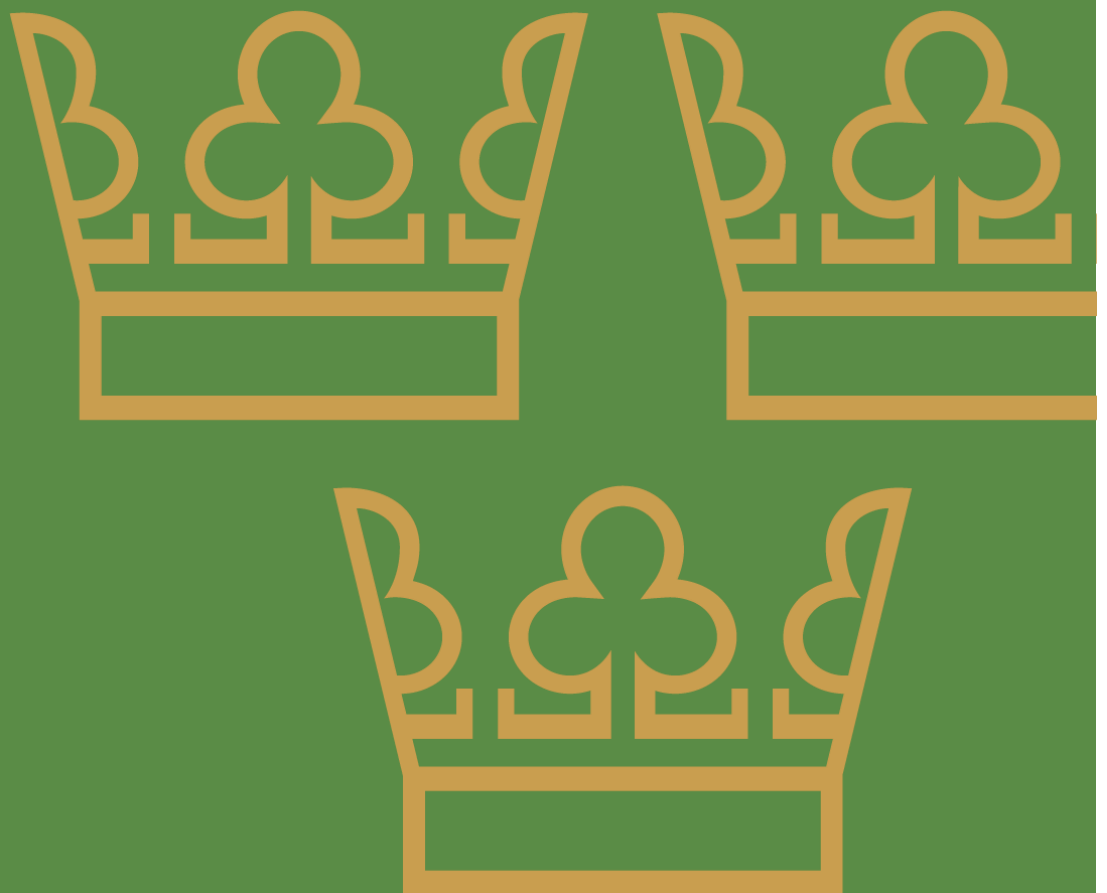


FINANSIELL KRISHANTERING

Riksgäldens arbete för den finansiella stabiliteten



Riksgäldens uppdrag inom finansiell krishantering

Riksgäldskontoret (Riksgälden) ansvarar för att hantera banker och andra institut i kris. I denna publikation beskrivs Riksgäldens roll inom finansiell krishantering och det arbete som Riksgälden gör för att upprätthålla den finansiella stabiliteten.

Riksgälden har tre olika uppdrag kopplade till finansiell krishantering:

- Resolution – det förfarande som finns för att hantera systemviktiga institut i kris.
- Insättningsgarantin – en statlig garanti för pengar på konto.
- Förebyggande statligt stöd – tillfälligt stöd till livskraftiga institut.

De gemensamma målen för dessa uppdrag är att bidra till finansiell stabilitet och att skydda insättare.

Som Sveriges resolutionsmyndighet ansvarar Riksgälden för både förberedelser inför och hantering av kriser i banker och andra institut. I *resolution* tar staten kontroll över ett problemdrabbat institut som bedöms vara systemviktigt för att rekonstruera eller utveckla det under ordnade former. Under processen hålls hela eller delar av institutet öppet för att insättare och andra kunder ska ha tillgång till sina konton och övriga tjänster. Förlusterna hanteras genom att institutets aktie- och fordringsägare får bära kostnaderna (så kallad skuldsnedskrivning eller *bail-in*). På så sätt undviks att skattebetalarna får bära kostnaden för krishanteringen.

Insättningsgarantin är i grunden ett konsumentskydd men den är också viktig för den finansiella stabiliteten. Insättningsgarantin gäller oavsett hur ett krisdrabbat institut hanteras; skyddet för insättare är detsamma såväl vid konkurs som i resolution. Riksgäldens uppdrag omfattar allt från att informera om insättningsgarantin till att betala ut ersättning om det blir aktuellt.

Riksgälden ansvarar också för det *förebyggande stöd* som staten kan vidta för att tillfälligt stötta institut som i grunden är livskraftiga. Sådant stöd skulle exempelvis kunna användas vid allmän oro på de finansiella marknaderna.

Riksgäldens uppdrag kopplade till finansiell krishantering gäller inte bara de företag som formellt sett är bankaktiebolag. De olika regelverken täcker även kreditmarknadsföretag, sparbanker, medlemsbanker, värdepappersbolag och i förekommande fall även vissa andra typer av företag. Av den anledningen används begreppen banker och institut fortsättningsvis i denna publikation.



Förord

Finansiella kriser är något av det mest kostsamma ett samhälle kan drabbas av. Det har vi fått erfara genom historien då alltifrån tulpanlökar till järnvägsaktier och ohållbar offentlig och privat skuldsättning stått i centrum för olika krisförlopp. Oaktat hur de enskilda kriserna har utspelat sig har konsekvenserna för statsfinanser, företag och hushåll ofta blivit stora och bestående under lång tid.

I samband med att den globala finanskrisen bröt ut 2008 såg vi det senaste exemplet på detta. Då bestod statens krishanteringsystem i många länder endast av insättningsgarantin, så även i Sverige. I praktiken hade stater därför bara två alternativ att välja mellan, att låta bankerna gå i konkurs med risk för stora konsekvenser för samhällsekonomin eller att rädda dem med stora summor skattemedel.

I Sverige arbetade regeringen, Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgälden gemensamt för att hantera krisen. Riksgälden ställde ut garantier och gav kapitaltillskott till livskraftiga banker. Riksgälden hanterade även det särskilda stödet som gavs till Carnegie. Därtill emitterade Riksgälden en extra volym av korta statspapper för att säkra marknadens funktionssätt.

Internationellt blev lärdomen att det saknades metoder för att hantera banker i kris utan att skattebetalare fick stå för kostnaderna. Åren efter krisen togs därför principer fram på global nivå för hur kriser framöver ska hanteras.¹ Dessa principer låg sedan till grund för det mer detaljerade regelverk som antogs inom EU under 2014 och som kommit att kallas krishanteringsdirektivet.² Under 2016 fick Riksgälden ansvar för det nya ramverk som kallas för resolution.

Resolution handlar om att stater inte längre ska rädda banker med skattemedel. Det ska i stället vara bankens aktie- och fordringsägare som fullt ut bär de kostnader som verksamheten kan medföra, samtidigt som verksamheten hålls igång. Genom att hantera banker som fallerar på ett effektivt sätt minskar också den samhällsekonomiska skada som finansiella kriser oundvikligen orsakar.

Frågan om hur en kris bäst hanteras avgörs i grunden utifrån två aspekter; dels om krisen riskerar att orsaka en allvarlig störning i det finansiella systemet, dels om det krisdrabbade institutet bedöms vara livskraftigt eller inte. Systemviktiga banker och andra institut ska hanteras genom resolution. I annat fall ska de försättas i konkurs eller likvideras. Oavsett vilka åtgärder Riksgälden beslutar om är insättare alltid skyddade av insättningsgarantin.

Vår avsikt med denna publikation är att ge läsaren en förståelse för de olika krishanteringsmetoder som i dag finns till hands i Sverige om en bank eller annat institut hamnar i en finansiell kris.

Hans Lindblad
Riksgäldsdirektör

¹ Financial Stability Board (2011), "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions", http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111104cc.pdf.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014. Se fotnot 4 för fullständig beteckning.

Innehåll

Sammanfattning	3
Finansiell krishantering en förutsättning för finansiell stabilitet	4
Finansiell stabilitet är centralt för en fungerande ekonomi	4
Förebyggande arbete minskar risken för kris	5
Effektiv krishantering minskar kostnaden för samhället	5
Delat ansvar för finansiell stabilitet i Sverige	6
Från planering till krishantering	7
Riksgäldens ansvar om en kris uppstår	8
Krishanteringsmetod beror på typ av institut och livskraft	8
Konkurs och aktivering av insättningsgarantin	9
Förebyggande statligt stöd	10
Resolution	12
Finansiering av krishantering	19
Finansiering av resolution	19
Finansiering av insättningsgarantin	20
Finansiering av förebyggande statligt stöd	20
Förberedelser och planering inför kris	21
Krisplanering för alla institut	21
Resolutionsplaneringens beståndsdelar	22

Sammanfattning

- Finansiell krishantering är en viktig del i arbetet med att värna den finansiella stabiliteten och att skydda samhällsekonomin från de kostsamma effekter som en finansiell kris kan medföra.
- Att det behövs särskilda system för att hantera banker och andra institut i kris beror på en kombination av två faktorer. Dels tillhandahåller de funktioner som är avgörande för en väl fungerande samhällsekonomi. Dels är verksamheten präglad av inneboende instabilitet. Därför går det inte utan vidare att försätta banker i konkurs på samma sätt som andra typer av företag.
- Om en kris uppstår i ett institut har Riksgälden ansvar för att hantera situationen. Beroende på vilket institut det rör sig om och hur krisförloppet utspelar sig kommer hanteringen att se olika ut.
- Institut som bedöms vara avgörande för att det finansiella systemet ska fungera, det vill säga systemviktiga institut, ska hanteras genom resolution. Övriga institut försätts i konkurs eller likvideras. Insättningsgarantin gäller oavsett om krisen hanteras genom konkurs, likvidation eller resolution. Riksgälden har också möjlighet att under vissa omständigheter ge förebyggande statligt stöd till systemviktiga institut som är livskraftiga.
- Genom resolution kan staten agera snabbt och kraftfullt för att hantera kriser när de uppkommer. På så sätt minskar deras skadeverkningar. Resolution innebär också att det är aktie- och fordringsägare som bär den direkta kostnaden när ett institut fallerar. Det sker genom så kallad skuldnedskrivning som innebär att aktie- och fordringsägare kan få sitt innehav nedskrivet till noll i värde eller få sin fordran konverterad till aktiekapital.
- Resolutionsregelverket minskar aktie- och fordringsägarnas vilja att låta banken ta överdrivna risker. Det kommer bidra till att risken för att en kris överhuvudtaget ska inträffa minskar.
- För att ytterligare säkerställa att den finansiella sektorn står för direkta kostnader av finansiella kriser finns det särskilda fonder och reserver som finansieras av instituten. Dessa byggs successivt upp innan kriser inträffar genom att Riksgälden tar ut årliga avgifter från instituten. I Sverige finns det tre sådana arrangemang: resolutionsreserven, insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden.
- Effektiv krishantering kräver omfattande planering och förberedelser. Riksgälden genomför krisplanering för alla institut, oavsett om de är systemviktiga eller ej. Viktiga delar i detta arbete är att utarbeta resolutionsplaner, att utvärdera om de föreslagna krishanteringsåtgärderna är genomförbara och att besluta om minimikrav på nedskrivningsbara skulder (MREL).
- Det förberedande arbetet, både avseende resolution och insättningsgarantin, omfattar ett nära samarbete med andra nationella och internationella myndigheter och organ.

Finansiell krishantering en förutsättning för finansiell stabilitet

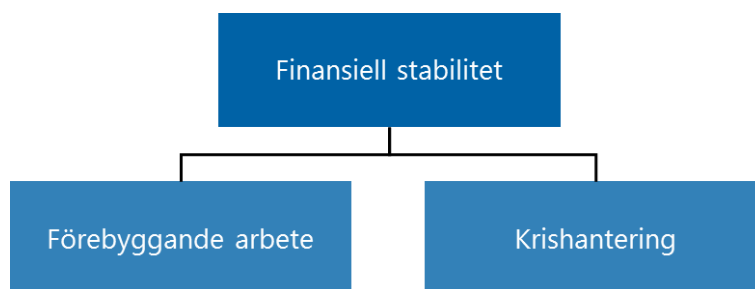
Kriser i det finansiella systemet kan leda till stora kostnader för samhället. Förberedande åtgärder minskar risken för att en kris uppstår. Med det nya ramverket för hantering av kriser - resolution - kan staten agera snabbt och kraftfullt för att hantera kriser när de uppkommer och på så sätt också begränsa kostnaderna. I stället för att låta staten, och i slutändan skattebetalarna, bära kostnaden för bankkriser medför den nya ordningen att det nu är aktie- och fordringsägare som får bära kostnaderna. Riksgälden har ansvar för att hantera de kriser som uppstår i banker och andra institut.

Finansiell stabilitet är centralt för en fungerande ekonomi

Finansiell stabilitet innebär att det finansiella systemet både kan upprätthålla sina grundläggande funktioner och har motståndskraft mot störningar som kan hota dessa funktioner.³ De grundläggande funktionerna är att förmedla betalningar, att omvandla sparande till finansiering och att hantera finansiella risker. Dessa funktioner är centrala för att ekonomin ska fungera effektivt.

Om det uppstår allvarliga störningar i någon av de grundläggande funktionerna kan kostnaderna för samhället bli betydande. Det finns därför ett behov att upprätthålla den finansiella stabiliteten. Detta kan göras dels i form av förebyggande åtgärder för att minska risken för att en kris uppstår, dels genom krishanteringsåtgärder för att minska kostnaderna om så ändå sker (se figur 1).

Figur 1. Arbete för finansiell stabilitet



³ Det finns flera sätt att definiera finansiell stabilitet. Riksgälden har med utgångspunkt i Riksbankens och Internationella valutafondens (IMF) arbete valt att definiera begreppet på detta sätt. Se Riksbanken och finansiell stabilitet (2014) och Schinasi, G (2004), "Defining Financial Stability", IMF Working Paper WP/04/187.

Förebyggande arbete minskar risken för kris

Finansiell stabilitet behövs för en väl fungerande ekonomi, men samtidigt är det finansiella systemet känsligt. Banker är sårbara eftersom de lånar ut till längre löptid (exempelvis bolån) och finansierar dessa lån genom att finansiera sig på kort löptid (exempelvis genom inlåning från allmänheten). Det skapar en obalans mellan vad som brukar kallas för illikvida och långfristiga tillgångar och kortfristiga skulder. Om en banks förmåga att återbetala sina skulder blir ifrågasatt kan förtroendet för banken snabbt minska med följderna att den förlorar möjligheten till finansiering.

De olika delarna av det finansiella systemet är dessutom nära sammanlänkade med varandra, exempelvis genom att olika banker äger varandras obligationer. Det gör att problem som uppstår i en del av systemet snabbt kan spridas till andra delar och hota den finansiella stabiliteten. Det kan därför vara svårt att isolera en kris i en specifik bank utan att problemen sprider sig till fler banker. Därtill kommer att många banker är mycket stora och i sig själva därför kan utgöra betydande koncentrationsrisker.

Därför måste det finnas strukturer som minskar risken för att finansiella störningar uppstår. Det är detta som det förebyggande stabilitetsarbetet syftar till. Det kan exempelvis handla om att bygga motståndskraft i systemet genom att se till att banker har tillräckligt med kapital och likvida medel. Dessa och andra regler och principer bidrar till att hålla risktagandet på en samhällsekonomiskt hållbar nivå.

Effektiv krishantering minskar kostnaden för samhället

Även om motståndskraft byggts upp i det förberedande arbetet kan det uppstå problem som riskerar att hota den finansiella stabiliteten. Det kan exempelvis inträffa om en bank bryter mot uppsatta regler eller om det inträffar externa händelser som skapar oro på de finansiella marknaderna och får investerare att sluta låna ut till banker. För att värna den finansiella stabiliteten och skydda de grundläggande funktionerna även i en sådan situation behöver staten ha en ordning för att hantera banker och andra institut som hamnar i kris.

Historiskt sett har en sådan ordning saknats. Därför har stater många gånger tvingats gripa in för att täcka förluster med skattemedel och bidra med nytt kapital i banker, just i syfte att minska risken för att en kris ska sprida sig. Både de direkta och de indirekta kostnaderna för den typen av räddningsaktioner har ofta varit mycket höga. Med direkta kostnader menas den omedelbara utgift som stater behövt betala för att gå in och rädda banker. Med indirekta kostnader avses konsekvenser för statsfinanserna till följd av att exempelvis BNP, investeringar och sysselsättning minskar i spåren av finansiella kriser.

Eftersom stater återkommande räddat banker som fått problem har förväntningar uppstått om att stater alltid kommer att rycka ut. Det har bidragit till att banker ofta har kunnat ta större risker och fått billigare finansiering än vad deras verksamhet har motiverat. Det beror på att deras fordringsägare inte upplevt någon risk att förlora sina pengar om banken fallerar, vilket har lett till skadliga incitament som försämrat det finansiella systemets funktionssätt.

Resolution utgör det ramverk som syftar till att komma till rätta med dessa problem.⁴ Det ger staten verktyg att agera snabbt och kraftfullt för att hantera kriser när de uppkommer och därigenom minska deras skadeverkningar. Genom resolution kommer aktie- och fordringsägare att få bära de direkta kostnaderna för en kris. Det skapar i sin tur en ökad medvetenhet om bankens risker hos aktie- och fordringsägarna, vilket i förlängningen bidrar till att minska sannolikheten för att en kris inträffar.

Delat ansvar för finansiell stabilitet i Sverige

I Sverige ansvarar Finansdepartementet, Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgälden tillsammans för att hålla det finansiella systemet stabilt. Myndigheterna har olika roller och ansvar men samspelet mellan dem är centralt, både i det förebyggande arbetet och i krishantering. Rollfördelningen är följande:

- *Finansdepartementet* ansvarar för att utarbeta de lagar och förordningar som ska gälla i det finansiella systemet (ofta utifrån gemensamma EU-regler). Finansdepartementet och regeringen har ett övergripande ansvar för krishantering och samordning. Regeringen ska också godkänna vissa av myndigheternas beslut om makrotillsyn och krishantering.
- *Finansinspektionen* ansvarar för tillsynen av instituten. Tillsynen sker både ur ett institutspecifikt perspektiv (mikrotillsyn) och ur ett systemperspektiv (makrotillsyn). En central del i detta är att se till att instituten har tillräcklig motståndskraft, exempelvis genom krav på kapitaltäckning.
- *Riksbanken* ska utöver prisstabilitetsmålet främja ett säkert och effektivt betalningssystem. För att utföra dessa uppgifter kan Riksbanken tillföra likviditet till systemet som helhet och om det finns synnerliga skäl även till enskilda institut.
- *Riksgälden* ansvarar för att hantera finansiella kriser som uppstår i banker och andra institut och förbereda för krishantering. I uppdraget ingår ansvar för resolution, förebyggande statligt stöd och insättningsgarantin.

Oavsett om myndigheterna har sin tonvikt på det förebyggande arbetet eller krishantering finns det tydliga beröringspunkter dem emellan. Det gör att samarbetet, både i planeringsarbetet och i kris, är väsentligt.

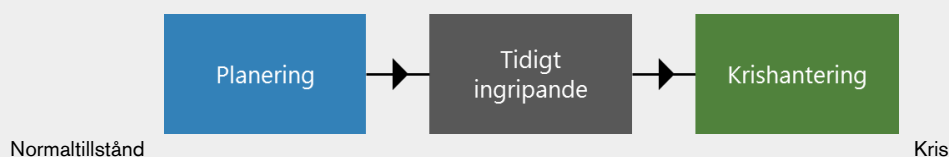
Finansiella stabilitetsrådet har upprättats för att främja samverkan kring frågor som rör finansiell stabilitet. Där möts företrädare för regeringen och myndigheterna för att diskutera stabilitetsläget och behov av förebyggande åtgärder för att motverka finansiella obalanser. Vid en finansiell kris träffas rådet mer regelbundet för att diskutera vilka åtgärder som behövs för att hantera situationen. Rådet fattar dock inga beslut. Det gör regeringen och myndigheterna självständigt inom ramen för sina respektive ansvarsområden.

⁴ Se krishanteringsdirektivet; Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012.

Från planering till krishantering

Effektiv krishantering förutsätter inte bara ändamålsenliga mandat och verktyg utan också god krisplanering. Hur arbetet från planering till krishantering ska bedrivas regleras i lag och involverar både Finansinspektionen, Riksgälden, Riksbanken, regeringen och de berörda instituten. Nedan beskrivs hur detta arbete förenklat kan delas in i tre faser, se figur 2.

Figur 2. Från planering till kris



Planering en förutsättning för effektiv krishantering

Effektiv krishantering förutsätter förberedelser och planering inför en eventuell kris. Såväl instituten som myndigheterna bedriver ett omfattande planerings- och beredskapsarbete.

Instituten tar fram en återhämtningsplan. I planen identifieras åtgärder som institutet avser vidta för att bevara eller återställa sin finansiella ställning och livskraft efter en försämring av den finansiella situationen. Återhämtningsplanen är en förebyggande åtgärd som ska bidra till att ett institut inte fallerar. Finansinspektionen har ansvar för att granska dessa planer och kan vid behov kräva att instituten vidtar åtgärder för att stärka dem.

Riksgälden tar i sin tur fram resolutionsplaner som innefattar de åtgärder som myndigheten planerar att vidta om ett instituts finansiella problem är så allvarliga att villkoren för resolution blir uppfyllda. Resolutionsplanen kan sägas ta vid där återhämtningsplanen slutar. Resolutionsplaneringen beskrivs mer utförligt under kapitlet *Förberedelse och planering inför en kris*.

Tidigt ingripande för att undvika en kris

Tidigt ingripande omfattar de krisavvärjande åtgärder som Finansinspektionen kan vidta för att undvika att problem i ett institut blir så pass allvarliga att det fallerar. Finansinspektionen kan bland annat kräva att instituten genomför strategi-, organisations- eller ledningsförändringar eller vidtar åtgärder i sin återhämtningsplan. Det kan exempelvis handla om att ålägga institutet att stärka sin kapitalbas eller likviditet. I praktiken ser kriser ofta mycket olika ut, vilket kan göra att denna fas blir kortvarig och att krishanteringsfasen behöver inledas med kort varsel.

Krishantering

Om ett instituts problem blir så allvarliga att institutet inte längre är livskraftigt ska Riksgälden besluta om vilken krishanteringsmetod som är lämplig. Systemviktiga institut hanteras genom resolution. Icke systemviktiga institut tillåts gå i konkurs. Insättningsgarantin gäller oavsett krishanteringsförfarande. Vid en allmän finansiell oro kan det bli aktuellt att ge förebyggande statligt stöd till livskraftiga institut.

Beslut om åtgärder från Riksgäldens sida fattas av resolutionsdelegationen (se faktaruta *Särskilt beslutsorgan för frågor om finansiell krishantering*).

Riksgäldens ansvar om en kris uppstår

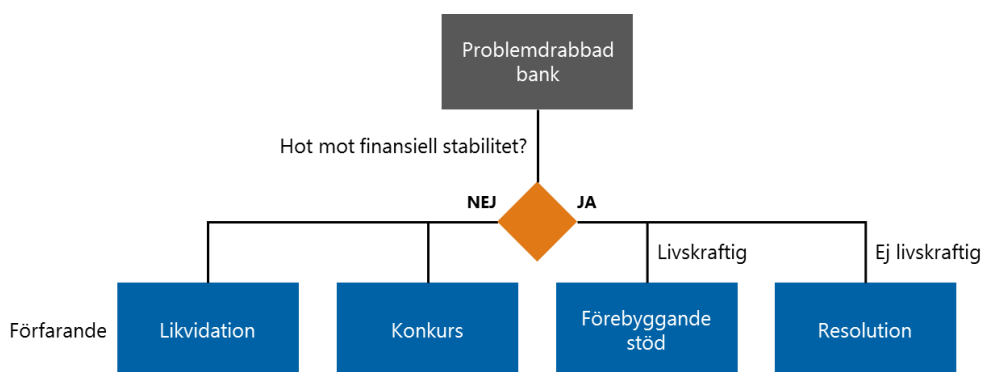
Om en kris uppstår i en bank eller ett annat institut har Riksgälden ansvar för att hantera situationen. Beroende på vilket institut det rör sig om och hur krisförloppet utspelar sig kommer hanteringen att se olika ut. Institut som bedöms vara systemviktiga hanteras genom resolution. I annat fall ska de försättas i konkurs eller likvideras. Insättningsgarantin gäller oavsett krishanteringsförfarande. Riksgälden har också möjlighet att under vissa omständigheter ge förebyggande statligt stöd till systemviktiga institut som är livskraftiga.

Krishanteringsmetod beror på typ av institut och livskraft

I en situation då en bank eller annat institut hamnar i problem finns det ett antal olika handlingsalternativ till hands både för myndigheter och för institutet självt att använda i syfte att hantera problemet. Nedan beskrivs de förfaranden och verktyg som Riksgälden ansvarar för samt under vilka omständigheter som de kan komma ifråga.

Flera olika bedömningar ligger till grund för de ställningstaganden som ska göras och de rymmer olika delmoment som i vissa fall ska genomföras parallellt med varandra. De övergripande vägval som Riksgälden gör för att hantera en kris i ett problemdrabbat institut kan något förenklat dock sammanfattas på det sätt som framgår av figur 3.

Figur 3. Illustration över olika krishanteringsförfaranden



Är avveckling ett hot mot den finansiella stabiliteten och är institutet livskraftigt?

I en situation då ett institut har så allvarliga problem att åtgärder från Finansinspektionen eller institutet självt inte längre är tillräckliga för att stabilisera situationen ska Finansinspektionen lämna över ansvaret till Riksgälden (se faktaruta *Från planering till krishantering*). Institutet är då i vad som kallas för fallissemang, eller att Finansinspektionen bedömer att det är sannolikt att institutet kommer att fallera.

Riksgäldens första uppgift är att bedöma om det rör sig om ett institut som är systemviktigt eller inte. Det handlar om att identifiera om institutet bedriver verksamhet som bedöms vara kritisk för att det finansiella systemets grundläggande funktioner ska fungera och om en avveckling av institutets verksamhet kan leda till att krisen sprider sig till övriga delar av det finansiella systemet.

Med *kritisk verksamhet* avses en tjänst som ett institut tillhandahåller och som, om institutet inte längre utförde den, sannolikt skulle leda till en allvarlig störning i det finansiella systemet. Att ta emot insättningar från allmänheten eller att erbjuda lån med bostad som säkerhet är exempel på verksamhet som kan bedömas som kritisk. Andra exempel är att låna ut pengar till företag eller att hantera deras inlåning. För att en verksamhet ska bedömas som kritisk behöver den uppgå till en viss andel av marknaden.

Bedömningen om en avveckling av institutets verksamhet kan leda till att krisen sprider sig till övriga delar av det finansiella systemet handlar om vilken påverkan en avveckling genom konkurs eller likvidation skulle ha på andra instituts förmåga att tillhandahålla kritisk verksamhet. Det kan exempelvis handla om potentiella spridningseffekter på de finansiella marknaderna till följd av oro bland investerare.

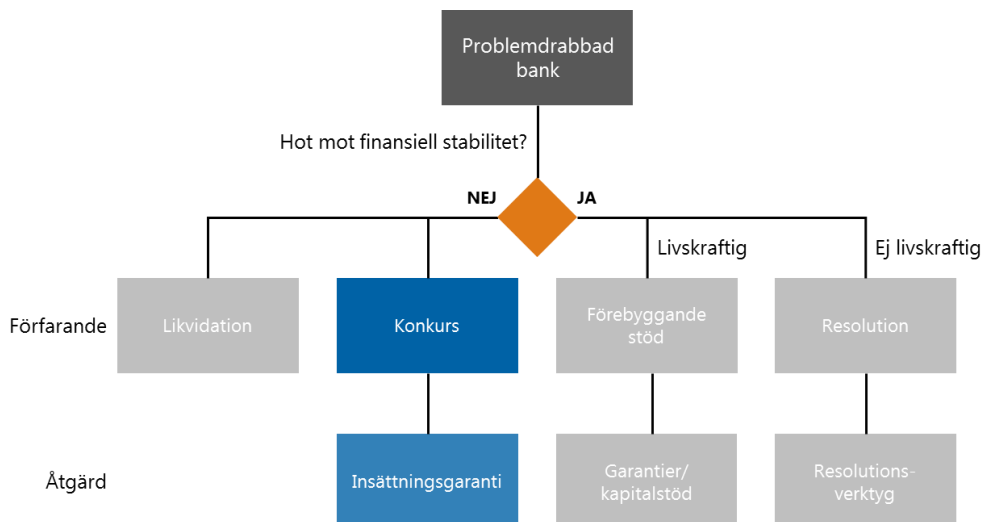
Om det fallerande institutet inte är systemviktigt försätts institutet i konkurs eller likvidation. Om institutet däremot är systemviktigt försätter Riksgälden institutet i resolution. Insättningsgarantin gäller oavsett krishanteringsförfarande.

Riksgälden bedriver ett omfattande planeringsarbete och har en på förhand utarbetad individuell plan för krishantering för alla svenska institut. Det kan dock inte helt uteslutas att förutsättningarna i ett akut krisläge har ändrats, eller att det uppstår omständigheter som inte gick att förutse i planeringsarbetet. Då kan den faktiska hanteringen av en kris komma att skilja sig från vad som förutsetts i planeringsfasen. Utgångspunkten är dock att det tillvägagångssätt som identifierats som det mest lämpliga på förhand kommer att följas.

Vid hot om en allvarlig störning i det finansiella systemet kan Riksgälden ge så kallat förebyggande statligt stöd till systemviktiga institut som är livskraftiga. Med livskraftigt institut menas att det lever upp till befintliga regler för sitt tillstånd, har en långsiktigt hållbar finansiell ställning och en verksamhet och affärsmodell som är sund. Stöd av det här slaget handlar om att tillfälligt stötta ett institut som drabbas av begränsade problem och förväntas därför inte medföra någon kostnad för staten i det längre perspektivet. Förebyggande statligt stöd kräver dock att en rad villkor är uppfyllda, bland annat att stödet är förenligt med EU:s regelverk för statsstöd. Förebyggande stöd är dock inget alternativ till resolution utan det rör sig om två olika förfaranden som tillämpas under olika omständigheter.

Konkurs och aktivering av insättningsgarantin

Om Riksgälden bedömer att en avveckling av institutet inte hotar den finansiella stabiliteten försätts det i konkurs eller avvecklas genom likvidation. Om ett institut försätts i konkurs är det Riksgäldens uppgift att göra insättarnas medel tillgängliga inom sju arbetsdagar. Garantin kan också aktiveras om Finansinspektionen bedömer att institutet inte kan betala tillbaka insatta medel och oförmågan att betala inte är tillfällig.

Figur 4. Problemdrabbad bank som ej är systemviktig

Anm. Insättningsgarantin gäller oavsett förfarande, men aktiveras endast om institutet försätts i konkurs eller om Finansinspektionen bedömer att institutet inte kan betala tillbaka insatta medel och oförmågan att betala inte är tillfällig.

Insättningsgarantin skyddar insättningar upp till 950 000 kronor per person och institut. Därtill kan insättare ansöka om ett tilläggsbelopp upp till 5 miljoner kronor för insättningar som är kopplade till vissa livshändelser, exempelvis försäljning av bostad, under den senaste tolv månadersperioden.

Insättarna behöver ha kännedom om insättningsgarantin

Det är viktigt att insättare har tillräckligt god kännedom om insättningsgarantin. När ett instituts förmåga att betala sina skulder av någon anledning blir ifrågasatt kan det hända att många insättare samtidigt vill ta ut sina pengar i vad som brukar beskrivas som en uttagsanstormning. Inlåning från insättare är ofta en viktig finansieringsform för banker och andra institut. Om en alltför stor del av finansieringen försvinner från institutet kan den i värsta fall behöva stänga ned sin verksamhet, eller försättas i resolution. Institutet är skyldiga att informera sina insättare om insättningsgarantin minst en gång per år samt när ett nytt konto öppnas. I ett krisläge kommer Riksgälden göra riktade kommunikationsinsatser i syfte att informera insättare om garantin.

Förebyggande statligt stöd

Vid hot om en allvarlig störning i det finansiella systemet kan staten genom Riksgälden i vissa fall ge förebyggande stöd till systemviktiga kreditinstitut som har olika typer av tillfälliga problem men som i grunden är livskraftiga.⁵ Sådant stöd kräver regeringens godkännande.

Utgångspunkten i resolutionsregelverket är att alla former av statligt stöd till banker och andra institut ska begränsas. I regelverket definieras därför statligt stöd som en av de grunder på vilken

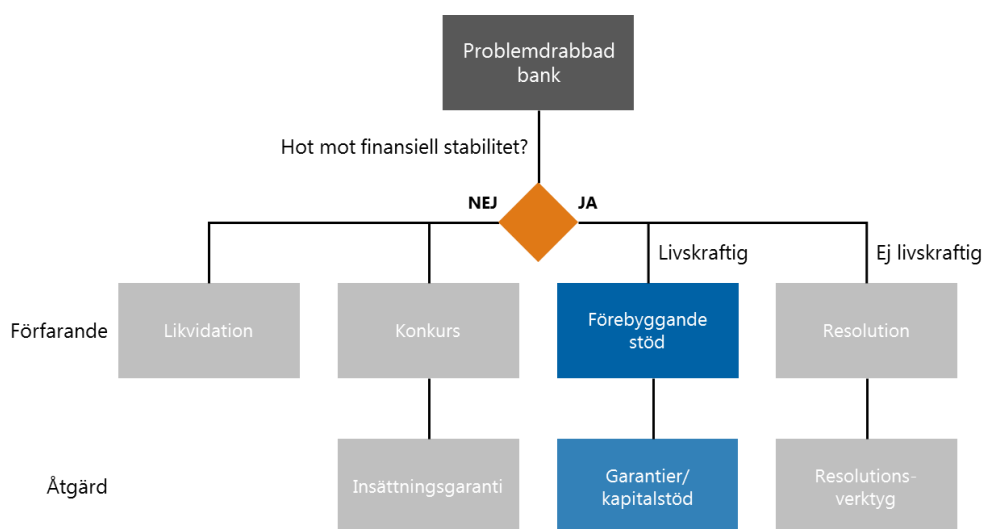
⁵ Förebyggande statligt stöd får enligt lag endast ges till kreditinstitut, det vill säga bankaktiebolag, medlemsbanker, sparbanker och kreditmarknadsföretag.

tillsynsmyndigheten kan bedöma att ett institut är i fallissemang (se vidare avsnittet *Resolutionsprocessen – Beslutsfasen*). Det finns dock ett fåtal möjligheter att ge stöd till livskraftiga institut. I svensk lagstiftning kallas detta för förebyggande statligt stöd och kan via Riksgälden ges på tre olika sätt:

- Genom att ställa en garanti för institutets marknadsupplåning.
- Genom en garanti till Riksbanken för dess utlåning till institutet.
- Kapitalstöd genom tillskott av aktiekapital eller köp av andra kapitalbasinstrument.

Syftet med garantierna är att underlätta för institutet att få tillgång till likviditet medan kapitalstödet syftar till att stärka institutets kapitalbas.

Figur 5. Systemviktig bank som är livskraftig



Förebyggande statligt stöd kan endast ges under förutsättning att följande villkor är uppfyllda:

- Stödet är tillfälligt och proportionerligt i förhållande till den störning som stödet är avsett att avhjälpa.
- Stödet är utformat på ett affärsmässigt sätt och så att en snedvridning av konkurrensen gentemot andra institut förhindras.
- Villkoren för stödet ska sättas så att staten kan kompenseras för de risker som stödet kan innebära för skattebetalarna.
- Stödet är förenligt med EU:s regelverk för statsstöd och godkänns av Europeiska kommissionen.

Utöver dessa villkor måste Riksgälden också låta en oberoende part, exempelvis en revisionsbyrå, göra en värdering av kreditinstitutet innan det får förebyggande statligt stöd. Om värderingen visar att det finns några förluster i institutet måste dessa först bäras av kreditinstitutets aktieägare.

Förutsättningarna att ge statligt stöd är i dag därmed sammantaget mer begränsade jämfört med finanskrisen 2008-2009. Det beror på att det nu finns specifika regler i form av krishanteringsdirektivet och lagen om resolution som anger vilka åtgärder som får vidtas och kraftigt begränsar under vilka omständigheter olika typer av statsstöd får användas. Därutöver är EU:s regelverk för statsstöd i dag omgärdat av fler restriktioner, exempelvis vad gäller prissättning och löptider.

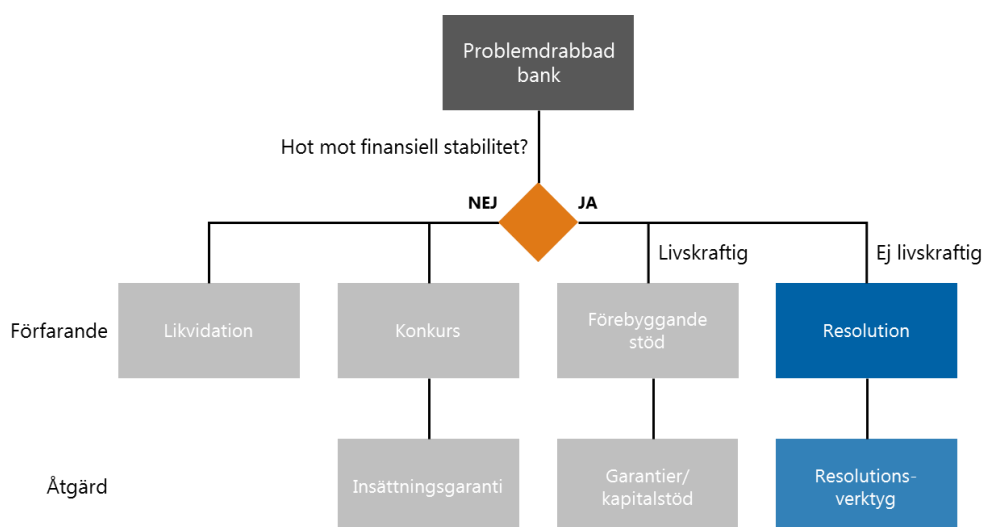
Förebyggande stöd kan också bara riktas till enskilda institut och villkoren måste prövas i varje enskilt fall. Det stöd som i dag kan lämnas är därmed i flera avseenden inte att likställa med de generella åtgärder som vidtogs i Sverige under den senaste krisen.

Resolution

När ett institut försätts i resolution övergår kontrollen av institutet till Riksgälden. Myndigheten tar dock inte över ägandet utan endast förvaltningen och kontrollen över institutet. Syftet med resolution är att rekonstruera eller avveckla institutet som hamnat i kris utan att det leder till betydande störningar i det finansiella systemet eller avbrott i dess grundläggande funktioner. Om Riksgälden överväger en resolutionsåtgärd som kan få direkta budget- eller systemeffekter ska Riksgälden överlämna frågan till regeringen om huruvida åtgärden kan godtas med hänsyn till risken för sådana effekter.

Resolution innebär att kritiska delar av verksamheten ska fortsätta utan avbrott. Institutet kommer i praktiken hålla öppet som vanligt samtidigt som resolutionsförfarandet pågår. För att det ska vara möjligt har Riksgälden en rad verktyg, strategier och befogenheter att tillgå.

Figur 6. Ej livskraftig bank som är systemviktig



Strategiska vägval inför resolution

Beslut om hur resolution ska genomföras tar sin utgångspunkt i två strategiska vägval. Det handlar dels om att avgöra vilket eller vilka resolutionsverktyg som ska användas, dels – om institutet ingår i en koncern – var i koncernen resolutionsåtgärderna ska sättas in. Tillsammans utgör dessa val den huvudsakliga *resolutionsstrategin*. Vad som är den mest lämpliga strategin är något som Riksgälden prövar redan i planeringsstadiet (se kapitlet *Förberedelse och planering inför kris*).

Vilka verktyg ska användas?

Riksgälden har ett antal resolutionsverktyg till sitt förfogande:

- **Skuldnedskrivningsverktyget** – För att rekonstruera ett instituts balansräkning kan Riksgälden skriva ned dess skulder eller konvertera dem till nytt aktiekapital. Detta sker efter att aktieägarna redan har fått sitt innehav nedskrivet. På så vis kan kapitalbasen återställas och institutet återfå sin livskraft utan att skattebetalarna eller någon annan tillskjuter medel utifrån.⁶ Verktöget används i syfte att återställa institutets livskraft.
- **Försäljningsverktyget** – Riksgälden säljer hela eller delar av verksamheten till en förvärvare, exempelvis ett annat institut.
- **Broinstitutverktyget** – Institutet som är försatt i resolution överläts helt eller delvis till ett så kallat broinstitut. Det är en egen juridisk person som kontrolleras av Riksgälden. Syftet med broinstitutet är att kunna driva vidare den del av verksamheten som är kritisk under en övergångsperiod till dess att den kan säljas eller avvecklas.
- **Avskiljandeverktyget** – Tillgångar och skulder som inte bedöms vara kritiska för att det finansiella systemet ska fungera kan separeras från ett institut som är försatt i resolution och hanteras via ett så kallat tillgångsförvaltningsbolag. Syftet med detta är att kunna avveckla dem över en längre tidsperiod och därigenom undvika onödig värdeförstöring i ett läge där marknadspriset kan vara tillfälligt nedpressat.

Dessa verktyg kan användas var för sig eller kombineras med varandra. Avskiljandeverktyget kan dock endast användas i kombination med något av de andra verktygen.

Om verktygen ovan inte är tillräckliga för att hantera ett institut får staten ingripa genom att göra ett kapitaltillskott eller tillfälligt överta ägandet av ett institut. Detta kräver dock att institutets aktie- och fordringsägare har burit förluster motsvarande 8 procent av balansomslutningen, att en systemkris föreligger och att villkoren för stödet är förenliga med EU:s regelverk för statsstöd. Detta verktyg kallas för det statliga stabiliseringsverktyget och kräver beslut av regeringen.

⁶ Vissa typer av skulder, däribland säkerställda skulder och insättningar som skyddas av insättningsgarantin, ska alltid undantas från nedskrivning. I särskilda fall kan även andra skulder undantas, t.ex. om en nedskrivning av en viss typ av skuld kan förväntas hota den finansiella stabiliteten. I så fall ska förlusterna antingen bäras av institutets övriga fordringsägare eller täckas genom ett tillskott från resolutionsreserven. Den senare åtgärden kräver dock att en viss mängd av institutets skulder (motsvarande 8 procent av balansomslutningen eller 20 procent av riskvägt exponeringsbelopp) redan har skrivits ned. Skuldnedskrivningsverktyget kan också användas för att kapitalisera ett broinstitut.

Var ska verktygen tillämpas?

Om det fallerande institutet är del av en koncern kan det hanteras antingen som en sammanhållen enhet eller som enskilda delar var för sig. Två engelska begrepp beskriver de olika ansatserna:

- Single Point of Entry (SPE) innebär att koncernen hanteras sammanhållet i resolution genom att endast ett av instituten, i regel moderbolaget, försätts i resolution.
- Multiple Point of Entry (MPE) innebär att ett eller flera institut inom en koncern försätts i resolution och hanteras separat från varandra.

SPE lämpar sig för de koncerner som har en hög grad av integrering och sammankoppling mellan moder- och dotterbolag, exempelvis vad gäller finansiering och riskkontroll. MPE kan vara lämpligt om olika institut i koncernen opererar relativt oberoende av varandra.

Resolutionsstrategier

Genom att bestämma vilket resolutionsverktyg som ska användas och var det ska tillämpas har resolutionsstrategin lagts fast. Den strategi som främst kommer i fråga för större, komplexa, institut kallas "open bank bail-in". Den innebär att hela institutet hålls öppet genom resolutionsprocessen samtidigt som dess skulder skrivs ned eller konverteras till nytt aktiekapital med hjälp av skuldnedskrivningsverktyget. De ursprungliga aktieägarna har vid denna tidpunkt redan fått sitt innehav helt nedskrivet. Verksamheten ligger med denna strategi kvar i den ursprungliga juridiska personen.

Resolution kan också genomföras utifrån en så kallad överföringsstrategi. Med hjälp av försäljnings-, broinstitut och avskiljandeverktygen överförs hela eller delar av det fallerande institutets verksamhet till en annan part. Den typen av strategi kan bli aktuell när endast delar av institutets verksamhet bedöms vara kritisk och behöver hållas igång genom resolutionsprocessen.⁷ Överföringsstrategi kan också vara ett alternativ om det saknas förutsättningar att återskapa institutets livskraft i den befintliga juridiska personen.

Generella befogenheter vid resolution

Utöver de verktyg som nämns ovan har Riksgälden en rad generella befogenheter som kan vidtas för att genomföra ett resolutionsförfarande. Exempelvis kan Riksgälden ändra villkoren för redan utgivna skuldinstrument i syfte att förlänga deras löptider eller besluta om ett tillfälligt förbud för institutet att fullgöra vissa avtalsförpliktelser, såsom betalningar eller leveranser. För att säkra institutets löpande finansiering kan lån eller garantier vidare ställas ut från resolutionsreserven. Riksgälden har också befogenhet att utse ny styrelse och verkställande direktör.

Resolutionsprocessen

För att resolution ska kunna genomföras på ett effektivt sätt krävs att de åtgärder som nämnts ovan vidtas i en viss ordning (se figur 7). Hur lång tid det tar att genomföra resolution beror vidare på de aktuella förutsättningarna och bakomliggande orsaker. Vilka verktyg som används påverkar också hur lång tid det tar att genomföra resolution. En direkt försäljning av ett institut i resolution kommer till exempel att gå snabbare än en omfattande skuldnedskrivning.

⁷ Avskiljandeverktyget får endast användas i kombination med ett annat resolutionsverktyg.

Figur 7. Process vid genomförande av resolution

Förberedande fas

Riksgälden behöver vidta en rad olika förberedelser innan beslut om resolution fattas. Med utgångspunkt i befintlig resolutionsplan kan Riksgälden behöva uppdatera bedömningen och vilka delar av institutets verksamhet som är kritiska givet den aktuella situationen. Riksgälden behöver också säkerställa att den resolutionsstrategi som tagits fram i planeringsarbetet alltså är den lämpligaste.

Innan Riksgälden fattar beslut om resolution ska en oberoende part, exempelvis en revisionsbyrå, värdera institutets tillgångar och skulder.⁸ Denna värdering ligger sedan till grund för Riksgäldens beslut, exempelvis för att bestämma i hur stor utsträckning som olika fordringsägare ska bli föremål för skuldnedskrivning. Värderingen utgör också referenspunkt för att i efterhand kunna utvärdera utfallet för aktie- och fordringsägare.

I den förberedande fasen kommer Riksgälden i flera delar att arbeta nära Finansinspektionen och Riksbanken. I fall med institut som bedriver verksamhet utanför Sverige kommer de så kallade resolutionskollegierna också att konsulteras och, i förekommande fall, beslut att fattas tillsammans med berörda utländska resolutionsmyndigheter (se faktaruta *Internationellt samarbete och resolutionskollegier*).

Beslutsfasen

Förutsättningarna för när ett institut ska försättas i resolution är reglerade i lag. Det handlar om tre kriterier som ska vara uppfyllda:

- Institutet är i fallissemang eller bedöms sannolikt att hamna i fallissemang.
- Det finns inga alternativa åtgärder som kan avhjälpa eller förhindra fallissemang.
- Det är nödvändigt sett till det allmännas intresse att institutet försätts i resolution.

Det första kriteriet prövas av Finansinspektionen. Orsaken till att ett institut fallerar kan vara att det misskött sin verksamhet på ett sätt som skulle motivera att dess tillstånd återkallas, att värdet på dess skulder är större än dess tillgångar, att institutet inte kan betala sina fordringar eller att institutet tar emot statligt stöd (annat än förebyggande statligt stöd). Om Finansinspektionen anser att någon av dessa omständigheter gäller ska frågan lämnas över till Riksgälden.

⁸ Denna värdering är separat från och baserad på andra antaganden än den värdering som i normalfallet ligger till grund för Finansinspektionens bedömning om instituts fallissemang.

Riksgälden prövar då om institutet med hänsyn till allmänintresset bör försättas i resolution⁹. Även om allmänintresset tillåter att resolution kan inledas på annan grund än systemviktighet kommer resolution som huvudregel endast bli aktuellt för systemviktiga institut¹⁰. Om Riksgälden bedömer att allmänintresset är uppfyllt prövas om det finns några andra återstående åtgärder från exempelvis Finansinspektionen eller institutet som skulle kunna avhjälpa eller förhindra att institutet fallerar. Om så inte är fallet ska Riksgälden försätta institutet i resolution.

Den exakta tidpunkten för beslutet om resolution kan variera. Om det är möjligt kommer beslutet fattas i anslutning till en helg då de finansiella marknaderna är stängda. Riksgälden kommer att kommunicera de åtgärder som vidtagits, det vill säga att institutet är försatt i resolution och står under Riksgäldens kontroll, vilken resolutionsåtgärd som är vidtagen samt att styrelse och verkställande direktör är utbytt. Om resolutionsbeslutet fattas över en helg sker kommunikationen innan marknaderna öppnar igen på måndagen.

Riksgälden har som utgångspunkt att vara transparent så långt det är möjligt och offentliggöra sådana uppgifter som gör det möjligt för marknadens aktörer att kunna bedöma institutets finansiella ställning.

Riksgälden kan i samband med resolutionsbeslutet också behöva vidta åtgärder i syfte att säkra den löpande finansieringen under den första tiden som institutet är i resolution. Trots en väl genomförd skuldnedskrivning och konvertering kan ett institut som är försatt i resolution ha svårigheter med att återfinansiera marknadsupplåning som förfaller och behålla inlåning, exempelvis till följd av fortsatt oro på marknaden. Tillfälligt likviditetsstöd från resolutionsreserven eller centralbanker kan därför vara avgörande för ett ordnat och framgångsrikt resolutionsförfarande. Användning av resolutionsreserven hanteras som statsstöd och måste därför godkännas av Europeiska kommissionen.

Genomförandefasen

Under denna fas genomförs de olika beslut som Riksgälden fattat. Det omfattar en rad praktiska moment som är nödvändiga för att verkställa en skuldnedskrivning och/eller en överföring. Det kan exempelvis handla om att byta ut skuldinstrument mot aktier.

Om skuldnedskrivningsverktyget har använts får den nya styrelsen och verkställande direktören i uppdrag att utarbeta en så kallad omstruktureringsplan. Den ska bland annat innehålla en beskrivning av de åtgärder som behöver vidtas för att återge institutet dess långsiktiga livskraft. Därtill svarar ledningen, i förekommande fall utifrån Riksgäldens instruktioner, för den dagliga driften av verksamheten från resolutionsbeslutet och framåt.

⁹ Resolution ska anses vara i det allmännas intresse, om 1) åtgärden är nödvändig för att uppnå ett eller flera av de s.k. resolutionsändamålen, 2) åtgärden står i proportion till dessa ändamål, och 3) en avveckling av institutet genom konkurs eller likvidation inte skulle uppnå ändamålen i lika hög grad. Resolutionsändamålen är att 1) säkerställa att kritiska verksamheter upprätthålls, 2) undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten, 3) skydda offentliga medel, 4) skydda insättare enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti och investerare enligt lagen (1999:158) om investerarskydd, och 5) skydda kundmedel och kundtillgångar.

¹⁰ För utförligare resonemang om bedömningar kring allmänintresset se proposition 2015/16:5 Genomförande av krishanteringsdirektivet, sid 359 f.

Avslutsfasen

När det inte längre finns behov av ytterligare resolutionsåtgärder kan Riksgälden avsluta resolutionsförfarandet. Riksgälden kommer då att förklara förfarandet avslutat och lämna över ansvaret till de nya ägarna, styrelsen och ledningen. Även efter att resolutionsförfarandet avslutats har Riksgälden dock ansvar och befogenhet att löpande granska att omstruktureringsplanen genomförs på ett korrekt sätt.

Principer för genomförande av resolution

Oavsett hur ett resolutionsförfarande genomförs finns det ett antal principer som Riksgälden i sin roll som resolutionsmyndighet alltid ska upprätthålla:

- **Aktie- och fordringsägare ska bära förluster fullt ut.** I tidigare kriser har lösningen ofta varit att skjuta till offentliga medel. Genom resolution ska i stället först aktieägarna och därefter långivarna stå för förluster och återkapitalisering så långt det är nödvändigt för att återställa institutets finansiella ställning. Det gäller oavsett val av resolutionsverktyg.
- **Strikta regler för när och hur offentliga medel får användas.** Huvudregeln är att offentliga medel inte ska användas vid genomförande av resolution. Det finns dock vissa undantag. En förutsättning för ett sådant undantag är att aktie- och fordringsägare först har bidragit till förlusttäckning och återkapitalisering med ett belopp motsvarande minst 8 procent av den totala balansomslutningen mätt vid tidpunkten för resolutionsbeslutet.¹¹
- **Ingen fordringsägare ska förlora mer än vid en konkurs.** Institutets förluster ska fördelas enligt samma prioritetsordning som gäller vid konkurs. Det innebär samtidigt att utfallet i resolution inte ska bli sämre än vad det enligt en uppskattning hade blivit om institutet försatts i konkurs. Om det i efterhand visar sig att så har blivit fallet har aktie- och fordringsägare rätt till ersättning från resolutionsreserven. Denna princip kallas för "no creditor worse off".
- **Insättare är alltid skyddade.** Insättarnas medel upp till 950 000 kronor per person och institut är alltid skyddade av insättningsgarantin, oavsett hur krishanteringen går till.

¹¹ Alternativt 20 procent av riskvägda tillgångar under vissa ytterligare förutsättningar.

Särskilt beslutsorgan för frågor om finansiell krishantering

Inom Riksgälden finns ett särskilt beslutsorgan som har till uppgift att fatta beslut i de frågor som Riksgälden ska pröva enligt lagen om resolution, lagen om förebyggande statligt stöd och lagen om insättningsgaranti. Beslutsorganet kallas resolutionsdelegationen och ska besluta i alla frågor som är av principiell karaktär eller av större betydelse. Sådana frågor kan i kris inkludera beslut om krishanteringsåtgärd samt i planeringsarbetet beslut av minimikrav på nedskrivningsbara skulder (MREL) och resolutionsplaner.

Resolutionsdelegationen består av riksgäldsdirektören och ytterligare upp till sex ledamöter som utses av regeringen. Riksgäldsdirektören är ordförande i resolutionsdelegationen.

Finansiering av krishantering

Syftet med krishanteringsramverket är att den finansiella sektorn ska stå för de direkta kostnaderna av finansiella kriser. I första hand ska det ske genom att aktie- och fordringsägarna i det krisdrabbade institutet bär kostnaderna. Under vissa omständigheter kan externa medel tillföras som komplement. För sådana ändamål finns särskilda arrangemang som finansieras genom avgifter från instituten. Gemensamt för sådana avgifter är att de syftar till att det ska finnas medel avsatta i förväg som staten kan använda om den finansiella stabiliteten är hotad och institutens egna resurser inte är tillräckliga. I Sverige finns det för detta ändamål tre finansieringsarrangemang: resolutionsreserven, insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden.

Finansiering av resolution

Alla institut är föremål för kapitalkrav. Därutöver ställer Riksgälden minimikrav på nedskrivningsbara skulder (MREL). Sammantaget syftar dessa krav till att säkerställa att det finns tillräckligt med kapital och skulder som kan skrivas ned eller konverteras. På så vis bärs kostnaderna av aktie- och fordringsägare. Men under resolutionsfasen kan det finnas behov av extern finansiering för att täcka institutets löpande finansiering. Av den anledningen finns en resolutionsreserv som byggs upp med avgifter från instituten och som kan ge tillfällig likviditet i form av lån eller garantier under resolution.

Figur 8. Resolution finansieras i första hand av privata intressenter



Under extraordinära omständigheter kan resolutionsreserven också användas för att bidra till återkapitaliseringen av ett institut som är försatt i resolution. Det förutsätter dock att aktie- och fordringsägare först har tagit förluster och/eller bidragit till återkapitaliseringen till ett belopp motsvarande minst 8 procent av institutets balansomslutning (mätt vid tidpunkten för resolutionsbeslutet).

Resolutionsreserven byggs upp genom avgifter från de institut som omfattas av resolutionsregelverket. Resolutionsavgifter ska betalas så länge som behållningen i resolutionsreserven understiger 3 procent av institutens sammanlagda garanterade insättningar. Utöver reservens behållning finns en kredit- respektive garantiram som fastställs årligen av riksdagen.

Resolutionsreserven är ett konto i Riksgälden. När avgifterna betalas in till kontot går de samtidigt in i statens samlade kassaflöde, likt andra inbetalningar till staten. Om pengar från reserven behöver användas görs en utbetalning från kontot och pengar går samtidigt ut ur statskassan. När avgifterna kommer in förstärks därmed budgetsaldot och minskar statens lånebehov och statsskulden. Om utbetalningar behöver göras ökar lånebehovet och statsskulden.

Att resolutionsreserven är konstruerad på ovanstående vis följer de allmänna principer som tillämpas för statsbudgeten och statens finansiering. Syftet med att låta inbetalningar minska statsskulden i stället för att öronmärkas och fonderas är att uppnå en kostnadseffektiv förvaltning av statens finanser.

Finansiering av insättningsgarantin

Insättningsgarantin innebär att insättningsgarantisystemet ska bära förluster i insättnarnas ställe. De kapital- och MREL-krav som myndigheterna ställer på instituten innebär dock att det finns betydande resurser som skyddar insättningsgarantisystemet från förluster. Därtill har insättningar som täcks av insättningsgarantin en prioriterad ställning vid konkurs. Detta ger insättarna och insättningsgarantisystemet ett ytterligare skydd mot förluster. Även i detta system är det alltså i första hand aktie- och fordringsägare (som inte är insättare) som ska bära förluster. Först i andra hand faller förlustbördan på insättningsgarantisystemet.

På samma sätt som resolutionsreserven är insättningsgarantifonden finansierad med avgifter från instituten. Om insättningsgarantin träder in finansieras ersättningen med medel från fonden. Om fondens medel inte räcker för att betala ut ersättning i samband med ersättningstillfället finns möjlighet att låna av svenska staten. Dessa lån ska återbetalas genom att ytterligare avgifter tas ut från instituten i efterhand.

Alla institut som omfattas av insättningsgarantin betalar en årlig avgift till Riksgälden. De avgifter som betalas in förs över till en fond, insättningsgarantifonden, som förvaltas av Kammarkollegiet. Fonden placerar avgifterna på räntebärande konto hos Riksgälden eller i statsobligationer. Insättningsgarantifonden skiljer sig därmed från resolutionsreserven och stabilitetsfonden genom att medel som betalats in till fonden får placeras i tillgångar i form av statsobligationer.

Finansiering av förebyggande statligt stöd

För att finansiera åtgärder som vidtas enligt lagen om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut finns en särskild fond i form av stabilitetsfonden. Som framgick i avsnittet *Förebyggande statligt stöd* kan det handla om likviditets- eller kapitalstödande åtgärder till livskraftiga institut. För det fall de statliga stabiliseringsverktygen skulle tillämpas inom ramen för ett resolutionsförfarande ska det också finansieras med medel från stabilitetsfonden.

Stabilitetsfonden inrättades i samband med finanskrisen 2008 för att finansiera stödåtgärder för det finansiella systemet utifrån den lagstiftning som rådde då. Institutet betalade årliga avgifter till fonden fram till 2016, då stabilitetsavgiften ersattes med resolutionsavgiften. Delar av stabilitetsfondens medel fördes då också över till resolutionsreserven. De kvarvarande medlen kan användas till de syften som angavs ovan. Utöver denna behållning har stabilitetsfonden en kredit- respektive garantiram som fastställs årligen av riksdagen. I likhet med resolutionsreserven är stabilitetsfonden ett konto i Riksgälden.

Förberedelser och planering inför kris

Effektiv krishantering kräver omfattande planering och förberedelser. Riksgälden genomför krisplanering för alla banker och andra institut, oavsett om de är systemviktiga eller ej. Viktiga delar i detta arbete är att utarbeta planer för hur instituten ska hanteras i kris och besluta om krav på nedskrivningsbara skulder (MREL). Syftet med MREL är att säkerställa att det finns tillräckligt med skulder som går att skriva ner och, vid behov, omvandla till kapital om ett institut hamnar i kris. Riksgälden samarbetar nära med andra nationella och internationella myndigheter och organ i det förberedande arbetet.

Krisplanering för alla institut

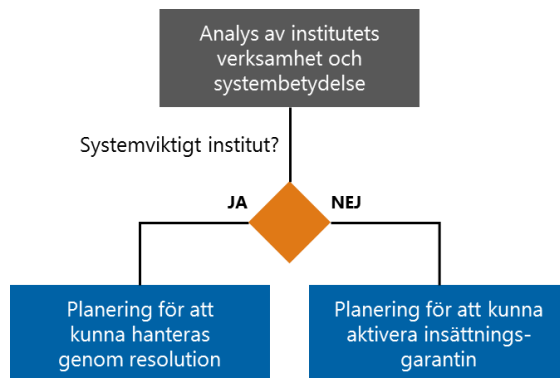
Utgångspunkten för Riksgäldens ansvar för resolution och insättningsgarantin är att säkerställa att krisdrabbade banker och andra institut kan hanteras utan att det uppstår allvarliga störningar för samhällsekonomin och att upprätthålla ett gott skydd för insättare. För att möjliggöra detta bedriver Riksgälden ett omfattande planeringsarbete.

Riksgälden genomför planering för hur krishanteringen ska genomföras för alla institut. Den analys och de bedömningar som görs för respektive institut samlas i en så kallad resolutionsplan. Av planen framgår bland annat hur Riksgälden avser att hantera institutet om det fallerar och hur eventuella hinder mot resolution ska avhjälpas.

Institutets systemviktighet avgör omfattningen av planeringen

Hur omfattande planeringen behöver vara avgörs av om institutet bedöms vara systemviktigt eller inte (se figur 9). Utgångspunkten är att systemviktiga institut ska hanteras genom resolution, medan icke systemviktiga institut ska avvecklas genom konkurs eller likvidation. Planeringen för ett systemviktigt institut är betydligt mer omfattande än planering för ett icke systemviktigt institut.

Figur 9. Krisplanering omfattar alla institut

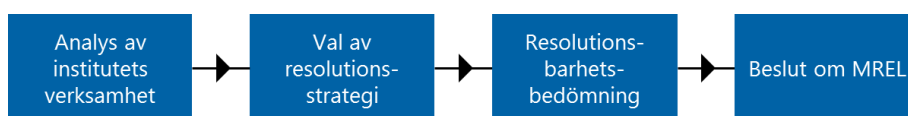


Krisplaneringen för icke systemviktiga institut fokuserar framför allt på att säkerställa att insättningar som är skyddade av insättningsgarantin kan betalas ut snabbt och effektivt. För att det ska vara möjligt att genomföra måste Riksgälden ha korrekt information om insättare och dess insatta medel omgående när institutet försätts i konkurs. Riksgälden genomför därför återkommande kontroller för att säkerställa att instituten kan leverera nödvändig information.

Resolutionsplaneringens beståndsdelar

Nedan beskrivs de viktigaste beståndsdelarna i Riksgäldens årliga planeringsarbete för de systemviktiga instituten.

Figur 10. Resolutionsplaneringens viktigaste beståndsdelar



Analys av institutets verksamhet

Riksgäldens resolutionsplanering utgår från den verksamhet som institutet bedriver. Det handlar om att identifiera om institutet bedriver verksamhet som bedöms vara kritisk för att det finansiella systemets grundläggande funktioner ska fungera och om en avveckling av institutets verksamhet kan leda till att krisen sprider sig till övriga delar av det finansiella systemet.

Med *kritisk verksamhet* avses en tjänst som ett institut tillhandahåller och som, om institutet inte längre utförde den, sannolikt skulle leda till en allvarig störning i det finansiella systemet. Att ta emot insättningar från allmänheten eller att erbjuda lån med bostad som säkerhet är exempel på verksamheter som kan bedömas som kritisk. Andra exempel är att låna ut pengar till företag eller att hantera deras inlåning. För att en verksamhet ska bedömas som kritisk behöver den uppgå till en viss andel av marknaden.

Bedömningen om en avveckling av institutets verksamhet kan leda till att krisen sprider sig till övriga delar av det finansiella systemet handlar om vilken påverkan en avveckling genom konkurs eller likvidation skulle ha på andra instituts förmåga att tillhandahålla kritisk verksamhet. Det kan exempelvis handla om potentiella spridningseffekter på de finansiella marknaderna till följd av oro bland investerare.

Därtill görs en generell genomgång av hur institutets legala struktur, organisation, stödjande funktioner och affärsmodell ser ut. Kännedom om dessa aspekter är viktiga för att Riksgälden ska kunna genomföra resolution.

Val av resolutionsstrategi

Resolutionsstrategi handlar om att göra ett antal val om vilka verktyg som är mest lämpliga och, i förekommande fall, var i en koncern verktygen ska sättas in om institutet fallerar (se kapitlet *Riksgäldens ansvar om en kris uppstår*). Denna analys görs på förhand inom ramen för resolutionsplaneringen. Utgångspunkten är att Riksgälden väljer den strategi som passar bäst mot den verksamhet som institutet bedriver och det sätt på vilket institutet är uppbyggt legalt och operativt.

Bedömning om resolutionsbarhet

För att säkerställa att åtgärder i planerna kan genomföras gör Riksgälden en bedömning av de systemviktiga institutens *resolutionsbarhet*. Att ett institut är resolutionsbart innebär att det kan hanteras i enlighet med strategin och utan att det uppstår allvarliga störningar i det finansiella systemet. Bedömningen av institutens resolutionsbarhet kan delas in i finansiell och operationell resolutionsbarhet. Minimikrav på nedskrivningsbara skulder (MREL) är en viktig del i att säkerställa finansiell resolutionsbarhet. Att det finns avtal mellan institutet och leverantörer som gör att stödfunktioner, exempelvis IT-system, fungerar även i resolution är exempel på operationell resolutionsbarhet.

Resolutionsbarheten prövas regelbundet. Om det finns väsentliga hinder mot resolution ska Riksgälden kräva att institutet vidtar åtgärder för att minska eller undanröja hindren. Om Riksgälden bedömer att de åtgärder som institutet föreslår inte undanröjer eller minskar hindren får Riksgälden besluta om vilka åtgärder institutet ska vidta. Det kan exempelvis handla om att begränsa risker, avyttra tillgångar eller att genomföra legala förändringar.

Minimikrav på nedskrivningsbara skulder (MREL)¹²

För att resolution ska kunna genomföras måste instituten ha en viss mängd eget kapital och skulder som går att skriva ner för att täcka förluster och återställa kapitalet i en kris. Av den anledningen har ett särskilt krav införts, minimikravet på nedskrivningsbara skulder (MREL).¹³

MREL ska spegla både förlustabsorberings- och återkapitaliseringsbehov

Det har sedan länge ställts krav på att banker och andra institut ska ha tillräckligt med kapital för att kunna bära oförutsedda förluster som kan uppstå vid en ekonomisk påfrestning (kapitalkrav). MREL är ett kompletterande krav som innebär att institutet, utöver det förlutsbärande kapitalet, ska ha tillräckligt med ytterligare kapital eller skuldinstrument för att vid behov kunna *återkapitaliseras*. Det innebär att kapitalbasen hos ett institut i resolution byggs upp på nytt för att säkerställa fortsatt drift av de delar av företagets verksamhet som ska leva vidare. Återställningen sker genom tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget som innebär att hela eller delar av institutets skulder skrivs ned eller konverteras till aktier.

För systemviktiga institut ska MREL spegla det förlustabsorberings- och återkapitaliseringsbehov som bedöms finnas hos varje enskilt institut om det fallerar. Kravet utgörs därför av två delkomponenter:

- Ett förlustabsorberingsbelopp (FAB), som i grova termer ska motsvara företagets kapitalkrav.
- Ett återkapitaliseringsbelopp (ÅKB), som ska motsvara det belopp som krävs för att återställa kapitalet till de kravnivåer som kommer att gälla för institutet efter resolution.

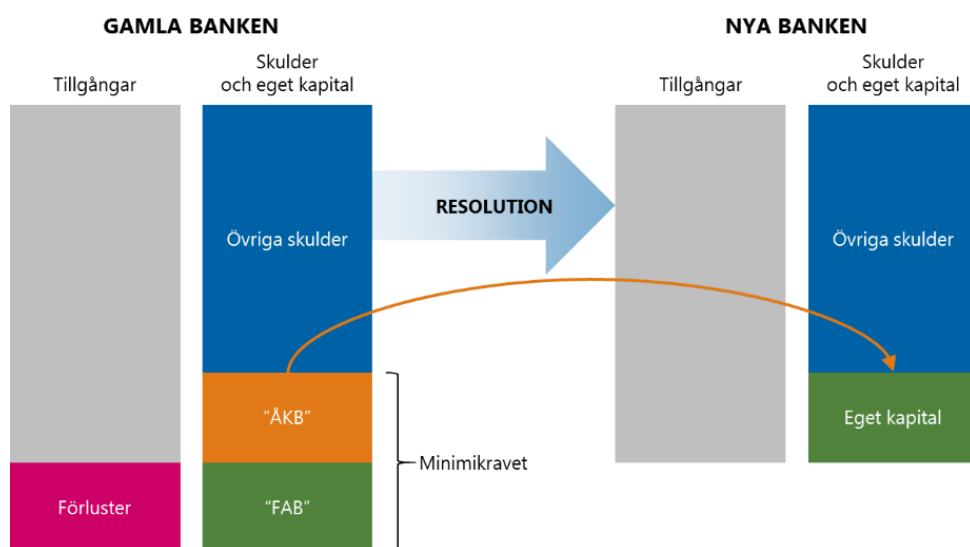
Riksgälden ställer minimikrav på nedskrivningsbara skulder på alla institut. För institut som inte bedöms vara systemviktiga innebär det i praktiken inget tillkommande krav, eftersom MREL inte kommer att överstiga institutets kapitalkrav.

¹² MREL står för *Minimum requirement of own funds and eligible liabilities*.

¹³ Se promemorian *Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder (RG 2016/425)*, Riksgälden den 23 februari 2017.

Illustration över hur MREL fungerar i praktiken

I figur 11 nedan ges en schematisk beskrivning av en skuldnedskrivning och konvertering för ett institut där *hela* verksamheten rekonstrueras och drivs vidare. I exemplet uppstår förluster i "Gamla banken" som motsvarar hela FAB, vilket innebär att bankens kapitalbas är totalt förbrukad och banken fallerar. Eftersom banken bedöms vara systemviktig försätts den i resolution. Riksgälden genomför då en konvertering av skulder till aktier för att återställa kapitalbasen. Det belopp som konverteras motsvarar i det här exemplet ÅKB, som efter konverteringen utgör det egna kapitalet i "Nya banken".

Figur 11. Exempel över hur MREL fungerar i praktiken*Principen om skuldandel och efterställdhet*

En förutsättning för att Riksgälden ska kunna genomföra skuldnedskrivning är att minimikravet på nedskrivningsbara skulder uppfylls med finansiella instrument som kan skrivas ned eller konverteras till kapital utan att det leder till allvarliga störningar i det finansiella systemet. I regelverket finns vissa grundkrav på vilka egenskaper instrumenten måste ha för att få räknas med i MREL. Riksgälden har valt att komplettera dessa med två principer för vilka ytterligare *egenskaper* skulderna ska ha:

- **Skuldandel:** MREL ska uppfyllas med en viss andel skulder, motsvarande återkapitaliseringsbeloppets storlek. På så sätt säkerställs att det finns tillräckligt med skulder att skriva ned, och vid behov, omvandla till kapital om ett institut hamnar i kris.
- **Efterställdhet:** MREL ska uppfyllas helt med efterställda instrument. Att skulderna är efterställda innebär att de skrivs ner före andra skulder, som exempelvis insättningar från storföretag eller seniora bankobligationer. Det blir därmed tydligt att det är investerare i efterställda instrument som, efter aktieägarna, får bära kostnaderna när ett institut fallerar.

Om ett institut inte efterlever principerna kan det leda till att Riksgälden vidtar åtgärder mot ett institut för att undanröja sådana hinder mot resolution (se avsnitt *Resolutionsbarhetsbedömning* ovan).

Internationellt samarbete och resolutionskollegier

Riksgälden deltar i en rad olika internationella sammanhang i syfte att främja finansiell stabilitet. Kärnan i det internationella samarbetet är de så kallade resolutionskollegierna. Därutöver deltar Riksgälden i flera internationella organisationer och arbetsgrupper som på olika sätt arbetar för att främja krishantering.

Resolutionskollegier för institut med verksamhet i flera länder

För institut som bedriver verksamhet i flera länder ska alla moment i planeringsarbetet och i krishantering ske samordnat mellan berörda länder. Denna samordning sker i så kallade resolutionskollegier. Dessa består av representanter från resolutionsmyndigheter, tillsynsmyndigheter, centralbanker, insättningsgarantisystem samt finansdepartement i de länder där koncernen har ett dotterbolag eller en större filial. Därutöver bjuds även Europeiska bankmyndigheten (Eba) in att delta i kollegiet. Kollegiet leds av resolutionsmyndigheten i landet där moderbolaget har sitt säte.

Resolutionskollegierna utgör ett forum för informationsutbyte och beslutsfattande. Deltagarna tar fram gemensamma koncernresolutionsplaner, beslutar om MREL, genomför bedömningar av institutens resolutionsbarhet och tar ställning till om åtgärder behöver vidtas för att möjliggöra resolution av koncernen som helhet. I kris är det kollegiets uppgift att komma överens om vilka åtgärder som ska vidtas i resolution.

Beslutsfattande i kollegierna förutsätter enighet mellan de beslutsfattande deltagarna.¹⁴ Vid oenighet kan frågan överlämnas till Eba för avgörande genom så kallad bindande medling. Eba fattar bindande beslut som de enskilda länderna därefter måste följa. Denna möjlighet gäller dock i huvudsak enbart i planeringsfasen.

För koncerner vars moderbolag har säte i Sverige ansvarar Riksgälden för att upprätta förslag till resolutionsplaner och att leda kollegiernas arbete. Riksgälden är representant i kollegiearbetet för utländska institut som har dotterbolag eller bedriver verksamhet genom filial i Sverige

Övrigt internationellt samarbete i syfte att främja finansiell stabilitet

Riksgälden deltar i det internationella regelgivningsarbetet kopplat till resolution, både på global och på europeisk nivå. I det globala arbetet är Riksgälden Sveriges representant i styrgruppen för resolution i rådet för finansiell stabilitet (FSB). På europeisk nivå deltar Riksgälden i Europiska bankmyndighetens (Eba) kommitté för resolution samt dess berörda undergrupper.

Riksgälden samarbetar även med internationella företrädare för insättningsgarantisystem, bland annat genom att vara medlem i samarbetsorganisationen för europeiska insättningsgarantisystem, European Forum of Deposit Insurers (EFDI) och samarbetsorganisationen för internationella insättningsgarantisystem, International Association of Deposit Insurers (IADI).

¹⁴ Beslut fattas av koncernresolutionsmyndigheten och resolutionsmyndigheterna i de länder där institutet har ett dotterbolag. Övriga deltagare har endast rätt att delta i kollegiets arbete.

Riksgälden arbetar för att statens finanser hanteras effektivt och att det finansiella systemet är stabilt. Riksgälden spelar därmed en viktig roll både på finansmarknaden och i samhällsekonomin.



Besöksadress: Olof Palmes gata 17 | Postadress: 103 74 Stockholm | Telefon: 08 613 45 00
E-post: riksgalden@riksgalden.se | Webb: riksgalden.se