

Datum: 2018-03-22

Talare: Hans Lindblad

Plats: The Nordic Bank Capital and Funding Forum

## **Resolution - ett paradigmskifte för hur vi hanterar banker i kris**

Det är i dagarna tio år sedan den amerikanska investmentbanken Bear Stearns under stor dramatik fick akut likviditetsbrist och efter insatser från Federal Reserve kunde tas över av JP Morgan. Det får sägas vara ett av de första tecknen på de finansiella problem i banksektorn som sedan tog globala proportioner. Ett drygt halvår senare följde Lehman Brothers i Bear Stearns fotspår och finanskrisen var ett faktum.

De internationella erfarenheterna från finanskrisen visade att den i många länder stod skattebetalarna dyrt. I avsaknad av fungerande krishanteringsramverk tvingades nämligen staterna att stötta bankerna med olika former av finansiellt stöd. En av de mest självklara slutsatserna från krisen var att detta var oacceptabelt och åren efter krisen arbetades därför principer för krishantering av banker fram på global nivå. Principerna etablerar en ny ordning för finansiell krishantering och har omsatts till nationella regler i många av de mest betydande ekonomierna i världen. Så även i Sverige.

I Sverige är Riksgälden ansvarig för den nya ordningen. Idag vill jag belysa hur denna fungerar och hur den i grunden har förändrat spelplanen för hur vi hanterar banker och andra institut kris. Det är ingen överdrift att säga att det handlar om ett paradigmskifte. Jag kommer också att beröra vad Riksgälden genomfört hittills samt belysa några förutsättningar för det fortsatta arbetet.

### **Det behövs både motståndskraft och effektiv krishantering**

Finansiella kriser har varit ett återkommande inslag i den ekonomiska historien. De har tagit sig olika uttryck genom alltifrån tulpaner och järnvägsaktier till haussade aktiepriser och överdriven skuldsättning. Oavsett vilken form krisen haft har liknande mönster gått igen med exempelvis stora skulder, högt risktagande och dålig fungerande incitamentsstrukturer. Gemensamt för de kriser som vi upplevt i modern tid är att banker genom sin roll som finansiella mellanhänder ofta kommit att hamna i centrum. De har en central betydelse för samhällsekonomins funktion, vilket har fått till följd att då bankerna haft problem har också samhället i stort fått problem.

Att banker hamnat i centrum för finansiella kriser beror på att det finns inneboende sårbarheter i det finansiella systemet. Banker är exempelvis sårbara eftersom de finansierar sig med lån som löper med kort löptid och lånar ut till längre löptider. Det skapar en obalans mellan vad man brukar kalla för illikvida och långfristiga tillgångar och kortfristiga skulder. Banker är dessutom tätt sammanlänkade med varandra. Det innebär att problem i en bank lätt kan sprida sig till andra banker med följden att förtroendet för banksystemet ifrågasätts. Dessa egenskaper innebär att banker i grunden är instabila. Samtidigt är omvandlingen från sparande till finansiering av investeringar en av det

finansiella systemets grundläggande funktioner. På så sätt är finansiell stabilitet en förutsättning för den realekonomiska utvecklingen. Det är också grunden till att banker, till skillnad från andra företag, är föremål för en noggrann och långtgående reglering. Bankerna måste ha motståndskraft mot de risker som verksamheten definitionsmässigt medför.

För att värna den finansiella stabiliteten och den realekonomiska utvecklingen har regeringar och myndigheter runtom i världen vid återkommande tillfällen stöttat kollapsande banker med skattemedel. I vissa fall har det gått så långt att hela stater kommit i statsfinansiell gungning till följd av dessa *bail-outs*. Irland är ett exempel från den senaste finanskrisen.

Men problemen stannar inte vid att finanskriser gräver djupa hål i statsbudgeten. Allvarliga finansiella kriser är i regel också förknippade med andra typer av samhällsekonomiska problem i form av kreditåtstramning, ökad arbetslöshet och kraftiga BNP-fall. Allt detta har vi som bekant egna smärtsamma erfarenheter av från den svenska 1990-talskrisen.

Av historien vet vi alltså att finansiella kriser är något av det värsta en nation kan drabbas av med betydande och långvariga samhällsekonomiska kostnader. Ställd inför detta dilemma har valet historiskt därför blivit att skattebetalarna fått ta notan för att täcka förluster och kapitalisera upp bankerna. I det långa loppet är detta inte ett effektivt sätt att hantera kriser på eftersom incitamentsstrukturen snarare uppmuntrar än dämpar överdrivet risktagande.

### **Riksgälden har ansvar för att hantera finansiella kriser**

Riksgäldens roll kopplat till finansiell stabilitet handlar om att hantera banker och andra finansiella institut i kris. Det kommer givetvis aldrig vara så att det kommer bli helt smärtfritt om en kris uppstår. Oavsett vilka befogenheter Riksgälden har kommer vi aldrig kunna trola bort alla problem som en finanskris innebär. Det vi däremot kan göra är två saker. Det ena är att se till att staten inte behöver använda skattebetalarnas medel för att stötta upp krisande banker. Det andra är att vi genom att hantera fallerande banker på ett effektivt sätt minimerar den samhällsekonomiska skada som krisen oundvikligen kommer att skapa.

Uppdraget som krishanteringsmyndighet fick vi i samband med finanskrisen 2008-09. Vid samma tidpunkt påbörjades också resan mot den nya krishanteringsordning som jag nämnde inledningsvis och som alltså i grunden har förändrat det sätt vi hanterar bankkriser på.

Vad det ytterst handlar om är att vi inte längre ska rädda banker med skattemedel. Det ska i stället vara bankernas aktieägare och andra investerare som fullt ut bär risker och kostnader i bankernas verksamhet. Men inte genom att banken försätts i konkurs och stängs ner, utan genom en process där banken hålls öppen och kan fortsätta tillhandahålla sina samhällsnyttiga funktioner. Den kallas resolution. Om man ska sammanfatta resolution i en enda mening så handlar det om att *rädda bankerna som funktion, men inte dess aktieägare eller andra investerare.*

Det är en välkommen omdaning. Den bryter med den gamla ordning som gav bankernas ekonomiska intressenter all uppsida i goda tider men som i regel ledde till att samhället via staten fick ta kostnaderna då det gick dåligt. Detta skapade en skadlig incitamentsstruktur som i grunden gjorde att marknadsekonomins mest grundläggande regel blev åsidosatt i banksektorn – hur paradoxalt det än kan låta.

Men den nya ordningen är också mer krävande än då problemen löstes genom att kasta skattepengar efter bankerna. Därför förutsätter det nya krishanteringsramverket en mycket större grad av förberedelser och planering. Riksgälden måste som resolutionsmyndighet säkerställa att bankerna är vad vi kallar ”resolutionsbara”. Låt mig idag försöka förklara vad detta innebär.

### **Riksgälden ställer krav på att bankerna ska kunna hantera en kris**

I december nådde vi en viktig milstolpe i infasningen av det nya ramverket. Då fattade Riksgälden, som en av de första myndigheterna i världen, beslut om resolutionsplaner för alla sina berörda banker och andra institut – 162 stycken<sup>1</sup>. Det innebär att det nu finns handfasta och skraddarsydda planer för hur varje enskilt institut ska hanteras i händelse av fallissemang.

Resolution ska bara tillämpas vid behov. För institut som inte anses systemviktiga ska normala spelregler – det vill säga konkurs – gälla vid ett fallissemang. Riksgälden planerar för att tio av de 162 instituten behöver hanteras genom resolution vid en kris. Förutom de fyra storbankerna gäller det Landshypotek, Länsförsäkringar, SBAB, Skandiabanken, Sparbanken Skåne och Svensk Exportkredit. Övriga 152 institut bedömer vi kan försättas i konkurs eller träda i likvidation utan att det hotar den finansiella stabiliteten.

En viktig del i planeringen är de krav vi ställer på att instituten ska ha tillräckligt resurser för att kunna rekonstrueras och drivas vidare (med nya ägare). Detta krav kallas MREL på fackspråk och innebär kortfattat att instituten, utöver det kapitalkrav som Finansinspektionen ställer, måste ha en viss mängd skulder som går att skriva ner eller konvertera till nytt eget kapital. Kravet är kalibrerat så att det tillåter oss att återskapa ungefär lika mycket kapital som institutet var tvungen att ha i friskt tillstånd. Vi dubblar därmed institutens förmåga att för egen maskin sörja för sin fortsatta livskraftighet.

Detta krav är vårt främsta instrument för att säkerställa att skattebetalarna inte ska behöva betala notan för att rädda de banker och andra institut som på grund av sin systembetydelse inte kan tillåtas gå i konkurs.

För att värna den finansiella stabiliteten, och därmed den makroekonomiska stabiliteten, har svenska myndigheter successivt byggt upp skyddsvallar efter finanskrisen. Det har resulterat i att de svenska storbankerna idag har både högre kapital- och likviditetskrav och striktare MREL-krav än vad som gäller för andra europeiska banker. Detta har samtidigt bidragit till att de svenska storbankerna är mer lönsamma än andra europeiska jämförbara banker. Därmed kan man säga att sannolikheten för att svenska storbanker

---

<sup>1</sup> I detta tal används begreppet banker och institut som samlingsnamn för de företag som regelverket berör.

skulle hamna i fallissemang minskat mer än för europeiska banker sedan den globala finanskrisen.

### **Nya krav har redan gett effekt...**

Även om besluten är alldeles färska kan vi redan nu se flera positiva effekter av den nya ordningen. Vi ser nämligen flera signaler på de finansiella marknaderna att resolutionsregelverket och Riksgäldens tillämpning av det uppfattas som trovärdigt.

Ett konkret kvitto är exempelvis att kreditvärderingsföretaget Standard and Poor's inte längre ser det som sannolikt att svenska staten kommer att stötta banker med skattemedel vid en kris. Detta är en stor förändring jämfört med tidigare och ett viktigt steg i att minska förväntningar om att staten alltid kommer att kliva in. Det bidrar till att minska vad som kommit att kallas den implicita statsgarantin och som på det sätt jag tidigare beskrev varit skadlig för det finansiella systemets funktionssätt och långsiktiga stabilitet.

Studier genomförda av bland annat den Europeiska Bankmyndigheten, Bank of England och oss på Riksgälden indikerar vidare att införandet av MREL-kraven har positiv effekt på den finansiella stabiliteten och den realekonomiska utvecklingen.<sup>2</sup> Dels minskar kravet risken att en bank hamnar i kris, dels blir effekten på BNP, sysselsättning och offentliga finanser lägre om en kris ändå skulle uppstå.

### **...men arbetet måste fortsätta**

Men allt detta innebär inte att vi kan luta oss tillbaka och betrakta oss som färdiga. Mycket arbete kvarstår. Resolutionsbarhet är inte ett svartvitt koncept. Vi har i resolutionsplanerna gjort de viktigaste vägvalen för hur varje enskild bank ska hanteras vid en kris. Nu skiftar vi fokus mot att vidareutveckla och förfinna de metoder och ramverk som vi kommer att använda oss av för att operationalisera resolutionsplanerna. Vi har förvisso redan idag en modell som vi är övertygade om kommer att fungera, men den är långt ifrån fulländad.

Vad detta handlar om är att vi behöver skapa och förbättra de rutiner som krävs för att genomföra resolution. Det gäller exempelvis värdering av en bank, hur skuldnedskrivning ska genomföras i en svensk kontext eller hur en så kallad brobank ska sättas upp i väntan på nya ägare. Det handlar också om hur den löpande finansieringen av en bank som är försatt i resolution ska kunna säkerställas.

Det räcker inte att vi som ansvarig myndighet förbereder oss. Bankerna måste också anpassa sig. Det handlar inte minst om att förändra sin finansiering för att möta det MREL-krav som jag beskrev tidigare. Det handlar i grunden om att emittera en betydande mängd skuld av den sort som lämpar sig bäst för nedskrivning, det vill säga efterställd skuld. Riksgälden följer denna utveckling kontinuerligt och vår bedömning är att bankerna så här långt förbereder sig väl.

---

<sup>2</sup> Se t.ex. Bank of England (2015), *The Bank of England's approach to setting MREL*, *Consultation on a proposed Statement of Policy* och Bank of International Settlements (2015), *Assessing the economic costs and benefits of TLAC implementation*.

Men bankerna kommer också behöva ägna sig åt betydande internt arbete för att se till att deras processer och system kan hållas igång i händelse av en kris. Ett av de första problemen som mötte de ansvariga myndigheterna i Storbritannien när de klev in på Lehman Brothers London-kontor var exempelvis att elbolaget stängt av strömmen. Den typen av tillsynes triviala operationella aspekter måste också tänkas igenom. Men det kan också handla om mer komplicerade saker, såsom att se till att finansiella kontrakt inte kan inlösas i förtid och att bankens legala struktur inte är alltför svår att hantera.

Därtill behöver resolutionsregelverkets barnsjukdomar åtgärdas. Just nu pågår en översyn av det EU-direktiv som ligger till grund för regelverket. Denna översyn kommer leda till att många av de initiala problemen hanteras.

Ett exempel är de nya förmånsrättsregler som redan antagits på EU-nivå och som möjliggör för banker att ge ut skulder som prioriteras högre än kapital men lägre än i princip alla andra sorters skulder. Det är väsentligt att denna förändring införs skyndsamt i svensk rätt och jag välkomnar att regeringen nu har remitterat sitt förslag för att få detta på plats. Det kommer vara till gagn för bankerna, men framförallt kommer det vara till gagn för Riksgäldens möjligheter att utföra vårt krishanteringsuppdrag.

Sammantaget kommer dessa åtgärder och initiativ, när genomförda, att bidra till att göra de svenska bankerna resolutionsbara. Alltså att vi kan hantera en eventuell kris i något eller flera utav dem på sätt som både säkerställer den finansiella stabiliteten och värnar skattebetalarnas pengar.

### **Effektiv krishantering förutsätter ett gott samarbete**

Detta är i sig dock inte tillräckligt. Jag kan inte nog betona vikten av samarbete. Ett gott samarbete mellan myndigheterna – Riksgälden, Finansinspektionen och Riksbanken – både i kris och i förberedelsearbetet är av yttersta vikt. Ett exempel på en sådan aktuell fråga är synen på centralbankers möjlighet att ge likviditetsstöd till banker i resolution. Tillgång till likviditet i resolution är centralt. Tillfälligt likviditetstöd från resolutionsreserven eller centralbanker kan därför vara avgörande för ett ordnat och framgångsrikt resolutionsförfarande. Men för att kunna skapa förutsättningar för en god krishantering behöver vi också ett gott samarbete med bankerna. Det är de som ska se till att deras verksamhet kan hanteras genom resolution, det vill säga se till att de är resolutionsbara.

Därtill kommer att de större bankerna är verksamma i flera olika länder. Det betyder att vi på Riksgälden måste ha ett välfungerande samarbete med våra utländska kollegor. För detta ändamål träffas vi löpande i olika konstellationer, exempelvis inom ramen för Europeiska Bankmyndighetens arbete men också i de instituttspecifika s.k. resolutionskollegier som är upprättade för att diskutera och besluta om storbankernas resolutionsplaner.

Vi är som jag bedömer det på god väg i det här avseendet och det handlar i grunden om att fortsätta på den inslagna vägen.

### **Riskerna försvinner inte för att banken flyttar sitt huvudkontor**

Låt mig idag också peka på dynamiken i vårt uppdrag. Resolutionsplanering är något som aldrig blir färdigt. Och det beror förstås till stor del på att det finansiella landskapet ständigt förändras. En sådan förändring som har stor betydelse är Nordeas nu beslutade flytt av sitt huvudkontor till Finland.

Jag har sagt det tidigare i olika sammanhang, men det tål att upprepas: En flytt av Nordeas huvudkontor är inte synonymt med att riskerna för Sverige försvinner eller ens minskar. Tvärtom kvarstår de väsentliga risker som kommer av att Nordea alltjämt kommer att vara en av de största aktörerna på svensk bankmarknad. Inte heller kommer det att påverka vilken risk staten löper: förluster ska oavsett var banken har sitt huvudkontor täckas av aktie-ägare och långgivare. Skillnaden blir istället att svenska myndigheter förlorar en stor del av inflytandet över tillsyn och krishantering av Nordea, och därmed möjligheten att anpassa åtgärderna efter specifikt svenska förutsättningar. Det gäller både i förebyggande syfte och i en mer akut fas.

Därför är det viktigt att vi gemensamt verkar för att de myndigheter som nu tar över ansvaret – ECB som tillsynsmyndighet och Single Resolution Board som resolutionsmyndighet – upprätthåller de skyddsvallar som de svenska myndigheterna successivt byggt upp. Om vi däremot får en situation där kraven på kapital, likviditet och efterställd skuld minskar och skyddsvallarna därigenom monteras ned kan det leda till försämrad motståndskraft och resolutionsbarhet i det svenska banksystemet. Om det händer blir Sverige den stora förloraren.

### **Resolution – ett paradigmskifte**

Finansiella kriser är kostsamma för samhällsekonomin. Det kommer de alltid att vara i den meningen att BNP, investeringar och sysselsättning alltid kommer att påverkas negativt när det blir oroligt på de finansiella marknaderna. Det får i sin tur *indirekta* konsekvenser för statsfinanserna.

Med det nya sättet att hantera banker i kris, alltså att genom resolution se till att aktieägare och långgivare bär alla *direkta* kostnader för att stötta upp den fallerande banken, kan vi dock se till att den samlade notan för samhället blir lägre. Vi minskar de skadliga effekterna ifall en kris inträffar.

Genom att tvinga bankens långgivare att bidra med sin del till förlusttäckningen ger vi dem dock samtidigt ett kraftfullt incitament att på förhand se till att banken sköter sin verksamhet på ett bra sätt. De får på detta sätt något av en tillsynsroll. Det kommer högst sannolikt att minska också risken för att en bankkris överhuvudtaget ska uppstå.

Det är något av ett paradigmskifte att ta oss till denna nya jämnvikt. Det kräver som jag har varit inne på mycket mer av förberedelser. Det kräver att vi myndigheter orkar ställa krav och det kommer att kräva ett resolut agerande när krisen väl kommer. Erfarenheten från den kris vi upplevde för tio år sedan visade oss dock en gång för alla varför denna resa är mödan värd.

### **Behov av bredare analys och samordning av regler framöver**

Som jag nämnde i inledningen har det finansiella systemet inneboende sårbarheter som gör det känsligt för störningar. Därför behövs skyddsvallar som stärker motståndskraften, exempelvis genom kapitalkrav och minimikrav på nedskrivningsbara skulder. Och därtill behövs en effektiv ordning för att kunna hantera de banker som ändå fallerar.

Oavsett skyddsvallar och effektiv krishantering kan vi inte förutsätta att samhällsekonomiska kostnader kommer att elimineras i kriser framöver. I det perspektivet kan man fråga sig om det är rimligt att ledningar och styrelser i globalt systemviktiga banker ska kunna fatta beslut som riskerar att påverka den ekonomiska utvecklingen negativt för en hel nation. Det skulle exempelvis vara intressant att se över möjligheterna att stärka bankledningars incitament till att ta mindre risk.

Behovet av reglering stannar dock inte där. Vi har i det finansiella systemet idag aktörer som är av en annan dignitet än vad de varit tidigare, exempelvis så kallade centrala motparter. Genom sin funktion som samlingsplats för risk kopplad till transaktioner av derivat har de idag en helt avgörande betydelse för det globala finansiella systemet. Därtill är de jämförelsevis få till antalet. Också denna typ av institut måste föras in på ett lämpligt sätt i den krishanteringsordning som nu etablerats för banker. Globalt har det rört sig framåt i denna fråga men på EU-nivå går det dessvärre långsamt.

Vidare är det många som funderar över den roll som försäkringsbolagen spelar. Vad händer om ett stort och globalt sammanlänkat försäkringsbolag skulle falla på det sätt som varit återkommande för banker? Vilka följdverkningar får det för det finansiella systemet som helhet?

Och vad innebär finansiell teknologi och nya metoder och vanor för betalningar för bankerna och de olika betaltjänstföretag som nu växer fram? Detta är frågor som också måste analyseras.