalförluster (se nedan). Det är därför inte orimligt att aktieägare i bank, som bör vara medvetna om att banker är särskilt reglerade företag, får bära denna risk. Således bör staten normalt sett inte vara skyldig att kompensera aktieägare i bank för skada som de lider till följd av drift av banken under offentlig administration. För det fall att det ligger vårdslösa eller osakliga bedömningar bakom driften av rörelsen bör dock de ansvariga kunna göras skadeståndsskyldiga.

Det måste dock slås fast att fortsatt drift som kan strida mot aktieägarnas berättigade intresse endast får ske i den mån det är motiverat av systemskyddsskäl. Rörelsen skall exempelvis inte kunna drivas vidare endast av sysselsättnings- eller konkurrensskäl. För övriga ansvarsfrågor se avsnitt 8.10.

6.4.6 Reglering och tillsyn av banker under offentlig administration

Banker under offentlig administration bör vara underkastade rörelse-reglerna och stå under tillsyn av Finansinspektionen. Offentlig administration kommer visserligen att innebära att staten kan bestämma över rörelsen i banker under administration. Detta innebär dock inte att banker under offentlig administration bör slippa att följa rörelseregler-na och vara undantagna från tillsyn. Det är av stor vikt för förtroendet inte minst hos internationella aktörer att banker under offentlig administration följer samma regler som övriga svenska banker.

I vissa lägen kan en bank under offentlig administration ha otill-räcklig kapitaltäckning. Ett syfte med offentlig administration är att skapa ett andrum för att möjliggöra en rekonstruktion av banken och på så sätt förhindra att staten blir tvungen att skjuta till kapital. En statlig garanti att banken fullgör sina förpliktelser innebär att det under ett övergångsskede kan accepteras att banken drivs med bristande kapital-täckning. För dessa situationer bör banker under offentlig administra-tion vara undantagna från kapitaltäckningskraven och andra bestäm-melser som är relaterade till bankens kapitalbas. För det fall en statlig garanti inte är utfärdad bör reglerna enligt kapitaltäckningslagen och bankrörelselagen gälla som vanligt, vilket innebär att det finns vissa tidsfrister för hur länge en bank kan ha bristande kapitaltäckning (6.2).

Banker under offentlig administration bör även följa allmänt gäl-lande bestämmelser, såsom t.ex. konkurrensregler och regler till skydd för konsumenter. En bank under offentlig administration bör således inte kunna utnyttja sin ställning för otillbörlig konkurrens.

6.4.7 Upphörandet av offentlig administration

Offentlig administration skall endast pågå så länge som det behövs; när orsaken till att banken har satts under administration är undanröjd skall banken sättas i fri verksamhet. Exempelvis bör en bank som har satts under administration på grund av att den bryter mot kapitalkraven för-sättas i fri verksamhet för det fall den har rekapitaliserats och däri-genom uppfyller kraven för att bedriva bankrörelse. Att banken sätts i fri verksamhet innebär att beslutanderätten över bankens rörelse över-går från staten till bankens aktieägare.

I fall det under offentlig administration visar sig att det inte går att komma tillrätta med de problem som motiverade att förfarandet inled-des bör banken avvecklas. I så fall bör systemriskerna bringas att avklinga så snabbt som möjligt varefter banken skall avvecklas inom

ramen för de allmänna regelverken för likvidation och konkurs. Det offentliga administrationsförfarandet bör alltså kunna upphöra även om banken inte är satt i fri verksamhet. Ingenting bör hindra att banken sätts i konkurs eller likvidation efter det att vissa delar av den ursprungliga rörelsen sålts.

Offentlig administration bör som regel avslutas inom två år. Endast om det finns särskilda skäl bör förfarandet få pågå längre än två år.

6.4.8 Ersättning till staten för garantin

Som framgår av avsnitt 6.4.3.7 torde det i många fall vara nödvändigt att staten garanterar att banken kommer att fullgöra de åtaganden som den gör under offentlig administration för att bankens verksamhet skall kunna drivas vidare. Denna garanti innebär en kostnad för staten. I den mån den fortsatta driften är i bankens ägares och borgenärers intresse, bör banken betala ersättning till staten för garantin. Annars skulle garantin innebära en subvention av bankens verksamhet, vilket är oönskat av flera skäl. Bland annat skulle en subvention snedvrída konkurrensen mellan bankerna. Om den fortsatta driften skulle ske enbart av systemskyddsskäl i strid mot aktieägarnas och borgenärernas intresse, vilket som sagt torde vara ytterst ovanligt, bör banken inte betala något för garantin. I dessa fall får staten som ansvarig för systemstabiliteten stå för kostnaden.

Garantin innebär att de som ingår avtal med banken inte är utsatta för risken att banken inte kan fullgöra sina åtaganden. I stället är det staten som bär risken. Eftersom bankens avtalsparter inte bär risken för att banken inte skall fullgöra sina åtaganden, är de villiga att ingå avtal på för banken förmånliga villkor. Värdet av garantin för banken kan således mätas som mellanskillnaden mellan den ränta som banken får betala med garanti och den ränta som den skulle behöva betala utan garanti. Det kan emellertid vara svårt att bedöma vad räntan skulle vara om garantin inte fanns. I många fall torde det inte finnas någon som skulle vara villig att göra affärer med banken utan den statliga garantin. I dessa fall beror garantins värde för ägarna på skillnaden mellan värdet på banken som "going concern" och värdet på bankens tillgångar vid en utförsäljning. Att banken skulle betala en ersättning som motsvarar hela värdet av att rekonstruera banken skulle emellertid omöjliggöra en privat rekonstruktion. Det är inte heller självklart att banken kan tillgodogöra sig hela värdet av den statliga garantin. Det beror t.ex. på konkurrensen på den marknad där banken finansierar sig; om det är bristande konkurrens mellan finansiärerna, kan de tillgodogöra sig en del av värdet.

Statens kostnad, som beror på omfattningen på statens åtagande, sannolikheten att banken inte kommer att fullgöra sina åtaganden och hur mycket staten kan förväntas få ut på sin fordran på banken, är enklare att beräkna. Dessutom finns riktlinjer för hur kostnaden för statliga garantier skall beräknas.¹⁶ Enligt dessa skall avgiftens storlek motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet.¹⁷ På så sätt neutraliseras den förväntade statsfinansiella effekten av garantin. En brist med dessa riktlinjer är att ingen hänsyn tas till att staten har lägre upplåningskostnader än privata aktörer och att priset på garantin därmed blir lägre än om banken skulle köpa garantin på marknaden. Således kommer garantin om riktlinjerna för avgiftssättningen följs innebära en viss subvention av bankens verksamhet. Detta är emellertid ett generellt problem, som bör åtgärdas genom att riktlinjerna för avgiftssättningen ändras. Kommittén anser därför att avgiften för garantin tills vidare skall beräknas enligt de ovan nämnda riktlinjerna.

¹⁶ Se lag (1996:1059) om statsbudgeten och garantiförordning (1997:1006).

¹⁷ 15 § lag (1996:1059) om statsbudgeten.

7 En särskild krishanteringsmyndighet – motiv och riktlinjer

7.1 Inledning

I kapitel 6 anger kommittén motiven för att införa en särskild ordning för rekonstruktion och avveckling av banker benämnd offentlig administration. I korthet kan sägas att huvudsyftet med offentlig administration är att till låga samhällsekonomiska kostnader undvika systemkriser. Det är mest troligt att systemkriser utlöses av finansiella svårigheter i en eller flera banker men även andra orsaker kan tänkas, t.ex. att en banks oktroj återkallas. Ytterligare ett syfte med offentlig administration är att det även inom förfarandet skall vara möjligt att rekonstruera livskraftiga banker vars fallissemang inte utgör systemhot. För att fylla dessa syften måste offentlig administration utgöra ett verktyg för staten att ta kontroll över en bank. Förfarandet skall innebära att bankens ledning får ta sitt ansvar för eventuell misskötsel och att aktieägare och borgenärer får bära sin del av eventuella förluster. Om offentlig administration utgör ett trovärdigt handlingsalternativ minskar risken för att ledning och ägare spelar på systemrisken för att tvinga till sig fördelar. Vidare ger det bankerna skäl att försöka undvika att hamna i finansiella svårigheter eller andra problem. Därmed inte sagt att alla banker med finansiella svårigheter behöver sättas under offentlig administration. Lösningar utan statlig inblandning bör eftersträvas och i åtskilliga fall torde problem kunna lösas med statens medverkan utan att banken sätts under administration. Det är dock viktigt att komma ihåg att lösningar utanför offentlig administration underlättas av att administrationsförfarandet utgör ett trovärdigt handlingsalternativ för staten.

Det här kapitlet behandlar motiven för att inrätta en särskild krishanteringsmyndighet – kallad Krishanteringsmyndigheten – som skall hantera banker under offentlig administration och för att denna myndighet skall vara permanent inrättad. Vidare behandlas i vilken mån myndigheten bör kunna fungera som informell rekonstruktör utanför

offentlig administration och hjälpa till med kontakterna mellan banker som har finansiella problem och potentiella finansiärer. Frågor rörande olika inblandade myndigheters uppgifter före och under offentlig administration belyses också. Härvid är det viktigt att söka uppnå en klar ansvarsfördelning. Slutligen anger kommittén vissa riktlinjer för hur Krishanteringsmyndigheten bör organiseras och bemannas.

Kommittén har funnit det bäst att i betänkandet använda Krishanteringsmyndigheten som arbetsnamn på den föreslagna myndigheten. Namnet fångar att myndigheten skall hantera kriser i såväl enskilda banker som i hela det finansiella systemet. Namnfrågan har emellertid varit föremål för diskussion i kommittén och alternativ som har framkommit är bl.a. Myndigheten för offentlig administration och Bankrekonstruktionsmyndigheten.

7.2 Motiv för en särskild krishanteringsmyndighet

7.2.1 Inledning

I nästa avsnitt (7.2.2) behandlas frågan vem som bör ansvara för hanteringen av en eller flera banker under offentlig administration. Det är alltså frågan om ansvaret för en bank som av någon orsak satts under offentlig administration. Den vanligaste orsaken till offentlig administration torde komma att bli finansiella problem men även fall där en bank riskerar att av andra orsaker mista oktrogen kan tänkas. I avsnitt 7.2.3 behandlas frågor som rör hanteringen av banker som har finansiella problem men som inte satts under offentlig administration. Avsnittet behandlar Krishanteringsmyndighetens roll och avgränsningen till andra myndigheters uppgifter.

7.2.2 Hantering av banker under offentlig administration

Som framgår av redogörelsen i kapitel 6 innebär offentlig administration bland annat att det inom ramen för förfarandet skall fattas beslut av stor betydelse för såväl enskilda personer, såsom anställda, aktieägare, insättare och andra borgenärer, som för det finansiella systemets stabilitet. Vidare kan vissa beslut vara av statsfinansiell betydelse. Beslut som gäller stoppande av betalningar, tvångsmässig nedsättning av aktiekapital och fordringar är ingripande för den enskilde och kan

innehålla avvägningar mellan den enskildes intresse och statens intresse av ett stabilt finansiellt system. Det organ som leder en offentlig administration skall således, förutom att ytterst ansvara för driften av banken, även fatta en rad viktiga beslut. Frågan är vem som skall representera staten som ansvarig för hanteringen av offentlig administration.

En möjlighet är att lägga ansvaret för den offentliga administrationen på en eller flera privata förvaltare eller administratörer på liknande sätt som vid konkurs och företagsrekonstruktion. En sådan lösning förutsätter emellertid att något annat organ har det övergripande ansvaret och överblicken. Förvaltare eller administratörer kan inte förväntas ha den nödvändiga kunskapen och informationen om det finansiella systemet eller koordinera insatser i olika institut. Ytterligare skäl mot att ge privaträttsliga subjekt ansvaret för förfarandet är att det innefattar inslag av statligt tvång mot enskilda och, som nämnts, därvid avvägningar mellan allmänintresse och enskildas intresse. Det kan också ifrågasättas om det är lämpligt att delegera statens ansvar för det finansiella systemet till privaträttsliga subjekt. Offentlig administration innefattar också beslut som har statsfinansiella konsekvenser; den ansvarige kommer ofta att tvingas göra en bedömning av om det behövs en statlig garanti. Av ovan nämnda skäl gör kommittén den bedömningen att institutet offentlig administration bör hanteras av en statlig myndighet.

De befintliga myndigheter som skulle kunna vara aktuella att axla en sådan uppgift är Finansinspektionen, Riksbanken eller Insättningsgarantinämnden. Både Finansinspektionen och Riksbanken har ansvar för stabiliteten i banksektorn; Finansinspektionen skall bidra till det finansiella systemets stabilitet¹ och Riksbanken skall främja ett säkert och effektivt betalningsväsende². Insättningsgarantinämnden har såsom stor potentiell fordringsägare intresse av en effektiv hantering av banker med finansiella problem.

Det som främst talar för att Finansinspektionen skall tilldelas uppgiften är att inspektionen har insyn i och information om verksamheten i enskilda banker. Till detta kommer att den även har värdefull information om läget på de finansiella marknaderna i stort. Därmed har inspektionen möjlighet att bedöma den enskilda bank som är aktuell för offentlig administration och sätta in den i ett helhetsperspektiv. Något som också talar för inspektionen är att den av lagstiftaren i viss mån tilldelats rollen som rekonstruktör när det gäller försäkringsbolag.³ Det

¹ Se 2 § i Finansinspektionens instruktion.

² Se 1 kap. 2 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

³ Se 19 kap. 11 § försäkringsrörelselagen (1982:713).

finns emellertid starka skäl mot att Finansinspektionen skall hantera offentlig administration av banker. Om inspektionen skall sköta verksamheten i en bank bäddar det för problem i den normala tillsynsverksamheten; inspektionen blir i någon mening konkurrent till de andra bankerna samtidigt som den skall utöva tillsyn över dem. Det är också risk för att förtroendet för en bank under offentlig administration blir lidande av att det inte finns någon oberoende tillsyn av bankens verksamhet. Vidare finns det en generell risk för att en tillsynsmyndighet som har ansvar för stabiliteten i systemet använder påtryckningsmedel för att få andra banker att stödja eller överta problembanken. Risken är att systemintresset tillåts gå utöver andra bankers intressen och, kan det tilläggas, även intresset av effektivitet och konkurrens i systemet.

Kommittén gör den bedömningen att Finansinspektionen inte bör ansvara för hanteringen av banker under offentlig administration. Inspektionens bör dock fortsätta att utöva tillsyn även över banker under offentlig administration.

Även Riksbanken har god information om läget i banksektorn. Riksbankens information är dock mer inriktad mot systemriskerna än mot detaljinformation om de enskilda instituten. Riksbanken har vidare tillgång till betydande finansiella medel, vilket möjliggör att Riksbanken kan hantera även omfattande problem utan externt stöd. Riksbanken skulle på egen hand, utan hörande av regering och riksdag, kunna ställa ut en trovärdig garanti för en banks fortsatta åtaganden. Tillgången till medel kan emellertid också vara en nackdel, eftersom det kan minska Riksbankens möjlighet att få andra att bidra till rekonstruktionen. Det finns också en risk för att uppgiften att hantera banker under offentlig administration kommer i konflikt med Riksbankens penningpolitiska uppdrag. Det penningpolitiska målet kan nämligen kräva åtgärder som direkt förvärrar läget för en bank i kris. Som har påpekats ovan när det gäller tillsynsmyndigheter finns en risk för att andra banker med hjälp av påtryckningsmedel tvingas stödja krisbanker om en centralbank med ansvar för systemstabiliteten också ges ansvar för hanteringen av enskilda banker med problem. Kommittén bedömer att nackdelarna med att Riksbanken hanterat banker under offentlig administration överväger fördelarna. Frågan om Riksbankens roll och särskilt dess möjlighet att ge nödkrediter till banker under offentlig administration behandlas nedan i avsnitt 7.3.

I USA är myndigheten som hanterar insättningsgarantisystemet, FDIC, ansvarig för hanteringen av banker med finansiella problem (se avsnitt 5.2). Genom att myndigheten har tillgång till finansiella medel som kan användas vid rekonstruktion/avveckling av en bank, kan en lösning på bankens problem komma till stånd snabbare. Även den

svenska Insättningsgarantinämnden har tillgång till finansiella medel, om än inte lika mycket som Riksbanken. Tillgången till medel kan som sagt också vara en nackdel, eftersom det kan minska myndighetens möjlighet att få andra att bidra till rekonstruktionen. Det är också tveksamt om någon som representerar en stor fordringsägare samtidigt skall fungera som rekonstruktör. För att stävja misstankar om att myndigheten försöker välja en lösning som missgynnar andra fordringsägare kan myndigheten tvingas att välja lösningar som tvärtom missgynnar insättningsgarantisystemet. Förutom dessa problem har inte Insättningsgarantinämnden den information om banksektorn eller den personella kapacitet som krävs för en effektiv hantering av banker med finansiella problem. Kommittén anser därför att Insättningsgarantinämnden inte bör ansvara för den offentliga administrationsordningen. Det bör dock inte uteslutas att Insättningsgarantinämnden ges möjlighet att bidra med finansiella medel vid en rekonstruktion. Insättningsgarantinämndens roll vid offentlig administration utvecklas närmare i kapitel 9.

Kommitténs slutsats är således att ingen av de nämnda myndigheterna är lämplig att ansvara för hanteringen av banker under offentlig administration. Någon annan existerande myndighet torde inte heller kunna komma ifråga för uppgiften; eftersom kommittén också funnit att uppgiften bör ligga på en myndighet blir den vidare slutsatsen att det bör inrättas en särskild myndighet för att hantera banker under offentlig administration, som nämnts, kallad Krishanteringsmyndigheten.

Som framgår av nästa avsnitt anser kommittén att Krishanteringsmyndigheten även bör vara aktiv för att finna lösningar innan en bank har satts under offentlig administration.

7.2.3 Hantering av banker med finansiella problem som inte är under offentlig administration

Inledning

Det kan mycket väl finnas utrymme att lösa en banks finansiella problem utanför offentlig administration. I första hand bör sådana lösningar sökas. Den särskilda krishanteringsmyndigheten bör ha möjlighet att spela en roll i en sådan process. Nedan redogör kommittén för sin syn på hur denna roll bör utformas. Därvid gäller det att försöka dra en klar gräns mot Finansinspektionens och Riksbankens ansvarsområden. Nedan behandlas olika situationer som kan tänkas bli aktuella när en bank närmar sig finansiella svårigheter och hur olika inblandade myndigheter bör agera. Nästa avsnitt (7.3) behandlar

närmare ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Det här avsnittet behandlar endast hur banker som har finansiella problem bör hanteras. Andra typer av problem som kan leda till oktrojindragning behandlas inte. I dessa fall ligger ansvaret på Finansinspektionen ända fram till det blir aktuellt att välja mellan oktrojindragning och offentlig administration.

Tillsyn

Det är en banks ledning och ägare som har huvudansvaret för att finansiella problem i banken löses. Deras incitament att åtgärda problemen beror på vad som förväntas ske om inga åtgärder vidtas. En effektiv reglering och hantering av banker med finansiella problem bidrar till att ge bankens ledning och ägare incitament att försöka upptäcka och åtgärda problem på ett tidigt stadium. Här spelar offentlig administration en viktig roll; genom att det finns en trovärdig slutlig lösning på bankens problem som innebär att bankens ledning får ta sitt ansvar och bankens ägare och borgenärer får bära bankens förluster, har dessa grupper normalt anledning att försöka reda ut problemen utan statlig inblandning. Liksom risken för konkurs och oktrojindragning påverkar lednings och ägares handlande kan en effektiv administrationsordning även leda till ökad risk för att ledning och ägare försöker spekulera sig ur problemen. Vet de att slutpunkten är kännbar för dem kan det, i de fall de inte ser något annat alternativ, innebära att de genom en kraftigt höjd risknivå försöker ta sig ur problemen. Dessa risker innebär att tillsynen måste intensifieras för banker som befinner sig i ekonomiskt trångmål.

Kommittén har i huvudbetänkandet föreslagit betydande ändringar i reglerna för tillsynen. Kommittén anser att Finansinspektionens huvuduppgift skall vara att bedriva tillsyn över att en banks rörelse drivs enligt bankrörelselagen, andra författningar som särskilt reglerar banker, bankens stadgar och interna instruktioner som har sin grund i banklagstiftningen. Eftersom kommittén bedömer att huvudskälet för att särskilt reglera banker är behovet att värna stabiliteten i betalningssystemet och kapitalförsörjningen föreslår kommittén att tillsynen skall ske mot bakgrund av ett systemrisktänkande. Finansinspektionens arbete bör inriktas mot att fortlöpande följa utvecklingen i enskilda bankers rörelse för att värdera rörelsen och få ett samlat grepp om dess riskexponering. Därigenom får inspektionen klart för sig vilka banker som kan utgöra mer betydande systemrisker och kan vidare koncentrera sina resurser mot dem. Vidare skall inspektionen som nämnts ovan

identifiera och intensifiera tillsynen över banker där det finns risk för att ledning och ägare försöker spekulera banken ur dess problem.

Huvudmålet för tillsynen bör vara att tendenser till problem i en bank upptäcks och kan åtgärdas på ett tidigt stadium. Om en bank bryter mot en bestämmelse som särskilt reglerar bankens verksamhet skall inspektionen ingripa. Om banken är lönsam torde det i de flesta fall vara tillräckligt att inspektionen påpekar problemet för att banken skall åtgärda det. I annat fall måste inspektionen ingripa, om inte överträdelsen är ringa eller ursäktlig. Kommittén har i huvudbetänkandet föreslagit att inspektionen skall få fler ingripandemedel till sitt förfogande och även ges större utrymme att bedöma vilken åtgärd som är mest lämplig i en viss situation. Den yttersta sanktionen som inspektionen har till sitt förfogande är att återkalla oktrojen. Som sagts i kapitel 6 bör banken alternativt kunna sättas under offentlig administration, då återkallande av oktrojen kan ge upphov till systemrisk och förstöra möjligheterna att rekonstruera banken.

Hantering av banker med finansiella problem

Det är en betydande skillnad mellan hur banker med kapitalproblem och banker med rena likviditetsproblem kan och bör hanteras. Kapitalproblem medger ofta tidsmässigt utrymme för att vidta olika former av åtgärder medan likviditetsproblem normalt kräver omedelbara åtgärder.

Med kapitalproblem avses här att en bank har otillräckligt kapital för att driva rörelsen. Det kan vara så att Finansinspektionen bedömer kapitalet otillräckligt, antingen med stöd av kapitaltäckningsreglerna eller den av kommittén föreslagna soliditetsregeln. Sådana bedömningar kommer normalt inte som en blixtnöd från klar himmel. Avsikten med rörelsereglererna är att inspektionen i god tid skall upptäcka annalkande kapitalproblem och ta upp en diskussion med den aktuella banken. Om det är marknaden som bedömer att en bank har otillräckligt kapital leder det dock förmodligen till en omedelbar likviditetskris.

En bank som får likviditetsproblem kan vända sig till Riksbanken för att få lån på särskilda villkor, s.k. nödkrediter. Eftersom en banks tillgångar normalt är till stor del illikvida, dvs. saknar en standardiserad andrahandsmarknad och därför kan vara svåra att avyttra, kan en bank få likviditetsproblem trots att den inte har kapitalproblem. En bank som endast har likviditetsproblem bör erhålla kredit från Riksbanken. På så sätt undviks att banken får betalningssvårigheter till följd av ogrundad misstro mot bankens betalningsförmåga. Enligt gällande ordning är det oklart om Riksbanken skall stödja banker vars fallissemang inte är

systempåverkande (3.2). Kommittén redogör för sin syn på nödkreditsbestämmelsen i nästa avsnitt (7.3).

Det är emellertid oftast svårt att avgöra om en banks likviditetsproblem beror på en svag ekonomisk ställning eller inte, dvs. om marknadens misstro mot bankens framtida betalningsförmåga är ogrundad eller inte. Om banken har soliditetsproblem måste dessa åtgärdas om inte banken till slut skall tvingas i konkurs eller få oktroyen återkallad. I första hand åligger det ägare och ledning att ta itu med problemen. Om Finansinspektionen gör bedömningen att en bank börjar komma in i ett läge med otillräckligt kapital inleder den förmodligen först informella diskussioner med bankens ledning. Om dessa diskussioner inte leder någon vart trappas åtgärderna upp. Först i tur kommer förmodligen ett föreläggande om att upprätta en åtgärdsplan och/eller att vidta åtgärder. Därefter följer sanktioner av olika slag. Slutligen återstår att antingen återkalla bankens oktroy eller att få den satt under offentlig administration.

Finansiella problem i en bank kan av dess ledning och ägare mötas på flera principiellt olika sätt och de olika sätten föranleder olika reaktioner från inblandade myndigheter. Mest eftersträvansvärt och kanske också vanligast är att problem i en bank åtgärdas utan statlig inblandning t.ex. genom att de gamla ägarna eller andra sätter in mer kapital. Ledning och ägare kan dock göra goda rekonstruktionsförsök – väl underbyggda och professionellt hanterade – men trots detta misslyckas. Vidare kan både ledning och ägare sakna förmåga att vidta tillräckliga åtgärder för att lösa problemen. Det sista och farligaste alternativet är att de slår in på en väg som innebär att de genom kraftigt höjd risknivå försöker spekulera sig ur problemen. Hur de beter sig är delvis beroende av hur stora problem banken har. Är problemen små och banken i grunden lönsam torde ledning och ägare i de flesta fall försöka lösa problemen på ett ekonomiskt riktigt sätt. Ju större problem en bank har och ju mindre det egna kapitalet är värt desto större är risken för att det inte skall gå att mobilisera nytt kapital och för att ägare och ledning skall försöka spekulera sig ur krisen.

I det ovan nämnda idealfallet åtgärdar ledning och ägare en banks problem utan att Finansinspektionen behöver ingripa. Sannolikt har inspektionen varit medveten om problemen och kanske även deltagit i informella samtal om hur de skall rättas till. En sådan situation föranleder inga problem vad avser ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter. Det är en naturlig uppgift för inspektionen att föra en dialog med bankerna och därvid ge synpunkter på deras ställning.

Om en banks ledning och ägare trots goda försök misslyckas med att åtgärda en banks problem kan det vara tillräckligt att någon som anses vara pålitlig agerar som en förbindelselänk mellan banken och

potentiella finansiärer och mellan olika borgenärer samt på olika sätt bidrar till en finansiell lösning. Ett sådant förhandlingsbiträde⁴ måste ha god kunskap om bankens tillstånd och om läget i det finansiella systemet. Biträdet bör också ha regeringens och riksdagens förtroende i fall det skulle bli aktuellt för staten att bidra med finansiering. Varken Finansinspektionen, Riksbanken eller Insättningsgarantinämnden bör ges rollen som förhandlingsbiträde. Samma skäl som talar emot att någon av dessa myndigheter handhar banker under offentlig administration talar även emot en roll som biträde. Ett ytterligare argument mot att ge Finansinspektionen rollen som förhandlingsbiträde är att den ofrånkomligen leder till informationsgivning och upplysningsskyldighet samt kanske till uttalade eller tysta garantier eller åtaganden som det är olämpligt att inspektionen dras in i eller kan göras ansvarig för. En fördel med att ge Krishanteringsmyndigheten möjlighet att agera som förhandlingsbiträde utanför offentlig administration är att det ger underlag för myndighetens bedömning av huruvida banken bör sättas under administration. Uppgiften som förhandlingsbiträde ger insyn i banken och möjlighet att utvärdera olika finansieringsalternativ. Vidare underlättar rollen som biträde för Krishanteringsmyndigheten att på ett naturligt sätt överta ansvaret för driften av banken efter ett beslut om offentlig administration. Det finns således samordningsfördelar mellan rollen som förhandlingsbiträde och uppgiften att hantera banker under offentlig administration. I bägge fallen måste den som skall utföra uppgiften vara informerad om situationen i det finansiella systemet och ha god kunskap om vilka som skulle kunna vara intresserade av att delta i en rekonstruktion av banken. Detta förstärker argumentet för att inrätta en särskild krishanteringsmyndighet. En slutsats av det sagda är att gränsen mellan Finansinspektionens och Krishanteringsmyndighetens ansvarsområden i detta hänseende bör dras med utgångspunkten att kontakter och förhandlingar med potentiella nya finansiärer bör skötas av Krishanteringsmyndigheten. Frågan om ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter återkommer i nästa avsnitt (7.3).

Det finns inte anledning att se annorlunda på ansvarsfördelningen mellan inspektionen och Krishanteringsmyndigheten i de fall en banks ledning och ägare inte synes vidta adekvata åtgärder för att lösa bankens problem. Det kan visserligen vara svårt för inspektionen att bedöma om eventuell passivitet beror på oförmåga eller något annat samt om ansvaret främst ligger hos ledning eller ägare. Därigenom kan det också vara svårt för Finansinspektionen att bedöma om det är

⁴ På engelska brukar en sådan roll benämnas ”facilitator”. Något riktigt bra svenskt namn finns inte men kommittén kommer fortsättningsvis att använda förhandlingsbiträde.

lämpligt att försöka komma tillrätta med problemen med hjälp av formella sanktioner, t.ex. reglerna om lednings- och ägarprövning, eller informella samtal. Bedömningen att kontakter med externa finansiärer skall skötas av Krishanteringsmyndigheten förändras dock inte av detta.

Om bankens ledning försöker spekulera sig ur ekonomiska problem är den självfallet olämplig. Om det endast är ledningen som ligger bakom spekulationerna kan det vara tillräckligt att Finansinspektionen uppmärksammar ägarna på ledningens beteende för att dessa skall byta ut ledningen. Om det däremot är ägarna som är drivande återstår endast att med kraftfulla sanktioner stoppa beteendet, slutligen med att oktrojen återkallas, eller att besluta om offentlig administration. Ett spekulationsfall är ett allvarligt brott mot rörelsereglerna och bör handläggas av Finansinspektionen så långt som möjligt. Endast när det är aktuellt med offentlig administration bör Krishanteringsmyndigheten överta ansvaret (se vidare avsnitt 8.3.2).

7.3 Ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter

Finansinspektionen

En av Finansinspektionens primära uppgifter är att bedriva tillsyn över enskilda banker. De av kommittén föreslagna prioriteringarna för tillsynsverksamheten nämns ovan. En väsentlig del i tillsynsuppgiften är att identifiera problem i en bank på ett tidigt stadium. När det börjar skönjas kapitalproblem i en bank ingår det i inspektionens uppgifter att inleda samtal med banken. I de fall utvecklingen för banken inte vänder måste inspektionen trappa upp åtgärderna och t.ex. förelägga banken att upprätta en åtgärdsplan och slutligen varna banken eller återkalla dess oktroj. Som framgått ovan kan det under den tid en bank arbetar för att ta sig ur finansiella problem vara av värde att Krishanteringsmyndigheten i egenskap av oberoende förhandlingsbiträde hjälper till med att söka lösa finansieringsproblemen. En rimlig lösning är att inspektionen när den finner att sådan hjälp kan behövas vänder sig till Krishanteringsmyndigheten. Sannolikt kommer detta att ske innan inspektionen har varit tvungen att tillgripa formella sanktioner men ingenting bör hindra att det sker även senare. Det bör inte komma ifråga att Krishanteringsmyndigheten inleder arbetet som förhandlingsbiträde annat än i samråd med inspektionen. Det är vidare viktigt att arbetsfördelningen mellan inspektionen och Krishanteringsmyndigheten läggs upp så att ansvarsområdena inte överlappar eller så att det uppstår

glapp mellan ansvarsområdena. När Krishanteringsmyndigheten bedriver rekonstruktionsförhandlingar bör inspektionens verksamhet beträffande den aktuella banken begränsas till ordinär tillsyn. Självfallet krävs i sådana lägen nära kontakter mellan Krishanteringsmyndigheten och inspektionen.

I syfte att upprätthålla förtroendet för banksektorn är det särskilt viktigt att Finansinspektionen har ett tydligt uppdrag att bedriva tillsyn även över banker som befinner sig i finansiella svårigheter. En renodling av rollen gör det lättare för inspektionen att fylla denna uppgift. Något som möjligen kan upplevas som en nackdel med en sådan ordning är att ingripanden från inspektionen blir offentliga och därför kan medföra att banken får likviditetsproblem, vilket är särskilt olyckligt när en bank redan har kapitalproblem. Trovärdighet bör dock endast uppnås genom reell tillsyn och därpå grundade ingripanden; att avstå från att ingripa mot en bank med kapitalproblem kan möjligen vara kortsiktigt fördelaktigt för förtroendet men riskerar att vara långsiktigt förödande. Om åtgärder från inspektionen medför likviditetsproblem får dessa lösas, t.ex. med nödkrediter (se nedan) eller genom att banken sätts under offentlig administration.

Riksbanken

I riksbankslagen sägs att Riksbanken får, om det finns synnerliga skäl, i likviditetsstödjande syfte på särskilda villkor bevilja kredit eller lämna garanti till sådana bankinstitut och svenska företag som står under tillsyn av Finansinspektionen (nödkrediter). I avsnitt 3.2 går bestämmelsen om nödkrediter och dess förarbeten igenom. I kapitel 6 behandlas på olika ställen kommitténs syn på hur Riksbanken bör använda möjligheten att ge nödkredit. Bland annat till följd av förslaget om införandet av offentlig administration anser kommittén att det behövs vissa kompletteringar och preciseringar av synen på hur nödkreditsbestämmelsen skall tillämpas, men den grundläggande synen är densamma som i förarbetena till den gällande bestämmelsen.

Banker som är i behov av nödkredit från Riksbanken har ansträngd likviditet och torde i de flesta fall bli insolventa om Riksbanken inte ger nödkredit. Banker kan nämligen normalt inte snabbt sälja tillgångar för att tillgodose sitt likviditetsbehov eftersom en stor del av tillgångarna saknar andrahandsmarknad. Vid framtvungad försäljning kan en bank behöva acceptera priser långt under det bokförda värdet. Även en solid och livskraftig bank kan därför bli insolvent om den drabbas av misstro mot sin förmåga att fullgöra förpliktelser; sådan misstro är

självuppfyllande. En bank som är insolvent måste antingen försättas i konkurs eller sättas under offentlig administration.

De klassiska motiven – som kommittén ansluter sig till – för en ordning med centralbanken som lender of last resort är att fallissemang i banker kan ge upphov till systemrisker samt att konkurs i banker kan leda till betydande kapitalförstöring (se vidare avsnitt 6.3). Det är också klart uttryckt i förarbetena till nödkreditsbestämmelsen att avsikten med nödkrediter i första hand är att Riksbanken genom likviditetsstöd till ett eller flera institut skall kunna undvika stabilitetsproblem i betalningssystemet. Det är dock viktigt att nödkrediter inte används för att stödja banker med en i grunden svag ekonomisk ställning. Av propositionen till riksbankslagen framgår också att Riksbanken inte bör ges möjlighet att bevilja krediter till sådana företag. Ändamålet bakom möjligheten för Riksbanken att ge nödkrediter kan sägas vara att rädda solida och livskraftiga företag som har fått likviditetsproblem, främst för att undvika systemrisker men även kapitalförstöring. Riksbanken har därför möjlighet att ge nödkredit om en banks likviditetsproblem beror på ogrundad misstro mot bankens ekonomiska ställning eller det finns skäl att tro att banken inom kort kommer att lyckas åtgärda sina problem. Eftersom Riksbanken har som uppgift att främja ett säkert betalningsväsende är det en rimlig tolkning att Riksbanken skall ge nödkredit till banker vars fallissemang utgör systemrisker. I de fall en bank inte synes kunna eller vilja vidta nödvändiga åtgärder för att komma tillrätta med sina problem bör den emellertid normalt inte få nödkredit.

Genom förslaget om offentlig administration uppstår emellertid en situation där det kan vara berättigat att ge nödkredit även till sådana banker. I de fall Krishanteringsmyndigheten bedömer att det är lämpligt att en bank sätts under offentlig administration bör Riksbanken ge nödkredit i avvaktan på ett beslut om offentlig administration. Riksbanken bör således innan den nekar nödkredit samråda med Krishanteringsmyndigheten.

I förarbetena till riksbankslagen sägs att avsikten är att regeringen skall ansvara för åtgärder som avser att förbättra bankernas soliditet medan Riksbanken skall ha likviditetsstödande uppgifter. Enligt kommitténs mening bör denna arbetsfördelning fortsätta att gälla. Den avgörande skillnaden, enligt kommitténs förslag, blir att statsmakterna har ett ytterligare medel, nämligen institutet offentlig administration, till förfogande för att hantera banker med soliditetsproblem. Problemet i gällande ordning med nödkrediter till banker som uppenbarligen har soliditetsproblem men vilkas fallissemang är systempåverkande löses då genom att en sådan bank omedelbart kan sättas under administration. Innan institutet offentlig administration införs är det dock

fortfarande osäkert vad som gäller för en sådan situation (se vidare avsnitt 3.2).

När det gäller nödkrediter till banker vars fallissemang inte skulle vara systempåverkande sägs inget direkt i förarbetena. Riksbankens möjlighet och eventuella skyldighet att ge nödkrediter till sådana banker bör tolkas mot bakgrund av att Riksbankens primära uppgift på det här området är att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Det finns motiv att stödja även banker vars fallissemang inte är systempåverkande. Ett sådant är som nämnts att förhindra den kapitalförstoring som uppkommer om en solid bank bringas på fall av likviditetsproblem. Vidare kan motiven vara av konkurrensfrämjande eller regionalpolitisk art. Det går knappast att säga att det föreligger eller bör föreligga en skyldighet för Riksbanken att ge nödkrediter på dessa bevekelsegrunder. Eftersom ett effektivt betalningsväsende utgör ett mål för Riksbanken bör det dock vara möjligt att ge kredit.

Det bör vara möjligt för Riksbanken att ge nödkredit till banker under offentlig administration. I de fall en statlig garanti för att en bank skall fullgöra sina förpliktelser är utfärdad finns det inte anledning för Riksbanken att underlåta att ge nödkrediter. Det bör därför vara möjligt att förutsätta att Riksbanken underlättar Krishanteringsmyndighetens arbete genom att vid behov meddela nödkrediter till banker under offentlig administration.

Som nämnts förutsätts omfattande samråd mellan Riksbanken och Krishanteringsmyndigheten i olika frågor. Särskilt viktigt är att Krishanteringsmyndigheten samråder med Riksbanken inför ett beslut om att en bank inte längre skall stå under offentlig administration. Det är viktigt att Riksbanken också bedömer att banken kan klara sig på egen hand och därmed även är beredd att ge nödkrediter om banken trots allt får likviditetsproblem.

Insättningsgarantinämnden

Insättningsgarantinämnden bör ha en renodlad roll som garant för vissa insättningar och som fordringsägare. Kommittén anser att det bör övervägas om nämnden skall få friare händer att agera som fordringsägare och t.ex. ge lån till banker med ekonomiska problem i syfte att minska nämndens slutliga förluster. Kommittén återkommer till denna fråga i kapitel 9.

7.4 Krishanteringsmyndigheten

Inledning

Slutsatsen av de föregående avsnitten är att det bör inrättas en särskild Krishanteringsmyndighet, vars främsta uppgift skall vara att handha frågor rörande offentlig administration. Som framgår av nästa kapitel bör Krishanteringsmyndigheten ha exklusiv kompetens att ansöka hos Stockholms tingsrätt om att en bank skall sättas under offentlig administration. Den viktigaste uppgiften för myndigheten blir att ta kontrollen över den bank som satts under administration och bestämma inriktningen på rekonstruktionsarbetet. I arbetet med att hantera en bank under offentlig administration ingår viktiga beslut rörande utfärdande av statlig garanti och stoppande av betalningar. Vidare har kommittén bedömt det lämpligt att Krishanteringsmyndigheten ges vissa förhandlingsuppgifter innan det är aktuellt med offentlig administration.

Arbetsuppgifter

Följande kortfattade redogörelse för Krishanteringsmyndighetens uppgifter ges för att det skall vara möjligt att bedöma vad som krävs beträffande organisation, arbetssätt och bemanning. Avsikten är inte att ge närmare riktlinjer för hur myndigheten skall lösa konkreta problem i en bank under administration utan att ge underlag för den nämnda bedömningen. De uppgifter som kommittén föreslår att myndigheten skall ha framgår till största delen av olika avsnitt (t.ex. 8.2, 8.3.2, 8.3.4, 8.4.2, 8.4.4 och 8.4.8) i betänkandet. Redogörelsen här är till för att ge en samlad bild.

Om Krishanteringsmyndighetens uppgifter behandlas i kronologisk ordning, alltefter som myndigheten kan tänkas tas i anspråk vid en kris, kommer uppgiften att fungera som förhandlingsbiträde först. Som sagts ovan i avsnitt 7.2.2 bör Krishanteringsmyndigheten ges möjlighet att fungera såsom en kontaktlänk mellan en bank med finansiella svårigheter och potentiella finansiärer. Uppgiften består bland annat i att lösa upp eventuella motsättningar mellan olika grupper som kan tänkas bidra till att bankens problem löses, t.ex. gamla och nytillkommande aktieägare samt gamla borgenärer och nytillkommande långivare. Vidare ingår i uppgiften att samordna förhandlingar, skapa förtroende mellan inblandade parter samt skapa trovärdighet för framtagna förslag till lösningar.

Enligt kommitténs förslag (se avsnitt 8.3.2) skall Krishanteringsmyndigheten ges ensam rätt att hos Stockholms tingsrätt ansöka om att en bank skall sättas under offentlig administration. Ett sådant ärende kan initieras från t.ex. Finansinspektionen eller Riksbanken eller tas upp på eget initiativ av myndigheten. Ofta torde det vara bråttom i sådana ärenden. Vidare blir Krishanteringsmyndigheten tvungen att snabbt ta ställning till om en bank bör sättas under administration i de fall en konkursansökan eller likvidationsansökan ges in mot en bank (se avsnitt 8.3.4).

Efter ett beslut om offentlig administration gäller det för Krishanteringsmyndigheten att snabbt skapa sig en bild av läget i banken. Förhoppningsvis är myndigheten redan vid beslutet väl förtrogen med bankens tillstånd genom egen erfarenhet från förhandlingsstadiet eller genom information från Finansinspektionen eller Riksbanken. Med utgångspunkt i den information som myndigheten har måste den sedan besluta om vilka åtgärder den skall vidta för att ta erforderlig kontroll över banken. Regelmässigt torde det bli aktuellt att omedelbart försäkra sig om att styrelse och verkställande direktör är lämpliga och om inte byta ut dem. För att rekryteringen av de nya skall gå snabbt kan det vara lämpligt att myndigheten är förberedd genom att den kontinuerligt sonderar lämpliga kandidater till sådana poster. Omedelbart efter beslutet om offentlig administration måste myndigheten också ta ställning till om huruvida bankens betalningar skall stoppas och om huruvida en garanti bör utfärdas. Därefter vidtar arbetet med en rekonstruktion innefattande bl.a. förhandlingar om försäljningar av delar av rörelsen och ny finansiering samt eventuella beslut om att helt eller delvis lägga ned rörelsen.

Organisation och bemanning

Som framgått innefattar handhavandet av en bank under offentlig administration bedömningar och beslut i en rad frågor av olika art, vilket i sig ställer särskilda krav på Krishanteringsmyndighetens organisation. Till detta kommer att myndigheten troligen kommer att sakna direkta handläggande och förvaltande arbetsuppgifter under långa tider men att arbetsbelastningen plötsligt kan bli mycket hög i de fall myndigheten träder i aktiv funktion. Krishanteringsmyndigheten behöver sålunda en flexibel organisation.

Det kan ifrågasättas om Krishanteringsmyndigheten bör vara en ”aktiv” myndighet under normala förhållanden. Det skulle kunna tänkas att den inrättades av regeringen vid behov. Enligt kommitténs mening finns det dock, av nedan nämnda skäl, en betydande vinst med

att den är permanent inrättad. Som framgår på olika ställen fordras samråd och samverkan mellan Riksbanken, Finansinspektionen och Krishanteringsmyndigheten även under normala förhållanden. Det är till fördel om detta samarbete sker inom en institutionaliserad ram. Vid en akut kris, som med dagens teknik och interbankhandel kan inträffa på någon timme, går det inte att invänta att regeringen skall fatta beslut om myndighetens inrättande. Möjligheten för Krishanteringsmyndigheten att gripa in på ett tidigt stadium som förhandlingsbiträde förbättras om myndigheten är inrättad och inte behöver aktiveras. Gränslinjen till Finansinspektionens arbetsområde är även enklare att upprätthålla om myndigheten redan är inrättad. Det kommer att bli problematiskt för inspektionen att i samtal med banker hänvisa till en ännu icke inrättad myndighets arbete. Följden kan bli att inspektionen tvingas gå in i regelrätta förhandlingar med externa parter, vilket, som nämnts när Krishanteringsmyndighetens roll som förhandlingsbiträde behandlats, inte är lämpligt. Det är till fördel för Finansinspektionens arbete att den med trovärdighet kan säga att ett överlämnande till Krishanteringsmyndigheten och eventuell administration är ett reellt och levande alternativ. En praktisk viktig synpunkt är att det – för snabba och adekvata insatser – är i det närmaste nödvändigt att personerna i Krishanteringsmyndighetens styrelse är väl förtrodda och har diskuterat tillämpningen av det relativt komplicerade regelverk som offentlig administration utgör. Slutligen skall sägas att det är kommitténs bedömning att Krishanteringsmyndigheten kommer att behöva träda i någon form av funktion – som förhandlingsbiträde eller vid offentlig administration – med inte alltför långa intervall emellan. Särskilt kommer detta att gälla om myndighetens ansvarsområde i framtiden utsträcks även till andra institut än banker. Ett beslut om att i sådana lägen inrätta myndigheten kan ge felaktiga signaler – såväl till inhemska aktörer som till de utländska marknaderna – medan ett inrättande i samband med att lagstiftningen införs stärker förtroendet för den svenska finansiella marknaden.

Under normala förhållanden är det tillräckligt att myndighetens styrelse är utsedd och i funktion. I likhet med den samarbetskommitté som finns mellan myndigheterna i England (se avsnitt 5.3) kan det vara lämpligt att styrelsen träffas regelbundet och diskuterar utvecklingen på de finansiella marknaderna och även förbereder sig för att hantera krissituationer av olika slag. Det förefaller ändamålsenligt om styrelsen har någon form av mycket begränsad kanslifunktion till förfogande även under normala förhållanden. Enligt kommitténs bedömning borde det vara tillfyllest med en deltidstjänst. Denna person kan hjälpa till med rent administrativa göromål såsom kallelser till sammanträden, utsändande av material, protokollföring och liknande. Personen bör

dock även ha sådan kunskap att denne kan t.ex. samla in relevant underlagsmaterial för styrelsen och sköta kontakter med sådana personer som i framtiden kan bli aktuella att anlita som konsulter eller styrelseledamöter eller ledning i en bank under administration. Hur kanslifunktionen löses praktiskt finns det inte anledning för kommittén att ta närmare ställning till men kommittén vill ändå peka på möjligheten att samordna kansliet med Finansinspektionens eller Riksbankens organisationer. Det är viktigt att det finns praktiska möjligheter att snabbt samla styrelsen eller kommunicera med den om situationen skulle kräva det.

I situationer då det är möjligt för Krishanteringsmyndigheten att fungera som förhandlingsbiträde bör det ankomma på styrelsen att efter framställan från Finansinspektionen fatta beslut om huruvida myndigheten skall inträda i denna roll. Styrelsen bör därefter utse någon eller några ur styrelsen att representera myndigheten vid förhandlingarna eller möjligen alternativt i vissa fall utse någon utomstående att representera myndigheten. Ingenting bör hindra att myndigheten anlitar konsulter av olika slag för att utvärdera förhandlingssituationen. För att kunna fullgöra denna uppgift behöver myndigheten ha möjlighet att anlita personer med erfarenhet från förhandlingar av detta slag och den finansiella sektorn med kort varsel. Den information som inhämtas under förhandlingarna kan även vara värdefull vid ett senare ställningstagande om offentlig administration.

Beslut om att ansöka om att en bank skall sättas under administration bör fattas av Krishanteringsmyndighetens styrelse. Kommittén återkommer nedan något till frågan vilken kunskap styrelseledamöter i Krishanteringsmyndigheten bör ha. Men redan här bör sägas att åtminstone några av ledamöterna bör ha tillgång till informationsflödena i Finansinspektionen och Riksbanken. Förutom egen information inhämtad vid förhandlingar i myndighetens regi och från ledamöterna från inspektionen och Riksbanken kan styrelsen naturligtvis använda sig av information från andra källor inför ett beslut. Det kan t.ex. bli fråga om att tjänstemän från olika myndigheter föredrar viss information inför styrelsen. Sällan torde det finnas tid för att med hjälp av konsulter utvärdera läget i en bank eftersom beslut om offentlig administration oftast måste fattas snabbt.

Störst påfrestning på Krishanteringsmyndigheten kommer det naturligtvis att bli i de fall en eller till och med flera banker är under offentlig administration. Myndighetens styrelse kommer att få ägna tid åt att besätta styrelsen och de ledande befattningarna i aktuell bank med lämpliga personer. Vidare skall styrelsen fatta beslut i frågor om betalningsinställelse, behovet av statlig garanti och ge direktiv för driften av rörelsen till bankens styrelse. Beroende på situationen kan

det bli aktuellt att anlita konsulter mer permanent eller till och med anställa folk för att sköta beredning och administration inom myndigheten. Säkerligen kommer det också att behövas konsult hjälp för att utvärdera bankens rörelse och de möjligheter som finns för dess fortsättning. I fall då flera banker står under administration kan en betydande organisation komma att behöva byggas upp.

Som nämnts kommer det ibland att ställas krav på att styrelsen har förmåga att fatta snabba och ingripande beslut. Styrelsen bör inte vara alltför stor. Det är viktigt att den kan vara beslutsför med kort varsel. Enligt kommitténs bedömning är det lagom med en styrelse bestående av 5–7 personer. Enligt kommitténs mening är det vidare särskilt viktigt att stor omsorg läggs ned på att rekrytera en lämplig styrelse med tanke på de uppgifter den skall få. Stor vikt bör läggas vid ledamöternas erfarenhet och kompetens på området samt självständighet och beslutskraft. Vidare bör som nämnts styrelsen ha tillgång till informationsflödena och kunskapen inom Riksbanken respektive Finansinspektionen, vilket kan lösas genom representation i styrelsen.

Krishanteringsmyndigheten kommer att under normala omständigheter dra små kostnader; styrelsearvoden, ersättning till en deltidsanställd och kanske vissa lokalkostnader. I de fall myndigheten träder i funktion måste den dock ha möjlighet att snabbt få tillgång till nödvändiga resurser, t.ex. för att anlita konsulter, eventuellt anställa personal eller liknande, för att möta de krav som den nya situationen må ställa. Kommittén går inte in på hur detta skall lösas budgettekniskt utan konstaterar endast att det är nödvändigt med en ordning som tillåter Krishanteringsmyndigheten att snabbt få tillgång till utökade medel.

Sekretess

Oftast är det förödande för en bank om dess ekonomiska svårigheter blir allmänt kända. Även det svenska finansiella systemet kan drabbas om det blir känt att en eller flera banker har problem. Meningen med offentlig administration kan spolieras om uppgifter från förberedelserna inför ett beslut om administration läcker ut. Samtidigt är det av avgörande betydelse att samtliga inblandade myndigheter kan få erforderlig information från andra myndigheter och även från inblandade banker. Det är således viktigt att sekretessproblem av olika slag inte försvårar eller hindrar Krishanteringsmyndighetens och andra inblandade myndigheters arbete.

Krishanteringsmyndighetens arbete som förhandlingsbiträde samt med att förbereda ansökan om offentlig administration är av sådan art

att offentlighet kan utlösa de problem som arbetet syftar till att undanröja. Det är därför av största vikt att sekretessreglerna för Krishanteringsmyndigheten är utformade på ett sådant sätt att behovet av sekretess kan säkerställas. I vissa lägen får inte ens det faktum att ett ärende rörande en viss bank är anhängigt hos Krishanteringsmyndigheten bli offentligt. Detsamma gäller en ansökan om offentlig administration; Stockholms tingsrätt bör ha möjlighet att hålla en sådan hemlig fram till beslutet.

Däremot kan och bör det inte hållas hemligt att en bank står under offentlig administration. Tvärtom måste det kungöras på olika sätt. Det måste dock vara möjligt för Krishanteringsmyndigheten att hålla olika åtgärder beträffande en bank under administration hemliga.

Det måste som sagt till sekretessbestämmelser – avseende offentlig administration – som reglerar förhållandena för och mellan inblandade myndigheter, nämligen Krishanteringsmyndigheten, Finansinspektionen, Riksbanken och Insättningsgarantinämnden. Kommittén finner att sekretessfrågorna bör lämnas till beredning i särskild ordning (se avsnitt 8.3.3).