



## Europeiskt ramverk för hantering av banker i kris

---

### Sammanfattning

Utskottet har granskat EU-kommissionens meddelande om en EU-ram för krishantering inom finanssektorn (KOM(2010) 579). Som ett led i granskningen höll utskottet vid mitten av april 2011 en offentlig utfrågning om meddelandet. Vid utfrågningen deltog bl.a. kommissionären för EU:s inre marknad Michel Barnier.

Finanskrisen avslöjade betydande brister i krishanteringen på de europeiska finansmarknaderna. Utskottet välkomnar därför EU-kommissionens förslag till ett EU-gemensamt regelverk för hantering och avveckling av banker som hamnat i svårigheter eller kris. Ett gemensamt ramverk är viktigt för att begränsa effekterna och de samhällsekonomiska kostnaderna av framtida kriser och för att minska ett överdrivet risktagande i den finansiella industrin, s.k. moral hazard.

Ett ramverk bör bygga på regler och principer som tydligt klargör att alla banker, oavsett om de är stora eller små, kan avvecklas, hur det kan göras och att det är bankägarna och kreditgivarna som ska stå för kostnaderna, inte skattebetalarna, vilket till stor del var fallet under finanskrisen.

Kommissionens förslag kan med vissa mycket viktiga förändringar och tillägg fungera som ett acceptabelt ramverk för finansiell krishantering, enligt utskottet. Utskottet anser vidare att det är viktigt att kommissionen mer noga överväger effekterna av förslaget än vad man gjort i meddelandet. Ramverket måste noga balanseras så att banker och andra finansiella företag även i framtiden kan driva och utveckla sin verksamhet på ett effektivt sätt.

Enligt utskottets uppfattning bör kommissionens förslag ses som ett ramverk med nödvändiga men inte tillräckliga regler för hur kriser ska förebyggas och åtgärder samordnas mellan länderna. Enskilda EU-länder bör ges möjlighet att komplettera det nationella ramverket med befogenheter, instrument och rutiner som passar det enskilda landet, men som inte finns med i kommissionens förslag.

Genomgången visar att kommissionens förslag är inriktat på hantering av enskilda banker som får problem, enligt utskottet. Förslaget saknar en bredare diskussion om hur en systemkris ska hanteras, dvs. liknande den situation som Europa och övriga världen gick igenom under 2008 och 2009. För att ramverket ska vara trovärdigt och effektivt krävs att kommissionen identifierar och föreslår rutiner, befogenheter och instrument för hur en systemkris ska hanteras.

Utskottet delar också de svenska myndigheternas uppfattning att ramverket för att bli trovärdigt måste tillåta ett temporärt statligt ägande samt möjligheter för staten att utfärda garantier och ge banker kapitaltillskott. Denna typ av åtgärder finns inte med i kommissionens förslag. Sverige har tidigare framgångsrikt använt sig av dessa åtgärder. Ägandet har varit temporärt och kostnader och kapitaltillskott har kunnat återvinnas och skattebetalarna hållits skadeslösa. Utgångspunkten för svenskt agerande är att om staten ska ta över ansvaret och administrationen av en bank så ska staten också ta över ägandet. Ansvar och ägande ska följas åt. Är denna grundläggande marknadsekonomiska princip tydligt utsagd och tillämpad så leder det till att bankernas incitament till ett överdrivet risktagande minskar. Staten får genom ägandet möjlighet att vid t.ex. en framtida försäljning återvinna kostnader genom att ta del av eventuella värdestegringar. Det är mycket viktigt att det framtida ramverket innehåller tydliga rutiner, legala befogenheter och gränser för denna typ av statliga ingripanden, menar utskottet.

Utskottet saknar i kommissionens förslag en diskussion om regeringarnas och centralbankernas roll i krishantering. Utskottet anser också att det är viktigt att tillsyns- och avvecklingsmyndigheternas ansvarsområden och hur eventuella åsiktsskillnader mellan myndigheterna ska avgöras tydligt klargörs i ramverket.

Utskottet välkomnar kravet att det ska upprättas rekonstruktions- och avvecklingsplaner för bankerna. Utskottet ser dock en risk för att systemet med planer blir ett administrativt tungrovt och resurskrävande system som kan leda till att arbetet koncentreras på fel saker. Därför är det viktigt att inriktningen och omfattningen av rekonstruktions- och avvecklingsplanerna noga beaktar risken för felfokusering, anser utskottet.

Utskottet delar de svenska myndigheternas kritik mot förslaget att myndigheterna ska kunna tillsätta en särskild förvaltare i en bank. Att tillsätta en särskild förvaltare utan att samtidigt ta över ägandet av banken bryter mot grundprincipen att ägande och ansvar ska följas åt. Aktieägarna bör inte få möjlighet att bära frukterna av att en särskild förvaltare och staten tar över verksamheten. Det kan ju också utveckla sig så att den särskilda förvaltaren förvärrar situationen, vem bär då ansvaret?

Kommissionens förslag till ramverk innebär enligt utskottet en omfattande reglering som kommer att få stora effekter på de nationella marknaderna och den nationella lagstiftningen. Det är därför centralt att kommissionen tar den tid som krävs för att noga analysera och bedöma

ramverkets effekter innan lagförslaget lämnas till ministerrådet, EU-parlamentet och de nationella parlamenten. Utskottet anser också att det är viktigt att det därefter fastställs en rimligt utsträckt tid för behandling i de nationella parlamenten och för nationellt genomförande. I utlåtandet finns en motivreservation (SD).

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	5
Redogörelse för ärendet .....	6
Ärendet och dess beredning .....	6
Bakgrund .....	6
Sammanfattning av kommissionens meddelande .....	7
Regeringens faktapromemoria om kommissionens meddelande .....	14
Svenska myndigheters svar på kommissionens konsultationsrapport .....	15
Övriga konsultationssvar .....	22
Utskottets överväganden .....	23
Finansutskottets ställningstagande .....	23
Reservation .....	27
Europeiskt ramverk för hantering av banker i kris – motiveringen (SD) .....	27
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	28
<i>Bilaga 2</i>	
Öppen utfrågning: EU:s förslag till ramverk för hantering av banker i kris 14 april 2011 .....	29
<i>Bilaga 3</i>	
Bilder från utfrågningen den 14 april .....	59

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Europeiskt ramverk för hantering av banker i kris**

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

*Reservation (SD) – motiveringen*

Stockholm den 31 maj 2011

På finansutskottets vägnar

*Anna Kinberg Batra*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Tommy Waidelich (S), Elisabeth Svantesson (M), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Meeri Wasberg (S), Carl B Hamilton (FP), Annie Johansson (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Anders Sellström (KD), Johnny Skalin (SD), Ulla Andersson (V), Sven-Erik Bucht (S) och Jonas Eriksson (MP).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I sitt meddelande från den 20 oktober 2010 presenterade kommissionen ett förslag till ett EU-gemensamt ram- och regelverk för hantering av banker och vissa investmentbolag som hamnat i kris (KOM(2010) 579). I slutet av november 2010 färdigställde regeringen en faktapromemoria över kommissionens meddelande (2010/11:FPM32).

Den 6 januari 2011 presenterade kommissionen en s.k. konsultationsrapport över förslaget. Konsultationsrapporten är mer tekniskt detaljerad än förslaget från oktober, och i något fall redovisas även förslag som inte berördes i oktobermeddelandet. Kommissionen utlyste samtidigt en konsultation till den 3 mars 2011, där olika intressenter välkomnades att lämna sina synpunkter på konsultationsrapporten. Konsultationsperioden gick ut den 3 mars 2011. Enligt uppgifter från kommissionen hade 150 svar inkommit vid konsultationsperiodens utgång, däribland ett gemensamt svar från berörda svenska myndigheter: Finansdepartementet, Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret.

Den 14 april 2011 höll finansutskottet en offentlig utfrågning om EU:s förslag till ramverk. Vid utfrågningen deltog den ansvarige EU-kommissionären Michel Barnier, finansmarknadsminister Peter Norman, riksbankschef Stefan Ingves, generaldirektören för Finansinspektionen Martin Andersson och Irma Rosenberg, ledamot av Finanskriskommittén. Vid utfrågningen meddelade kommissionär Barnier att kommissionen avsåg att lämna ett lagförslag till ministerrådet och EU-parlamentet före slutet av sommaren 2011. Protokollet från utfrågningen är bifogat till utlåtandet.

## Bakgrund

Arbetet med ett europeiskt krisramverk inleddes 2009. De Larosiére-gruppen menade i den rapport som presenterades i februari 2009 att bristen på enhetliga verktyg för krishantering och krislösning i EU missgynnade Europa i förhållande till USA. Detta bör åtgärdas genom att adekvata åtgärder vidtas på EU-nivå, ansåg gruppen. Europeiska rådet drog vid sitt möte i juni 2009 slutsatsen att ytterligare åtgärder måste vidtas för att bygga ett omfattande ramverk för förebyggande och hantering av finanskriser.

Den s.k. G20-gruppen åtog sig vid toppmötet i Pittsburg i september 2009 att gemensamt agera för att ”utveckla verktyg och ramar för en effektiv avveckling av finanskoncerner för att dämpa skadeverkningarna av finansinstitutens konkurser och minska moraliska risker i framtiden”.

Som ett svar på detta antog kommissionen i oktober 2009 ett meddelande om en europeisk ram för gränsöverskridande krishantering inom banksektorn (KOM(2009) 561) där man argumenterade för och diskuterade olika förslag till ramverk för att säkra den framtida finansiella stabiliteten. Som ett led i ramverksarbetet antog kommissionen i maj 2010 ett meddelande om bankavvecklingsfonder (stabilitetsfonder) där man förordade att avvecklingsfonder inrättas i EU-länderna för att finansiera och underlätta avvecklingen av banker i kris (KOM(2010) 254). Fonderna borde enligt kommissionen finansieras genom att avgifter tas ut av bankerna ex-ante, dvs. att avgifterna tas ut före och inte efter att en kris eller konkurs inträffat.

Vid sitt möte i Toronto i juni 2010 gick G20-gruppen ett steg längre än tidigare genom att deltagarna kom överens om att utforma och implementera system som ger myndigheterna befogenheter och verktyg att rekonstruera och avveckla alla typer av krisdrabbade finansinstitut, utan att skattebetalarna i slutändan får bära bördan.

## Sammanfattning av kommissionens meddelande

### **Kommissionens övergripande utgångspunkter**

Finanskrisen har enligt kommissionen visat att det behövs ett robust ramverk för krishantering på både nationell nivå och EU-nivå. Till följd av bristen på tydliga regelverk tvingades medlemsländerna att på olika sätt garantera finansinstitutens skulder och tillgångar. Totalt uppgick det statliga stödet under finanskrisen till 13 % av EU-områdets BNP, enligt kommissionen.

Det övergripande målet med kommissionens förslag är att alla finansiella institut som råkat i svårigheter, oavsett typ och storlek, ska kunna gå i konkurs utan att den finansiella stabiliteten riskeras och utan att skattebetalarna får stå för kostnaderna. Det konkursskydd som tidigare i praktiken gällt flertalet finansinstitut ska starkt begränsas – incitamenten för överdrivet risktagande, dvs. moral hazard, ska minskas. Kostnaderna för avveckling ska bäras av aktieägarna, borgenärerna och bankindustrin i stort, genom avvecklings- och stabilitetsfonderna. En viktig princip bör dock vara att aktieägarna och långivarna inte ska lida större förlust än vad de hade gjort om institutet försatts i regelrätt konkurs.

Ramverket ska enligt kommissionen vara ändamålsenligt, objektivt och flexibelt, och innehålla möjligheter för myndigheterna att upprätthålla en service av banktjänster även under en krissituation. Ramverket ska omfatta alla nationella och gränsöverskridande kreditinstitut och vissa investmentbolag. Kommissionen ska arbeta vidare med krishanteringsarrangemang för andra finansinstitut som t.ex. försäkringsbolag, investeringsfonder och clearingföretag. Detta arbete ska avrapporteras senast i slutet av 2011.

Kommissionen anger sju principer för ramverket:

- Förebyggande och förberedande ska vara det första steget. Planering och förebyggande åtgärder ska hjälpa myndigheter och företag att förbereda en avveckling.
- Myndigheterna ska ha trovärdiga verktyg som säkerställer att de har möjlighet att avveckla institut på ett sätt som minimerar spridningsrisiker och säkerställer att grundläggande finansiella tjänster erbjuds utan avbrott.
- Myndigheterna ska ha väl definierade befogenheter och processer som möjliggör snabba beslut samt undanröjer osäkerhet om rättsläget i fråga om när och vilka åtgärder myndigheterna kan vidta.
- Den moraliska risken ska minskas genom att förluster på ett lämpligt sätt ska fördelas mellan aktieägare och fordringsägare och genom att offentliga medel ska skyddas. Kostnaderna för avveckling ska åtminstone bäras av aktieägarna och så långt möjligt av långivarna, i enlighet med normal prioritetsordning. Om nödvändigt ska kostnaderna också bäras av banksektorn som helhet.
- Avveckling av gränsöverskridande koncerner ska underlättas för att undvika störningar på den inre marknaden, säkerställa en rättvis kostnadsfördelning och upprätthålla grundläggande banktjänster.
- Rättsläget ska vara tydligt. Lämpliga skyddsåtgärder för tredje man ska införas. Eventuella kollisioner mellan äganderättigheter och vad som är nödvändigt och motiverat i allmänhetens intresse bör begränsas. Fordringsägarna bör få samma behandling som de skulle ha fått om banken hade avvecklats.
- Snedvridningar av konkurrensen ska begränsas. Statligt stöd som beviljas inom ramverket måste vara förenligt med fördragsregler och den inre marknaden.

Kommissionens förslag bygger bl.a. på att varje medlemsstat ska bilda och identifiera en avvecklingsmyndighet. Avvecklingsmyndigheten ska vara administrativ till sin karaktär och helst vara åtskild från övriga tillsynsmyndigheter inom området. Kommissionen föreslår åtgärder inom följande fem områden: förberedande och förebyggande åtgärder, åtgärder för tidigt ingripande, avvecklingsåtgärder, samordning av gränsöverskridande krishantering och finansiering av kostnaderna för avveckling. Åtgärderna inom respektive områden beskrivs kortfattat nedan.

### **Förberedande och förebyggande åtgärder**

- **Förbättrad tillsyn.** Tillsynsmyndigheter ska varje år utarbeta ett tillsynsprogram för alla finansiella institut som står under övervakning. Tillsynsutredningarna ska i betydligt större utsträckning än tidigare ske på plats i instituten och genomföras på ett mer systematiskt sätt. Ett system med tydligare och robustare standarder ska fastställas och tillsynsbedömningarna ska bli mer ingripande och framtidsorienterade.



- **Rekonstruktions- och avvecklingsplaner.** Rekonstruktions- och avvecklingsplaner är enligt kommissionen en viktig och väsentlig del av planeringen av en konkurs i större finansiella institut. Kommissionen föreslår därför att det ska införas ett krav att samtliga kreditinstitut ska utarbeta och uppdatera rekonstruktionsplaner. Planerna ska bl.a. innehålla uppgifter och detaljer om hur instituten i olika situationer ska agera för att förbättra likviditeten, utöka kapitalet och minska risktagandet i verksamheten. Rekonstruktionsplanerna ska skickas till och bedömas av tillsynsmyndigheterna. Avvecklingsmyndigheterna och tillsynsmyndigheterna ska tillsammans med företagen utarbeta uppdaterade avvecklingsplaner för samtliga institut. Avvecklingsplanerna ska beskriva hur instituten ska kunna avvecklas vid en kris och bl.a. innehålla uppgifter om koncernstrukturer, koncerninterna garantier, skulder, kontrakt, motparter, depåavtal etc. Planerna ska upprättas på både koncern- och företagsnivå och godkännas av avvecklings- och tillsynskollegierna i EU (läs mer om kollegierna under rubriken Samordning av gränsöverskridande krishantering nedan).
- **Utökade förebyggande befogenheter.** Avvecklings- och tillsynsmyndigheterna ska i samband med utformningen och fastställandet av avvecklingsplanerna kunna bestämma att bl.a. institutens exponeringar begränsas eller ändras, att viss verksamhet begränsas eller avvecklas och att institutens rapportering på olika områden utökas.
- **Överföring av tillgångar.** Reglerna för överföring av medel inom ett institut ska förtydligas. Detta för att bl.a. slå vakt om den finansiella stabiliteten i de medlemsstater där överförande enheter är etablerade och skydda fordringsägarnas och aktieägarnas intressen.

I kommissionens konsultationsrapport från början av januari 2010 utvecklar kommissionen ett förslag om stresstester. Kommissionen föreslår bl.a. att tillsynsmyndigheterna ska genomföra årliga stresstester på de finansinstitut som står under tillsyn. Tillsynsmyndigheterna bör också genomföra återkommande stresstester på motståndskraften i landets samlade banksystem.

### Åtgärder för tidigt ingripande

Kommissionen föreslår ett antal åtgärder för att myndigheterna i ett tidigt skede ska kunna hantera annalkande problem i finansinstitut. Detta för att förhindra att problemen förvärras och öka möjligheterna till rekonstruktion av bolagen. Åtgärderna ska kunna användas av myndigheterna om ett institut inte uppfyller eller att det är sannolikt att ett institut inte ska uppfylla kraven i kapitalkravsdirektivet eller de framtida likviditetskraven.

- **Utökade befogenheter för tillsynsmyndigheterna.** Tillsyns- och avvecklingsmyndigheternas befogenheter ska utökas och förtydligas. Myndigheterna ska t.ex. få möjlighet att förbjuda utdelningar och kupongbetalningar för hybridinstrument som ingår i kapitalbasen. Myn-

digheterna ska också kunna kräva att ett institut byter ut sin företagsledning och att en bank gör sig av med verksamhet eller verksamhetsområden som riskerar att erodera bankens finanser.

- **Krav på genomförande av rekonstruktionsplaner.** För att se till att instituten tidigt angriper eventuella problem i verksamheten ska instituten, på myndigheternas begäran, presentera och genomföra de åtgärder de avser att vidta för att rekonstruera bolaget.
- **Särskild förvaltning.** Om det visar sig att ett instituts rekonstruktionsplan inte är trovärdig eller att den inte genomförs på ett riktigt sätt ska tillsynsmyndigheterna kunna utse en särskild förvaltare som under högst ett år tar över förvaltningen av institutet eller stöttar den befintliga ledningen. Den särskilda förvaltaren ska ha samma befogenheter som den tidigare ledningen, och ägarna ska tvingas godkänna förvaltarens åtgärder. Beslutet att utse en särskild förvaltare bör, enligt kommissionen, inte vara förknippat med någon form av statsgaranti. Inte heller bör tillsynsmyndigheterna ha ansvarsskyldighet för de åtgärder förvaltaren vidtar.

### Åtgärder och befogenheter för avveckling

Utgångspunkten bör enligt kommissionen vara att insolventa kreditinstitut ska likvideras inom ramen för reguljära insolvensförfaranden. Detta inträffar dock sällan, särskilt inte när det handlar om systemviktiga institut som fått problem. Kommissionen anger att den kommer att se över hur insolvens lagstiftningen ska kunna reformeras för att likvidation ska bli ett realistiskt alternativ även för bankerna och kreditinstituten.

Enligt kommissionen kommer det dock alltid att vara nödvändigt att avveckla vissa finansinstitut vid sidan av de reguljära insolvensförfarandena. Detta för att bl.a. säkerställa den finansiella stabiliteten, säkerställa grundläggande ekonomiska betalnings- och tjänstefunktioner i samhället och maximera värden på återstående tillgångar.

Kommissionen anser att myndigheterna bör få tillgång till bl.a. följande åtgärder och juridiska befogenheter för att kunna genomföra en ordnad avveckling av en bank eller ett institut:

- **Avyttring av affärsverksamhet.** Myndigheterna ska få möjlighet att avyttra ett kreditinstitut eller delar av dess verksamhet till en eller flera köpare utan aktieägarnas samtycke.
- **Brobank.** Myndigheterna ska få möjlighet att överföra ett kreditinstituts verksamhet eller delar av verksamheten (inklusive insättningar och hypotekslån) till en tillfällig s.k. brobank (från engelskans bridgebank).
- **Avvecklingsbolag, av typen svenska Securum och Retriva.** Myndigheterna ska kunna överföra svaga eller s.k. giftiga tillgångar till ett separat bolag för att rensa en banks balansräkning.

- **Nedskrivning av aktiekapital och omvandling av skulder.** Kommissionen överväger också att ge myndigheterna möjlighet att skriva ned aktiekapitalet i ett institut och att skriva ned skulderna eller att omvandla skulder till aktiekapital för att återställa institutets eget kapital (s.k. haircut och bail-in). Dessa åtgärder bör dock enligt kommissionen ses som extraordinära åtgärder för att hantera problem i stora och komplexa institut som allvarligt skulle hota den finansiella stabiliteten och den finansiella sektorns effektivitet om de avvecklades snabbt. Åtgärderna ökar myndigheternas möjligheter att upprätthålla ett instituts affärsverksamheter (tills vidare eller permanent) för att begränsa spridningsriskerna och trygga den finansiella stabiliteten. Kommissionen noterar emellertid att nedskrivningar och omvandlingar av skulder är förknippade med många tekniska och legala problem. Ett förslag som diskuteras är att alla oprioriterade fordringar i ett institut ska kunna omvandlas till aktiekapital när det fastställs att företaget inte längre är livskraftigt eller när myndigheterna ingriper och vidtar åtgärder.

### **Skyddsåtgärder för motparter vid avveckling**

Kommissionen föreslår att ramverket för avveckling ska omfatta skyddsåtgärder för motparter och marknadsförbindelser som berörs av överföring av egendom, tillgångar eller skulder. Dessutom ska ramverket omfatta bestämmelser om rättslig prövning för att garantera att de parter som berörs har ändamålsenliga rättigheter att överklaga myndigheternas åtgärder och begära skadestånd.

### **Samordning av gränsöverskridande krishantering**

Att tillsyns- och avvecklingsmyndigheterna i EU-länderna får samma befogenheter och verktyg kommer enligt kommissionen att underlätta samordnade insatser mellan länderna för att hantera en gränsöverskridande finansiell koncern som är eller är på väg att bli insolvent.

Enligt kommissionen behövs dock ytterligare åtgärder för att främja samarbetet och förhindra att man agerar olika på nationell basis. Helst skulle kommissionen vilja att avvecklingen av gränsöverskridande koncerner skulle hanteras genom en central EU-instans för att säkerställa ett snabbt och rättvist avvecklingsförfarande, men kommissionen menar att det inte är möjligt för tillfället.

Kommissionen föreslår i stället att man inrättar s.k. avvecklingskollegier i vilka koncernföretagens avvecklingsmyndigheter på olika sätt samarbetar för att hantera en kris. Avvecklingskollegierna ska inrättas i anslutning till de redan befintliga tillsynskollegierna. Ordförande i avvecklingskollegierna ska vara den avvecklingsmyndighet som ansvarar för finansinstitutets moderbolag i EU, och kollegiets uppgift ska vara att svara för krisplaneringen

och utarbetandet av avvecklingsplaner för den aktuella koncernen (bl.a. principer för bördefördelning). Vid en kris ska avvecklingskollegierna fungera som ett forum för information och samordning av avvecklingsåtgärder.

Avvecklingskollegiet bör enligt kommissionen också ha befogenhet att besluta om en avvecklingsordning för en koncern som är insolvent. Ett sådant beslut måste tas snabbt, och i avvaktan på ett beslut bör de nationella myndigheterna vara förhindrade att vidta nationella åtgärder som kan innebära att avvecklingsordningen blir mindre verksam.

Kommissionen föreslår vidare att den europeiska bankmyndigheten (EBA) bör ges en central roll i den gränsöverskridande samordningen genom att fungera som observatör i avvecklingskollegierna och medverka vid utarbetandet och samordningen av rekonstruktions- och avvecklingsplaner.

### Finansiering av kostnaderna för avveckling

Utgångspunkten för kommissionens olika förslag är att kostnaderna för avveckling av ett finansinstitut i första hand ska bäras av aktieägarna och fordringsägarna. Men detta är enligt kommissionen inte tillräckligt, utan det behövs ytterligare finansieringssystem för att säkerställa avvecklingsförfarandet och göra avveckling till ett trovärdigt handlingsalternativ.

Kommissionen föreslår att det inrättas ett system med nationella fonder för stöd till bankavveckling, motsvarande den svenska stabilitetsfonden. Fondernas medel ska användas för att finansiera de avvecklingsåtgärder som föreslås i ramverket. Kommissionen anser att det är viktigt att uppbyggnaden av fonderna samordnas på EU-nivå. Bland annat bör fonderna samordnas och ha samma uppbyggnad inom följande områden:

- **Förhandsfinansierade fonder.** Samtliga bankerna som omfattas av kommissionens ramverk ska i förhand betala in avgifter till fonderna. Fonderna bör också kompletteras med system och anordningar för efterhandsfinansiering för att säkerställa att det finns tillräcklig finansieringskapacitet. Kostnaderna för den avveckling som överstiger fondens kapacitet ska i efterhand drivas in från banksektorn.
- **Bidragspliktens omfattning.** Bidragen till fonderna bör enligt kommissionen avspegla tillsyns- och krishanteringsansvaret, dvs. en medlemsstats avvecklingsfond ska få bidrag (inbetalda avgifter) från institut som har tillstånd att bedriva verksamhet i den aktuella medlemsstaten, och bidraget ska även omfatta institutets eventuella filialer i andra medlemsstater.
- **Beräkningsunderlag för bidrag från instituten.** Kommissionen anser att underlagen för beräkning av bidraget bör harmoniseras mellan EU-länderna, men att underlagen under en övergångsperiod kan få skilja sig åt mellan länderna. Detta innebär att medlemsstaterna kan få välja alternativa underlag under förutsättning att det inte leder till störningar på den inre marknaden och att åtgärden motiveras av strukturen på

landets finansiella system, det finansiella läget i stort och den potentiella kostnaden för avveckling. Kommissionen anger att den kommer att överväga för- och nackdelar med olika system.

Kommissionen anser vidare att fonderna bör fasas in. Bidragen (avgifterna) bör vara lägre i början för att sedan stiga i takt med att den europeiska ekonomin återhämtar sig. När det gäller fondernas storlek uppger kommissionen att en utgångspunkt är kostnaderna för avvecklingsåtgärder som genomförts under finanskrisen. Men kommissionen anser också att fondernas storlek borde få variera beroende på effekterna av de olika reformer som genomförs, t.ex. höjda kapitalkrav, kapitalinstrumentens skuld-avvecklingskvalitet och höjningarna av insättningsgarantin.

Kommissionen anger också att den ska fortsätta att undersöka vilka synergieffekter som kan finnas mellan ländernas avvecklingsfonder och insättningsgarantisystem. Kommissionen har i ett tidigare meddelande från juli 2010 (KOM(2010) 368) föreslagit att de förhandsfinansierade fonderna i insättningsgarantisystemen även ska kunna användas för bankavveckling i de fall det rör sig om överföring av medel till ett annat företag, t.ex. försäljning till eller fusion med ett annat företag inom den privata sektorn eller överföring till en brobank. Detta dock under förutsättning att inte mer medel förs över än vad som hade varit nödvändigt för att ersätta insättarna.

### **Skuldnedskrivning (Bail-in-instrument)**

Kommissionen överväger också att ge myndigheterna möjlighet att skriva ned aktiekapitalet i ett institut och att skriva ned skulderna eller att omvandla skulder till aktiekapital för att återställa institutets eget kapital (s.k. haircut och bail-in). Dessa åtgärder bör dock enligt kommissionen ses som extraordinära åtgärder för att hantera problem i stora och komplexa institut som allvarligt skulle hota den finansiella stabiliteten och den finansiella sektorns effektivitet om de avvecklades snabbt. Åtgärderna ökar myndigheternas möjligheter att upprätthålla ett instituts affärsverksamheter (tills vidare eller permanent) för att begränsa spridningsriskerna och trygga den finansiella stabiliteten. Kommissionen noterar emellertid att nedskrivningar och omvandlingar av skulder är förknippade med många tekniska och legala problem. Ett förslag som diskuteras är att alla oprioriterade fordringar i ett institut ska kunna omvandlas till aktiekapital när det fastställs att företaget inte längre är livskraftigt eller myndigheter ingriper och vidtar åtgärder.

I både det ursprungliga förslaget och i konsultationsrapporten behandlar kommissionen frågan om bail-in i ett särskilt appendix.

## Framtida åtgärder

I meddelandet anger kommissionen att den planerar att undersöka om det finns behov av att ytterligare harmonisera regelverken för insolvensförfaranden för banker. Syftet skulle bl.a. vara att undersöka möjligheterna att införa samma procedur-regler och regler om materiell insolvens i EU-länderna när det gäller avveckling och likvidation av banker. En rapport om ytterligare harmonisering ska offentliggöras senast i slutet av 2012, enligt kommissionen.

Kommissionen skriver vidare att den ska undersöka hur en mer integrerad ram för avveckling av gränsöverskridande koncerner ska kunna utformas på bästa sätt. Detta ska göras parallellt med översynen av förordningen om den europeiska bankmyndigheten 2014.

## Regeringens faktagpromemoria om kommissionens meddelande

Regeringen behandlar kommissionens meddelande i faktagpromemoria 2010/11:FPM32 (daterat 2010-11-26). Nedan följer en sammanfattning av faktagpromemorian.

Regeringen anger att man generellt välkomnar kommissionens förslag eftersom det visat sig att det finns behov av effektiva internationella verktyg för att kunna hantera finanskriser. Regeringen stöder den tidsplan som kommissionen sätter upp i meddelandet och anser vidare att det är mycket viktigt att det införs en harmoniserad insolvensordning för finansiella institut.

Det är mycket angeläget att det införs ett effektivt ramverk för krishantering inom EU för att motverka uppkomsten av och mildra verkningarna av framtida finansiella kriser samt skydda de europeiska skattebetalarna. Finanskrisernas kostnader ska bäras av aktieägarna, fordringsägarna och finanssektorn genom stabilitetsfonder, anser regeringen.

Kommissionens förslag innehåller endast övergripande principer. Det är ett steg i rätt riktning, men det krävs enligt regeringen ett antal förändringar och förbättringar av förslaget.

Särskilt viktigt är det enligt regeringen att det säkerställs att ett framtida ramverk verkligen kommer att kunna hantera en systemkris, dvs. en situation där flera institut befinner sig i kris samtidigt. Det finns brister i kommissionens förslag på denna punkt, och regeringen anser att det framtida arbetet bör fokusera mer på en sådan situation.

Regeringen anser också att det är viktigt att ramverket tillåter att staten genom kapitaltillskott övertar ägandet i ett krisdrabbat institut. Genom en sådan möjlighet säkerställs att en framtida värdetillväxt i det finansiella institutet tillfaller skattebetalarna och att skattebetalarna får en rimlig ersättning för de risker som tagits.

Regeringen konstaterar i faktapromemorian att kommissionens förslag kommer att få en betydande inverkan på svensk lagstiftning. Förslaget kommer bl.a. att påverka den s.k. stödlagen (2008:814) och i ett senare skede även konkurslagstiftningen.

Avsikten med kommissionens förslag är att minska både sannolikheten för att ett institut hamnar i en krissituation och de förväntade kostnaderna för en sådan situation. Detta innebär också att sannolikheten för att staten ska behöva gripa in med skattemedel för att säkra den finansiella stabiliteten minskar. Minskad sannolikhet för finanskriser innebär också positiva effekter på de offentliga finanserna, eftersom man förhoppningsvis kan undvika de långsiktigt mycket stora kostnader i form av t.ex. högre arbetslöshet och svagare tillväxt som är förknippade med finanskriser.

Finansinspektionen och den framtida avvecklingsmyndigheten kommer genom kommissionens förslag att få förbättrade verktyg för krishantering. Det kommer att öka myndigheternas effektivitet men också deras behov av resurser, enligt regeringen.

## Svenska myndigheters svar på kommissionens konsultationsrapport

Den 3 mars 2011 skickade svenska myndigheter (SM) – Finansdepartementet, Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret – ett gemensamt svar på kommissionens konsultationsrapport. Myndigheternas svar sammanfattas nedan.

### Övergripande utgångspunkter

- Kommissionens förslag kan, med vissa nödvändiga tillägg, bli ett trovärdigt och effektivt krishanteringsramverk, enligt SM.
- Även om det är viktigt att säkerställa finansiell stabilitet och en effektiv hantering av finanskriser är det enligt SM lika viktigt att det finansiella systemet kan utföra sina grundläggande uppgifter i normala tider. Komplexiteten i den reglering som nu genomförs är så stor och omfattar så många olika områden att det är svårt att analysera och utvärdera vilka effekter regleringarna får.
- SM stöder kommissionens sju principer för ramverket. SM konstaterar att principerna framför allt handlar om avveckling. Principerna för förebyggande och rekonstruktion är inte lika tydliga. Även åtgärderna för förebyggande och rekonstruktion bör vara principstyrda, enligt SM. Till exempel är det viktigt att det tydligt framgår vilket ansvar tillsynsmyndigheterna har och vilket ansvar bankerna och deras ägare har.
- Enligt SM framgår det inte av kommissionens förslag hur åtgärderna för förebyggande och åtgärderna för tidigt ingripande är kopplade till avvecklingsåtgärderna. Utgångspunkten måste vara att skapa en avveck-

lingsregim som kan hantera alla banker som hamnar i kris och som inte kan hanteras i den vanliga konkurslagstiftningen. Utgångspunkten ska inte vara att förhindra alla fallissemang. Detta innebär att ju effektivare avvecklingsregimen är, desto mindre nödvändigt är det att ge tillsynsmyndigheterna makt att utöva mikrotillsyn över banker (något som enligt SM är svårt att utöva).

- Mer fokus bör läggas på hur man säkerställer att avvecklingsprocedurerna är rätt utformade. Det är en tillräckligt komplicerad process, inte minst med tanke på den korta tid för genomförande av ramverket som kommissionen anger i förslaget. Detta talar för att man bör ha en mindre reformagenda inom vissa områden, t.ex. vad gäller frågan om särskild förvaltning.
- Kommissionens förslag är inte tillräckligt för en systemkrissituation, liknande den vi hade 2008, när alla bankers existens är hotad. Enligt SM går det inte att samtidigt göra om alla banker till s.k. brobanker eller att sälja ett stort antal banker mitt i en omfattande finanskris. Kommissionens förslag fungerar bara i ett läge där en större bank eller några mindre banker måste hanteras. Under finanskrisen användes andra åtgärder (t.ex. kapitalinjektioner och garantier) än de som kommissionen räknar upp i sitt förslag. Det beror enligt SM inte enbart på att länderna saknade ramverk för avveckling utan på att det var dessa åtgärder som fungerade. Ramverket måste uppfattas som trovärdigt, även i en situation med finansiell systemkris.
- SM anser att myndigheterna ska kunna använda åtgärder som kräver full statlig uppbackning. Enligt SM är det viktigt att alla legala hinder för extraordinära instrument, som t.ex. kapitaltillskott och partiell eller full nationalisering av banker, tas bort. Utan tydliga legala befogenheter på detta område riskerar krishanteringen att leda till bail-out av aktieägare och andra kreditorer. Enligt SM är den svenska bankstödslagen (2008:814) ett bra illustrativt exempel på hur ett ramverk kan utformas.

### **Förberedande och förebyggande åtgärder**

SM anser att årliga tillsynsprogram kan vara effektiva förutsatt att programmen genomförs på basis av en riskanalys. SM ifrågasätter nyttan av tillsynsprogram för mindre finansinstitut. SM föreslår i stället att programmen enbart ska genomföras för större institut och på andra institut som är föremål för utökad tillsyn.

SM är positiva till årliga stresstester. SM framhåller dock att det är viktigt att tillsynsmyndigheterna får möjligheter att använda olika testmetoder för olika institut, det kan t.ex. krävas en viss metod för större institut och en annan för mindre institut. Resultatet av stresstesterna kan utgöra en bra utgångspunkt för en konstruktiv och konkret dialog mellan tillsynsmyndigheterna och det testade institutet, anser SM.



SM är också positiva till en utökad tillsyn. Utökad tillsyn som bygger på riskbedömning är enligt SM en naturlig del av banktillsynen.

SM är positiva till att finansinstituten ska upprätta och utveckla rekonstruktionsplaner. SM anser dock att kommissionens förslag att alla finansinstitut och vissa investmentbolag ska upprätta rekonstruktionsplaner kommer att leda till en kraftigt ökad arbetsbelastning för tillsynsmyndigheterna utan synbara effekter på den finansiella stabiliteten. Kravet bör därför begränsas till större institut och andra institut som är föremål för utökad tillsyn.

SM är positiva till kommissionens förslag till regelverk för överföring av tillgångar mellan enheter inom en finansiell grupp. Många frågor kring regelverket återstår dock att analysera. Bland annat bör skattekonsekvenserna utredas.

SM anser att det bör införas ett krav på att finansinstitut ska utarbeta avvecklingsplaner, men kravet bör begränsas till större institut eller andra institut som är föremål för utökad tillsyn.

Beslut om hur ansvarförhållandena ska delas mellan nationella myndigheter bör tas på nationell nivå, men enligt SM är det viktigt att det görs en åtskillnad mellan tillsynsmyndighet och avvecklingsmyndighet. Det är också viktigt att det på nationell nivå tydligt klargörs vilken myndighet som är ansvarig för vad när det gäller förebyggande åtgärder respektive avvecklingsåtgärder. Det bör också klargöras hur skillnader i ståndpunkter mellan nationella myndigheter ska avgöras.

Kommissionen anger inte vilken roll finansdepartementen och centralbankerna ska spela i ramverket, deras involvering i avvecklingsplanerna och hur de ska bidra vid tidigt ingripande och vid avveckling. Ett framtida ramverk bör tydligt definiera finansdepartementens och centralbankernas roll, eftersom de är nära involverade i arbetet med finansiell stabilitet, både på nationell nivå och mellan länder.

SM är positiva till utökade förebyggande befogenheter, men anser att dessa måste utformas så att de bidrar till det övergripande målet med regelverket. Flera av de åtgärder som kommissionen föreslår griper in i styrningen av institutens verksamhet. SM motsätter sig åtgärder som innebär att tillsynsmyndigheterna vid en tidig tidpunkt tar över ansvaret för institutens verksamhet.

SM anser också att ansvaret för initiativ till utökade förebyggande åtgärder bör ligga hos tillsynsmyndigheten, hellre än rekonstruktionsmyndigheten, för att undvika eventuella konflikter mellan myndigheterna.

### **Åtgärder för tidigt ingripande**

SM välkomnar ökade möjligheter för tillsynsmyndigheterna att ingripa på ett tidigt stadium eller innan en eventuell kris utvecklats. En viktig del av krishantering är att tillsynsmyndigheterna har en verktygslåda som är användbar även tidigt i ett krisskede, enligt SM.

SM anser dock att flera av kommissionens förslag innebär att tillsynsmyndigheterna tar över ansvaret för styrningen av institutens verksamhet. Det är enligt SM ingen bra lösning.

Om en bankledning inte klarar av att styra verksamheten i ett institut bör ledningen bytas ut. Myndigheterna bör visserligen ha möjlighet att kräva att styrelsen och vd:n ersätts. Men om ägarna inte kan eller vägrar att byta ut ledningen bör institutet fråntas sitt tillstånd att bedriva bankverksamhet och bli föremål för avveckling. SM motsätter sig en lösning där tillsynsmyndigheterna eller en av tillsynsmyndigheterna utsedd särskild förvaltare under en längre tid tar över verksamheten (samtidigt som ägandet ligger kvar hos aktieägarna). Regelverket bör inte vara utformat så att man till varje pris ska undvika fallissemang. För att begränsa moral hazard måste institutioner tillåtas att gå omkull och avvecklas. Det är också troligt att t.ex. tillsättandet av en särskild förvaltare kommer att uppfattas som att staten gett institutet en implicit statsgaranti, vilket skapar moral hazard och konkurrensproblem.

### **Åtgärder och befogenheter för avveckling**

SM välkomnar kommissionens förslag till harmonisering av åtgärder och befogenheter för hantering och avveckling av problembanker. Det finns dock en del brister i förslaget som måste hanteras. SM anser att man måste se kommissionens förslag som en minimilista på åtgärder som ska kunna användas.

Erfarenheterna från finanskrisen visar, enligt SM, att traditionella avvecklingsåtgärder inte är tillräckliga för att hantera en systemkris. De bail-in-åtgärder som beskrivs i kommissionens förslag är otestade, och även om det visar sig att de kanske fungerar i rimlig utsträckning är det möjligt att inte heller dessa instrument är tillräckliga för att hantera en systemkris.

Systemkriser, liknande den senaste finanskrisen, är extremt kostsamma. För att ett ramverk ska vara trovärdigt måste det innehålla åtgärder och befogenheter som gör det möjligt att hantera såväl systemkriser som enskilda banker med problem.

SM anser att kommissionens ramverk för att bli trovärdigt och för att det ska kunna användas vid systemkriser måste kompletteras med åtminstone följande tre instrument:

- Temporär nationalisering av banker följt av kapitalförstärkningar behövs lagstiftning (om att detta kan genomföras under vissa strikta omständigheter)
- Kapitaltillskott
- Utfärdande av statliga garantier.

Åtgärderna måste ingå i ramverket bl.a. av den anledningen att det under en kris är omöjligt att omvandla ett stort antal banker till s.k. brobanker. Dessutom är det inte möjligt att sälja ett stort antal banker mitt under en systemkris.

SM konstaterar att kommissionen i sitt förslag inte nämner något om statsgarantier. Enligt SM var det statsgarantierna i olika länder som förhindrade att hela banksystemet fallerade under finanskrisen.

Temporärt statligt ägande är enligt SM inte ett ändamål i sig, utan statligt ägande tillsammans med kapitaltillskott är en viktig åtgärd för att återställa förtroendet, upprätthålla viktig bankservice och ge myndigheterna kontrollen över den fallerande banken. Värdeökningar i banken till följd av det statliga ingripandet och det statliga stödet bör återgå till skattebetalarna som en kompensation för den risk och de kostnader staten tagit. Enligt SM är möjligheten till temporärt statligt ägande och kapitalskott extra viktigt på marknader där det råder en oligopolliknande konkurrenssituation, som på den svenska marknaden. De direkta och indirekta kopplingarna mellan olika institutioner på en sådan marknad får inte underskattas, enligt SM.

SM välkomnar användandet av s.k. brobanker. SM anser dock att brobanker bäst lämpar sig för hantering av en större finansiell institution eller några mindre institutioner.

Konceptet med brobank passar framför allt för institutioner som kan delas upp i enheter som avvecklingsmyndigheterna vill bevara och enheter som myndigheterna vill avveckla. Om en brobank ska bli effektiv avgörs till stor del av institutionens avvecklingsplaner. Om en bank inte kan delas upp kommer brobanksverket att mer likna en nationalisering av institutet. I det fallet är det bättre att använda sig av ett temporärt statligt ägande, enligt SM.

För att man ska kunna återställa förtroendet och underlätta en framtida försäljning av en brobank måste brobanken leva upp till samma kapitalkrav som andra finansinstitutioner. Det innebär enligt SM att det behövs möjligheter till kapitaltillskott och/eller bail-in-instrument. Skulder och tillgångar som läggs utanför brobanken bör bli föremål för insolvens. Det är viktigt att aktieägarna få ta förlusterna och att även långivarna tar sin del av bördan. SM motsätter sig starkt att eventuella vinster eller restvärden av en försäljning av en brobank ska återgå till de ursprungliga aktieägarna.

En viktig princip i kommissionens förslag är att aktieägarna och långivarna vid en avveckling (eller vid användandet av en brobank) inte ska lida större förlust än vad de hade gjort om institutet hade försatts i konkurs. SM menar att detta är en rättvis princip men att det är utformningen av de praktiska reglerna som avgör hur väl principen kan uppnås. SM diskuterar olika värderingsmetoder som grund för behandlingen av olika kreditorer när en institution med problem förs över till t.ex. en brobank. SM rekommenderar att man använder likvidationsvärdet som värdemätare, dvs. att kompensation utgår utifrån vad nettovärdet av skulder och till-

gångar skulle ha varit om institutionen hade satts i likvidationen i stället för att föras över till brobank. Värderingen ska genomföras av en oberoende värderare och principerna för värderingen bör regleras i lag.

En brobank är enligt SM en temporär lösning. I de flesta fall räcker det sannolikt med en livslängd på en brobank på två till tre år. Men livslängden på en brobank bör inte begränsas, i vissa fall kan det ta längre tid innan det är möjligt att sälja en brobank.

SM anser i likhet med kommissionen att det måste finnas möjligheter till juridisk prövning av avvecklingsmyndigheternas agerande vid en kris. Enligt SM är det viktigt att prövningsreglerna ligger i linje med Europakonventionen för mänskliga rättigheter. Kommissionens förslag måste analyseras ytterligare ur detta perspektiv.

### **Skyddsåtgärder för motparter vid en avveckling**

SM välkomnar kommissionens förslag till bestämmelser för skyddsåtgärder och under vilka förhållanden skyddsåtgärderna bör gälla. Det är viktigt att man skyddar de delar av marknaderna som är viktiga för att marknaden ska fungera effektivt och där rättslig osäkerhet kan störa marknadens sätt att fungera. Reglerna måste vara mycket tydliga. Kommissionen bör komplettera sitt förslag med skyddsåtgärder för handelssystem och clearing- och avräkningssystem, anser SM.

### **Samordning av gränsöverskridande krishantering**

SM är positiva till ökad samordning mellan länderna under en finansiell kris. Okoordinerade nationella åtgärder riskerar att leda till icke-optimala lösningar på krisen. Avvecklingskollegierna bör fungera som ett samordningsorgan och ett forum för informationsutbyte. SM anser dock att samordningen måste vara frivillig och att de viktiga besluten måste tas på nationell nivå. Ett avvecklingskollegium ska inte kunna blockera nationella beslut som har stor betydelse för det enskilda landets ekonomiska utveckling.

SM anser att det inte behöver sättas upp regler för när och hur olika avvecklingsåtgärder får användas när det gäller en avveckling där flera länder berörs. Ingen finanskris är den andra lik, och en alltför detaljerad reglering riskerar att utesluta åtgärder som kan vara användbara i situationer som i dag är omöjliga att förutse.

### **Finansiering av kostnaderna för en avveckling**

SM välkomnar avvecklingsfinansiering genom fonder. SM anser att det är viktigt att i breda termer definiera vad fonderna ska användas till. Ska de användas för att finansiera en avveckling av en enskild bank eller ska de även kunna användas för finansiering av åtgärder i en systemkris?

SM:s uppfattning är att avvecklingsfonder ska kunna användas vid t.ex. kapitalförstärkningar (rekapitalisering) och att fonderna även ska kunna finansiera andra statliga åtgärder som inte täcks av speciella avgifter.

För att ramverket ska bli trovärdigt krävs också att finansieringsarrangemangen är trovärdiga. Vid en allvarlig kris kan det bli tydligt att banknäringen inte själv kan bära förlusterna. I det läget är det absolut nödvändigt att statsmakterna kan fungera som ”lender of last resort”. Detta kan enligt SM lösas genom att fonderna får en särskild statlig garanti.

SM skisserar två alternativa system för avvecklingsfinansiering, ett alternativ med två fonder och ett alternativ med endast en fond.

I alternativet med två fonder skulle insättningsgarantifonden kunna användas för rekonstruktion eller avveckling av en institution om det skulle vara billigare än att likvidera bolaget. Stabilitetsfonden skulle användas för att motverka systemkriser. Stabilitetsfonden skulle t.ex. kunna användas för rekonstruktion av systemviktiga institut.

I alternativet med en fond skulle den användas för alla ändamål, utbetalning av insättningsgarantin, avveckling av en enskild institution och för hantering av systemkriser.

Avgifterna till fonderna bör enligt SM tas ut ex ante. Det är också viktigt att avgifterna är riskdifferentierade.

### **Skuldnedskrivning (Bail-in-instrument)**

SM stöder utvecklandet av bail-in instrument på internationell nivå. Bail-in instrument är dock ännu inte färdigutvecklade och är därmed inte heller testade om de är användbara i en systemkris. Enligt SM bygger kommissionens ramverk i alltför stor utsträckning på bail-in-instrument som tidigare inte använts.

Bail-in-instrument kan enligt SM vara användbara vid hantering av institutioner som är för stora för att falla (to big to fail). Bail-in instrument kan förbättra incitamenten för en mer försiktig riskhantering och därigenom också minska staternas implicita garanti till dessa institut. Bail-in innebär också att alla kreditorer får bära förluster vid ett fallissemang, vilket begränsar risken för privatisering av alla vinster och förstatligande av alla förluster.

Om analyserna och erfarenheterna visar att bail-in är ett användbart instrument bör det användas som ett komplement till de normala avvecklingsmetoderna (försäljning och brobank), inte som ett tredje alternativ.

Ibland är det av bl.a. stabilitetsskäl nödvändigt att driva en bank med problem vidare trots att banken inte längre är ekonomiskt livskraftig. Handlar det om en större systemviktig bank är det enligt SM nödvändigt att det finns möjligheter till skuldnedskrivningar för att minska riskerna för förluster för skattebetalarna. Det bör därför finnas en möjlighet att kräva att dessa banker emitterar kontraktbaserade bail-in-värdepapper som kan skri-

vas ned. Kravet bör vara att de emitterar så mycket som behövs för att myndigheterna genom konvertering till aktiekapital och skuldnedskrivningar ska kunna göra banken ekonomiskt livsduglig.

Enligt SM kan man dock aldrig vara säker på att de emitterade kontraktbaserade bail-in-värdepapperen räcker för att banken ska återfå ekonomisk styrka. SM menar därför att de kontraktbaserade värdepapperen måste kompletteras med en lagstadgad rätt för myndigheterna att vidta ytterligare nedskrivningar av oprioriterade skulder. En sådan rätt måste dock analyseras ytterligare, enligt SM.

Det är en lockande tanke att bail-in-instrument skulle lösa flera av de stora problem som blev tydliga under finanskrisen. Men det återstår att se om och hur bail-in instrument används i nästa bankkris. En sak som behöver undersökas ytterligare är om bail-in faktisk kommer att utnyttjas i en svår kris eller om politikerna istället väljer att inte genomföra bail-in i syfte att inte starta en utförsäljning av liknande instrument för andra banker, avslutar SM.

## Övriga konsultationssvar

Kommissionens konsultationsrapport som presenterades i början av januari 2011 hade vid konsultationsperiodens utgång den 3 mars 2011 resulterat i omkring 150 konsultationssvar från myndigheter, organisationer och företag. Tyvärr har det under utskottets behandling endast varit möjligt att få tillgång till ett fåtal konsultationssvar. Normalt brukar kommissionen publicera en sammanfattning av konsultationssvaren någon månad efter konsultationsperiodens utgång. När det gäller konsultationssvaren över rapporten om ett ramverk för hantering av banker i kris hade en sådan publicering ännu inte skett vid mitten av maj 2011.

# Utskottets överväganden

## Finansutskottets ställningstagande

Utskottet har granskat och behandlat EU-kommissionens meddelande om en EU-ram för krishantering inom finanssektorn (KOM(2010) 579). För att ytterligare belysa frågan höll utskottet vid mitten av april 2011 en offentlig utfrågning om kommissionens förslag i meddelandet. Vid utfrågningen deltog förutom representanter för svenska myndigheter även kommissionären för EU:s inre marknad Michel Barnier.

Utskottet vill inledningsvis konstatera att finanskrisen som inleddes 2008 avslöjade betydande brister i krishanteringen på de europeiska finansmarknaderna. Krisen visade också på det stora ömsesidiga beroende som finns mellan medlemsländerna och hur snabbt finansiella problem och en felaktig hantering av finansiella problem sprider sig till andra medlemsländer. Utskottet välkomnar därför EU-kommissionens förslag till ett EU-gemensamt regelverk för hantering och avveckling av enskilda banker som hamnat i svårigheter eller kris.

Den gränsöverskridande bankverksamheten i Europa är omfattande, och för att begränsa effekterna och de samhällsekonomiska kostnaderna av framtida kriser är det enligt utskottets mening viktigt att det skapas ett gemensamt europeiskt regelsystem för hur man nationellt och gränsöverskridande förebygger och hanterar banksystem som hamnat i kris.

Ett gemensamt regelverk är också viktigt för att minska ett överdrivet risktagande i den finansiella industrin, s.k. moral hazard. Ett ramverk för krishantering bör därför bygga på regler och principer som tydligt klargör att alla banker, oavsett om de är stora eller små, kan avvecklas, hur det kan göras och att det är bankägarna och kreditgivarna som ska stå för kostnaderna, inte skattebetalarna, vilket till stor del var fallet under finanskrisen.

Finansinspektionens generaldirektör uppgav vid utskottets offentliga utfrågning att den statliga s.k. implicita garantin för bankverksamhet, dvs. att ägare och investerare räknar med att staten griper in och räddar verksamheten med skattemedel när det uppstår problem, för enbart de fyra svenska storbankerna uppgick till omkring 25 till 30 miljarder kronor per år under finanskrisen. Beräkningen visar inte bara på hur omfattande statens indirekta subventioner av bankverksamhet är. Den visar också på betydelsen av att ett ramverk bygger på principer som begränsar den implicita garantin och tar fram de rätta kostnaderna för en överdrivet riskfylld finansiell verksamhet.

Kommissionens förslag innefattar åtgärder inom områdena förebyggande och förberedande, tidigt ingripande, avveckling, samordning av gränsöverskridande krishantering och finansiering av avveckling. Kommissionen föreslår att medlemsländerna inrättar avvecklingsfonder liknande den svenska stabilitetsfonden.

Utskottet anser att kommissionens förslag med vissa mycket viktiga förändringar och tillägg kan fungera som ett acceptabelt ramverk för finansiell krishantering.

Samtidigt är det enligt utskottets mening viktigt att kommissionen noga överväger fler effekter av förslaget än man gjort i meddelandet. Regelverket måste noga balanseras så att banker och andra finansiella företag även i framtiden kan driva och utveckla sin verksamhet på ett effektivt sätt. Ramverket måste konstrueras så att det inte ger så stora negativa effekter att det överväger nyttan med ramverket.

De finansiella marknaderna ser olika ut i EU:s medlemsländer. Utskottet anser därför att kommissionens förslag bör ses som ett ramverk med nödvändiga men inte tillräckliga regler för hur kriser på nationell nivå ska förebyggas och åtgärder samordnas mellan länderna. Enskilda EU-länder bör ges möjlighet att komplettera det nationella ramverket med befogenheter, instrument och rutiner som passar det enskilda landet, men som inte finns med i kommissionens förslag till ramverk.

Utskottets genomgång visar att kommissionens förslag i första hand är inriktat på hantering av enskilda bankenheter som får problem. Förslaget saknar dessvärre en bredare diskussion om hur en systemkris ska hanteras, dvs. en situation där i stort sett samtliga banker och finansinstitut har problem, och liknande den situation som Europa och övriga världen gick igenom under 2008 och 2009. För att ett europeiskt ramverk ska vara trovärdigt och effektivt krävs därför, enligt utskottets mening, att man på såväl EU-nivå som nationell nivå identifierar och föreslår rutiner, befogenheter och instrument för hur en systemkris ska hanteras.

De svenska myndigheterna anser i sitt svar på kommissionens konsultationsrapport att de vid en kris måste kunna ta till åtgärder som kräver full statlig uppbackning. Deras uppfattning är att ramverket för att bli trovärdigt måste tillåta ett temporärt statligt ägande samt möjligheter för staten att utfärda garantier och ge banker kapitaltillskott. Denna typ av åtgärder och instrument finns dock inte med i kommissionens förslag.

Utskottet delar helt myndigheternas uppfattning och vill peka på Sveriges positiva erfarenheter av ett sådant agerande. Sverige har framgångsrikt använt sig av såväl statliga garantier som statligt övertagande och kapitaltillskott. Ägandet har varit temporärt och kostnader och kapitaltillskott har kunnat återvinnas och skattebetalarna hållits skadeslösa. Flertalet länder använde sig också av dessa åtgärder under finanskrisen 2008–2009, bl.a. eftersom detta var den enda typ av åtgärder som i praktiken fungerade i den systemkris som då rådde.

Utgångspunkten för svenskt agerande är att om staten ska ta över ansvaret och administrationen av en bank så ska staten också ta över ägandet. Ansvar och ägande ska följas åt. Är denna grundläggande marknadsekonomiska princip tydligt utsagd på förhand och tydligt tillämpad så leder det enligt utskottets mening till att bankernas incitament till ett överdrivet risk-



tagande minskar. Staten får genom ägandet möjlighet att vid t.ex. en framtida försäljning återvinna kostnader genom att ta del av eventuella värdesteoringar.

Kommissionären Barnier ansåg vid utskottets utfrågning om ramverket att statligt ägande och kapitaltillskott måste ses som en absolut sista utväg, och han var inte beredd att föra in denna typ av åtgärder i ramverket. Utskottet delar inte den hållningen. Enligt utskottets uppfattning är det viktigt att ramverket innehåller tydliga rutiner, legala befogenheter och gränser för denna typ av statliga ingripanden.

Utskottet saknar också i kommissionens förslag en diskussion om regeringarnas och centralbankernas roll i krishanteringen. Enligt utskottets uppfattning är det viktigt att ett EU-gemensamt ramverk definierar deras roller både nationellt och vid problem med en smittsam finansiell kris mellan medlemsländerna. Detta är särskilt betydelsefullt i situationer som annars kan utvecklas till en systemkris. En frånvaro i ramverket av definitioner av roller kan tendera att framkalla sådant som annars inte uppstått.

Kommissionen föreslår i ramverket att medlemsländerna ska göra åtskillnad mellan tillsynsmyndigheten och avvecklingsmyndigheten. Utskottet noterar att förslaget ligger i linje med den organisation Sverige har på området. Utskottet anser dock att det är viktigt att kommissionen och medlemsländerna tydligt klargör vilka ansvarsområden respektive myndighet har och hur eventuella åsiktsskillnader mellan myndigheterna ska avgöras.

Utskottet välkomnar också kravet att det ska upprättas rekonstruktions- och avvecklingsplaner för bankerna. Det är angeläget att myndigheterna i ett tidigt skede vet hur situationen ser ut i en bank, har fulla befogenheter att ta reda på detta och kan planera för vilka eventuella åtgärder som kan behöva vidtas om det skulle bli aktuellt.

Utskottet delar dock den oro kring planerna som framfördes under den offentliga utfrågningen. Det finns en risk för att systemet med planer blir ett administrativt tungrott och resurskrävande system som kan leda till att arbetet koncentreras på fel saker. Därför är det enligt utskottets mening viktigt att inriktningen och omfattningen av rekonstruktions- och avvecklingsplanerna noga beaktar risken för felfokusering och att de avgränsas.

Kommissionen föreslår att myndigheterna ska kunna tillsätta en särskild förvaltare i en bank. Utskottet delar inte denna uppfattning. Utskottet delar i stället den kritik mot förslaget som framförts av de svenska myndigheterna och som även framfördes under utfrågningen. Att tillsätta en särskild förvaltare utan att samtidigt ta över ägandet av banken bryter mot den marknadsekonomiska grundprincipen att ägande och ansvar ska följas åt, som erfarenhetsmässigt dessutom visat sig lämplig i bl.a. Sverige. Aktieägarna bör inte få möjlighet att bära frukterna av att en särskild förvaltare och staten tar över verksamheten. Det kan ju också utveckla sig så att den särskilda förvaltaren förvärrar situationen, vem bär då ansvaret? Myndigheterna bör enligt utskottets mening kunna genomföra att styrelsen och vd:n

ersätts om ledningen inte klarar av att driva verksamheten. Men om ägarna vägrar eller inte kan byta ut ledningen bör bankens tillstånd att driva bankverksamhet dras in och banken avvecklas.

Avslutningsvis vill utskottet framhålla vikten av att alla övriga åtgärder som planeras eller genomförts, t.ex. nya tillsyns- och övervakningsmyndigheter på EU-nivå, uppstramning av kapitalkraven, reglering och tillsyn av ratinginstitut och derivatmarknader etc., nu kompletteras med ett ramverk för finansiell krishantering. Utskottet kan i detta sammanhang konstatera att det i spåret av finanskrisen uppstått en viktig internationell diskussion om banksystemens och enskilda bankkoncerners storlek i relation till länders ekonomier. Enligt utskottets mening är det en viktig frågeställning som även fortsättningsvis bör uppmärksammas bl.a. i EU och EU:s medlemsländer.

Utskottet noterar vidare att kommissionen har en mycket ambitiös tidsplan för genomförandet av ramverket. Ett lagstiftningsförslag ska läggas fram i slutet av sommaren. Ramverket innebär en omfattande reglering som enligt utskottets mening kommer att få stora effekter på de nationella marknaderna och den nationella lagstiftningen. Och som utskottet tidigare påpekat är det centralt att kommissionen tar den tid som krävs för att noga analysera och bedöma ramverkets effekter innan lagförslaget lämnas till ministerrådet, EU-parlamentet och de nationella parlamenten. Det är enligt utskottets mening också viktigt att det därefter fastställs en rimligt utsträckt tid för behandling i de nationella parlamenten och för nationellt genomförande. Även om det finns allvarliga problem i den finansiella industrin som måste lösas är den en viktig välfärdsskapande kugge i den europeiska samhällsekonomin.

## Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstagande har föranlett följande reservation.

### **Europeiskt ramverk för hantering av banker i kris – motiveringen (SD)**

av Johnny Skalin (SD).

#### *Ställningstagande*

Jag anser att det inte bör införas ett EU-gemensamt ramverk för hantering och avveckling av banker och finansinstitut som hamnat i svårigheter eller kris. Det är min och Sverigedemokraternas uppfattning att det måste finnas ett omfattande nationellt utrymme för hur Sverige och andra enskilda länder ska hantera denna typ av situationer. De enskilda länderna vet bäst hur kriser och svårigheter av detta slag ska hanteras, och de enskilda ländernas strategier bör därför inte underordnas ett tvingande EU-gemensamt regelverk för bankkrishantering.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

Europeiska kommissionens meddelande om en EU-ram för krishantering inom finanssektorn (KOM(2010) 579).

BILAGA 2

# Öppen utfrågning: EU:s förslag till ramverk för hantering av banker i kris 14 april 2011

Tid: kl 08.00–10.30

Datum: 2011-04-14

Lokal: Förstakammarsalen

**Inbjudna:**

Michel Barnier, EU-kommissionär

Peter Norman, finansmarknadsminister

Stefan Ingves, riksbankschef

Martin Andersson, generaldirektör Finansinspektionen

Irma Rosenberg, ledamot i regeringens finanskriskommitté

**Deltagare:****Ledamöter**

Tommy Waidelich (S)

Elisabeth Svantesson (M)

Göran Pettersson (M)

Jörgen Hellman (S)

Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M)

Carl B Hamilton (FP)

Bo Bernhardsson (S)

Annie Johansson (C)

Marie Nordén (S)

Staffan Anger (M)

Anders Sellström (KD)

Ulla Andersson (V)

**Suppleanter**

Jörgen Andersson (M)

Sven-Erik Bucht (S)

Jessica Rosencrantz (M)

Gunnar Andrén (FP)

Jonas Eriksson (MP)

*Vice ordföranden:* Godmorgon! Klockan har passerat 8. Jag vill hälsa alla välkomna till dagens utfrågning om EU:s förslag till ramverk för hantering av banker i kris.

Ett särskilt välkommen riktas till våra gästtalarare. I dag har vi med oss generaldirektör Martin Andersson från Finansinspektionen, Irma Rosenberg som är ledamot i Finanskriskommittén och Riksgälden och som tidigare var vice riksbankschef, Michel Barnier som är EU-kommissionär samt finansmarknadsminister Peter Norman. Hjärtligt välkomna!

Denna utfrågning simultantolkas från franska till svenska och tvärtom. Utfrågningen sänds också ut via webb-tv och SVT Forum.

Ordet går först till EU-kommissionären Barnier för en inledning i 30 minuter. Varsågod!

*Michel Barnier, EU-kommissionär:* Tack, herr ordförande! God morgon, mina damer och herrar! Tack så mycket för att jag får tala på franska, inte bara därför att franska är mitt modersmål utan också därför att jag tycker att det kan vara bra att visa att det finns en mångfald även i den värld som handlar om finansiella tjänster. Jag vill alltså hälsa er alla på de olika poster som ni har godmorgon.

Herr minister – käre Peter – riksbankschefen Ingves, herr ordförande! Jag är väldigt glad över att ha fått tillfälle att offentligt framträda här. Det finns ju också de som via Internet lyssnar på oss. Jag tackar för inbjudan. Det är första gången ett nationellt parlament, er riksdag, ber mig delta i en utfrågning om krishantering inom banksektorn. Jag välkomnar det och är mycket tacksam för att ni har gjort detta.

Ert land är en väldigt viktig partner för oss när det handlar om att utforma en ram för krishantering på europeisk nivå. Jag vet att ni med hjälp av era erfarenheter och den lagstiftning ni har också är en viktig inspirationskälla för oss beträffande hur man ska hantera bankkriser och minimera effekterna därav på den reella ekonomin. Jag vill också verkligen tacka för det oerhört viktiga bidrag som vi har fått från ert land.

Jag är kommissionär sedan 15 månader tillbaka och har haft att syssla med denna ram för att hantera kriser. Svenska myndigheter, er banksektor som jag för mindre än ett år sedan träffat representanter för här i Stockholm samt fack och intresseorganisationer har till oss vidarebefordrat sina tankegångar och kommentarer med utgångspunkt i era erfarenheter, framför allt från 1990-talet. Vi har också hållit ett antal bilaterala och multilaterala möten, i synnerhet inom ramen för den offentliga konsultation som jag inledde i januari i år när det gäller de här frågorna. Fram till i dag har vi fått in mer än 150 svar i samband med konsultationen.

Mina damer och herrar! Vi befinner oss fortfarande i en krissituation. Krisen är knappt fyra år gammal och är ännu inte över för medborgarna och företagen, även om vissa banker anser att krisen är över – i alla fall deras kris. Det är den kanske, men för medborgarna/skattebetalarna är så

ännu inte fallet. Vi ser ju vilka följder denna våldsamma kris har fått på ekonomin och på de offentliga finanserna i många länder och också de sociala och politiska följderna.

Den här krisen har tvingat oss att fatta svåra beslut. Det har i grunden påverkat de offentliga finanserna. För att bevara den allmänna strukturen i banksystemen i Europa har det krävts att vi med offentliga medel och med offentliga säkerheter räddat bankerna.

Mina damer och herrar! Jag är politiker och en supertekokrat från Bryssel; jag är kommissionär. Jag och fru Malmström – båda politiker – tittar på de politiska konsekvenserna. Vi ser att populismen, nationalismen och protektionismen går framåt i våra länder. Vi har kravet på oss att dra lärdom av den kris som vi gått igenom och att vidta åtgärder så att det inte blir en upprepning.

Vi måste skapa ett finansiellt system som är sunt och mer stabilt. Det är det jag försöker göra genom att vecka efter vecka till dem som beslutar – ministerrådet i Bryssel och Europaparlamentet – föreslå den lagstiftning som krävs för att vi på ett mycket metodiskt sätt ska få till stånd en ordning där man inte ger utrymme för improvisationer därför att det här handlar om komplicerade frågor. Det gäller alltså åtgärder som det beslutats om i G20 till exempel när det gäller reglering och tillsyn.

Vi har inlett det här arbetet, men jag ser att finansmarknaderna går mycket snabbare fram än den demokratiska eller politiska klockan. Vi har alltså att kämpa också mot klockan. Men för ett par veckor sedan skapade vi ett europeiskt ramverk för finansiell tillsyn med tre nya myndigheter. Det handlar om bankerna, försäkringsinstituten och marknaden. Vi har också ett råd för systemrisk.

Förslaget lades fram under det svenska ordförandeskapet. Tack vare era ansträngningar – framför allt vill jag här offentligt verkligen hylla finansminister Anders Borg – lyckades vi få till stånd det här lagstiftningspaketet nästan inom ett år. Det är också det svenska ordförandeskapet som förhandlat fram en överenskommelse i ministerrådet när det gäller en ram för bankbonusar. Vi får väl se om denna överenskommelse räcker eller om vi, som jag tror, måste gå längre för att undvika det vi i dag ser, nämligen att man delar ut bonusar som är obegripliga och som det över huvud taget inte går att rättfärdiga inför medborgarna som ofta är arbetslösa och lider svårt under krisen.

Tillsammans har vi fått till stånd ett regelverk för att få en bättre tillsyn av kreditvärderingsinstituten, men jag vill gå ännu längre än så. Vi har också ett första regelverk för hedgefonder och private equity.

Det här ligger i linje med de åtaganden vi gjort inom G20. Jag kommer snart att föreslå förändringar för att Basel III och de reglerna ska träda i kraft. Det handlar också om kapitalkravsdirektivet. Vi håller även på med en översyn av lagstiftningen för marknaderna. Vi ska göra en översyn av MiFID, det vill säga direktivet om marknader för finansiella instrument.

Vi måste se till att anpassa det här efter den moderna tiden. Dokumentet är sex år gammalt, men det är ett viktigt dokument eftersom det täcker in ungefär hälften av det som i USA täcks av Dodd Frank-lagstiftningen.

En fråga är om de här åtgärderna kommer att leda till en nedgång i våra ekonomier. Det är också det som i många fall framgår av bankernas meddelanden. Vi arbetar seriöst. Vi vidtar åtgärder och genomför konsekvensanalyser på både det makroekonomiska och det mikroekonomiska planet när det gäller alla dessa åtgärder men också de kumulativa effekter som detta kommer att få.

Jag arbetar seriöst tillsammans med mina medarbetare och arbetslag, och jag står under ministerrådets och Europaparlamentets kontroll. Vi gör, och kommer att göra, mycket. Status quo är nu inte någon lösning. Vi kan inte fortsätta med business as usual därför att följderna av krisen hela tiden är mycket tydliga. Jag tror att det är en fördel för den europeiska ekonomin om vi med hjälp av konsekvensanalyser går seriöst till väga. Vi måste ha stabilare och sundare grundvalar för finansiella tjänster.

Det är den ram som gäller för krishantering som jag lite grann vill tala om. Jag menar att bankkriser över lag är någonting som måste föregripas. Man måste undvika eller åtminstone begränsa dem. Hur som helst kan man inte fortsätta att hantera detta med hjälp av skattebetalarnas pengar. Jag tror att vi måste hantera de här kriserna på ett sådant sätt att vi ser till att reglerna på den inre marknaden fullt ut respekteras – detta genom att undvika att välja åtgärder som är nationalistiska eller protektionistiska.

Helt kort vill jag nämna fem punkter om hur kommissionen tar itu med detta med avveckling och hantering av bankkriser.

Första punkten: För att kunna vara effektiv krävs det att vissa åtgärder vidtas innan krisen ens uppstått. Vi kan inte kosta på oss att hamna i samma situation igen. Jag ska inte återkomma till fallet Lehman Brothers. Men fortfarande, tre år efter att den banken gick i konkurs, vet vi att experterna har att arbeta med följderna av detta. Man måste alltså kunna föregripa, förbereda sig, tillräckligt mycket och i tid för att minska omfattningen av konsekvenserna. Jag har varit miljöminister i Frankrike, så ekologin är en fråga som intresserar mig väldigt mycket. Både inom ekologin och när det gäller finansiella risker är ett förebyggande arbete mycket billigare än att reparera i efterhand.

Vi ska se till att det förebyggande arbetet blir viktigare och föra in ett krav på alla banker att upprätta avvecklingsplaner i god tid innan en kris uppstår. Jag tror att ett väl förberett ingripande är mycket effektivare och kostar betydligt mindre. Den här ansatsen med ett föregripande arbete är också vad våra större internationella partner arbetar med, i USA till exempel. Det är den första principen.

Andra punkten: Vi måste ha mekanismer för att i ett tidigt skede gripa in. Vi måste se till att ha instrument och verktyg – detta för att man, när man upptäcker en risk, ska kunna vidta rätt åtgärd så att risken inte växer och blir en kris där man inte kan vända utvecklingen tillbaka.



Vi funderar alltså på möjligheten att ge myndigheterna befogenheter att ersätta ledningen i en bank innan banken går i konkurs, fallerar – en så kallad administratör. Det är ett ganska effektivt system som finns på plats i vissa länder i Europa, till exempel i Italien. Vi ska också lägga fram den här tankegången på Europeanivå.

Även om det förebyggande arbetet är oundgängligt för att stärka ramen och se till att man agerar mer försiktigt – där vill jag nämna Baselåtgärderna – kommer vi, tyvärr, säkert framöver att, hur väl man än föregripit situationen, återigen ha att hantera banker som ställts inför svårigheter. Därför har vi avvecklingsramen som ger en möjlighet att hantera dessa svårigheter utan att man ska behöva vända sig till skattebetalarna och utan att den finansiella stabiliteten äventyras. Jag tror att det inte bara är möjligt utan också absolut nödvändigt.

Vårt banksystem kan inte fortsätta att privatisera vinster och samtidigt låta skattebetalarna bära förluster. Varken ekonomiskt, finansiellt eller politiskt är det godtagbart. Detta leder fram till den tredje punkten.

Tredje punkten: Precis som många av våra internationella partner tittar också vi nu på alla de verktyg som måste finnas i verktygslådan för att man ska kunna internationalisera kostnaderna vid en fallering, snarare än att lägga de här kostnaderna på någon annan – i förekommande fall skattebetalarna. Det handlar alltså om att skapa ett system som gör det möjligt för myndigheterna att använda sig av de medel som fordringsägarna i banken har – det vi kallar för bail-in.

Naturligtvis måste man väl erkänna att ett system som omfattar bail-in också medför vissa juridiska eller praktiska svårigheter. Ska det vara avtalsenligt? Är det någonting som man ska lagstifta om? Ska man föregripa allting på förhand, inom ramen för ett kontrakt, eller ska man tvärtom ge ett visst handlingsutrymme åt övervakaren, tillsynsmyndigheten, tillsammans med beslutsfattare för att kräva vissa åtgärder? I vilket läge kan och bör tillsynsmyndigheten kräva bail-in?

Det är frågor som vi ställer oss. Vi arbetar på att inom de närmaste veckorna få fram väl befästa svar för att sedan föra in detta inom ramen för krishanteringen så att vi kan ta itu med alla dessa problem.

Vad kan vi säga nu? Ja, jag är övertygad om att nämnda bail-in måste finnas med i verktygslådan, måste vara en del av lösningen, vid avvecklingar så att man kan använda sig av detta när en fallering är oundviklig, men under väl definierade omständigheter. Detta med bail-in är dock inte det enda verktyget. För avvecklingsmyndigheten måste också andra instrument stå till buds, till exempel en möjlighet att sälja banken till en privat investerare eller att skapa en ny bank – en så kallad bridge bank, en avvecklingsbank – där man lägger in delar av tillgångarna och skulderna i den fallerande banken. Det sista instrumentet skulle vara att likvidera en bank som befinner sig i svårigheter.

Syftet är att myndigheterna med en viss flexibilitet själva ska kunna välja det instrument som är mest effektivt för att värna stabiliteten i finanssystemet. Det är alltså fråga om en verktygslåda med olika alternativ som också gör att principerna om proportionalitet och subsidiaritet fullt ut respekteras.

Fjärde punkten: För närvarande är det oundgängligt att i god tid också fundera på hur man ska finansiera dessa åtgärder. Den grundprincip som vi utgår från är att förlusterna i en fallerande bank och kostnaderna för avvecklingsåtgärderna måste täckas av aktieägarna och fordringsägarna i banken. Det står också klart att det inom ramen för en kris naturligtvis finns sådana omständigheter att det inte kommer att vara tillräckligt att använda sig av aktieägarnas och fordringsägarnas medel. Då måste man kanske gå längre.

Femte punkten: Av nämnda skäl är det också viktigt att föregripa utvecklingen. Därför har vi i kommissionen föreslagit att en avvecklingsfond skapas i varje medlemsstat. Sedan är det upp till det finansiella systemet att bära kostnaderna för de resurser som krävs för att lösa problemen för en bank som befinner sig i svårigheter. Det ska vara bankerna som betalar, *inte* skattebetalarna. I idealfallet bör den här fonden skapas i förväg. Här i Sverige har ni ju skapat en sådan fond, med framgångsrika resultat.

Avslutningsvis: Jag hoppas att jag inte dragit över mina 30 minuter. Jag vill bara säga att den inre marknaden måste, menar jag, stå kvar i centrum för våra förslag. I Europa har vi allt fler gränsöverskridande företag och företagsgrupper. Tillsammans med Peter Norman har jag även tagit upp banksituationen i Sverige – att ett fåtal storbanker äger en stor del av bankverksamheten i exempelvis baltstaterna. Vi måste också arbeta med ramen för en krishantering där hänsyn tas till hur verkligheten ser ut och anpassa oss efter de verkliga behov som finns på vår marknad. Man måste dra all nödvändig lärdom av krisen.

På det europeiska planet, det gränsöverskridande planet, måste man titta på detta med krishantering och avveckling. Det är ett av skälen till att jag har varit så fast besluten att få till stånd det som inleddes under det svenska ordförandeskapet, nämligen en ram för övervakning. Ni har gränsöverskridande banker.

Vidare har vi instrument för övervakning som är nationella – 27 olika system för att utöva tillsyn av bankerna. Vi ska inte ha något europeiskt system som ersätter de nationella systemen, utan man ska utgå från dessa. De ligger ju nära den finansiella och ekonomiska verkligheten ute på fältet. Men vi måste också titta på vad som sker på det europeiska planet, snäppet ovanför. Ja, det gäller verkligen att få fram rätt svar på de frågor som rör den gränsöverskridande verksamheten.

Allra sist några ord om tidsplanen: Vi hoppas på att kunna lägga fram ett lagförslag om en europeisk ram för krishantering inför ministerrådet och Europaparlamentet före slutet av sommaren 2011. Det är alltså inte lång tid kvar. Vi har tid på oss fram till september. Det hela är ambitiöst,

men jag tror att det är realistiskt. Utvecklingen på marknaden går snabbt – snabbare än när det gäller demokratin. Vi har ändå tagit oss tid att genomföra konsultationen. Det är också för att prata om detta som jag kommit till Stockholm. Jag är verkligen tacksam för detta tillfälle.

Jag är tacksam för det initiativ som ni har tagit till att i god tid fundera över de här frågorna och för att ni bjudit in kommissionen att delta i diskussionen. Tack för att ni ville lyssna!

*Vice ordföranden:* Tack så mycket för det och tack för att kommissionären ville delta. Vi återkommer lite senare till frågor.

Ordet går nu till Stefan Ingves, chef för Sveriges riksbank och tidigare verksam inom Internationella valutafonden som chef för avdelningen för monetära och finansiella system. Ingves hanterade där flera finanskriser runt om i världen, bland annat i Turkiet och Indonesien. Varsågod!

*Stefan Ingves, riksbankschef:* Ett stort tack för att jag fått möjligheten att komma hit och prata om ramverk för hanteringen av banker i kris tillsammans med kommissionären Barnier och många andra som sysslar med de här frågorna.

De frågor som kommissionären Barnier redan berört och de fem olika punkterna på hans lista är ett mycket välkommet initiativ, av en rad olika skäl. För länge sedan tänkte man sig att bankkriser hanterar man sent på natten i slutna rum; det löser sig. Men erfarenheten har visat att det inte riktigt är så det i verkligheten fungerar. Till en del har det att göra med att vi har en ökad gränsöverskridande verksamhet. Det betyder att många är inblandade och att många är berörda, så man behöver veta hur det här ska gå till.

Regler på EU-nivå sätter en form av ramar för hur man ska hantera den här typen av frågor nationellt. De beskriver också verktygslådan – vilka verktyg som ska finnas i den och hur man ska använda de verktygen i olika sammanhang.

Det har under senare år visat sig att det finns stora brister i de nationella systemen. Det finns mycket stora olikheter, och det finns stora brister när det gäller hur man ska gå till väga. Då är det bra att man arbetar gemensamt i Europa med den här typen system, så att verktygen för det första finns och för det andra blir mer likformiga.

Vad är det vi vill uppnå med detta? Vi vill uppnå en rad olika saker när vi håller på med den här typen av frågor. I vid mening är syftet att begränsa de samhällsekonomiska kostnaderna för dessa kriser, att undgå detta och kunna hantera kriserna på ett sådant sätt att det inte kostar för mycket.

Vad som gör att detta många gånger är svårt och svårhanterligt, särskilt om vi betraktar en systemkris där många banker har bekymmer, är att befolkningen i de flesta länder har bankinsättningar och pensionstillgångar och är skattebetalare.

Det innebär att om stora delar av banksystemet får bekymmer kommer vi inte undan. På det ena eller det andra sättet råkar vi ut för att hantera kostnaderna som samhällsmedborgare. Då gäller det att hitta lämpliga metoder för att hantera detta, eftersom vi med mitt exempel är med om detta på det ena eller det andra sättet. Det är svårt att hävda att det alltid finns någon annan till hands som ska betala.

Vi har effekter på kort sikt. Det är direkta kostnader, vem som så att säga ska stå för den bokföringsmässiga kostnaden när det går fel. Då går naturligtvis tankarna alltid först till aktieägarna.

Vi har också effekter på lång sikt. De är nog så viktiga, eftersom de styr olika aktörers agerande. Den centrala frågan där är egentligen hur vi ska hantera den asymmetri som verkar ha blivit: Vinsterna tillfaller någon på den privata sidan, medan det allmänna får stå för förlusterna när det går helt snett.

Hur ska vi bygga ett system så att vi undviker det man i branschen brukar kalla moral hazard, det vill säga hur ska vi bygga ett system som är sådant att agerandet inom den privata sektorn leder rätt och inte leder i en riktning där det allmänna alltid blir sittande med notan?

De förslagor som finns när det gäller avveckling av banker gäller i första hand hantering av mindre banker. Erfarenheter av detta finns inte minst i USA.

Det är kanske inte så konstigt, eftersom man i USA har tusentals banker. Det innebär att det alltid är några som går omkull även i goda tider, och i dåliga tider är det hundratals banker som går omkull. Då måste man ha ett system för att hantera det. Man måste klara mekaniken i detta.

Den slutsatsen kom man till också i Storbritannien i samband med att Northern Rock gick omkull och man egentligen inte hade något system över huvud taget för att hantera den frågan. Det ledde till att man ganska fort skapade ett regelverk som sedan i något enstaka fall har använts och verkar ha fungerat.

Alldeles nyligen har vi episoden i Amager Bank, där den banken kommer att avvecklas och det sker på ett sådant sätt att det blir en hel del förluster som ska spridas i systemet.

Det finns alltså en rad olika förslagor för att avveckla banker på ett ordnat sätt, men dessa förslagor gäller alltså i första hand ganska små och okomplicerade fall.

När man tittar på enskilda banker ska man komma ihåg att det finns en del mer komplicerade fall som är ganska tidskrävande. Det har att göra med exemplen där många banker eller hela det finansiella systemet får problem. Då är det inte så enkelt som att säga "Vi tar hand om den här banken, och sedan säljer vi den nästa vecka", för vem ska då köpa och under vilka omständigheter? Och vad är det man köper?

Det leder till mer komplicerade fall där jag vill ta ett exempel från 90-talet och den svenska bankkrisen. Men det kunde lika gärna visa vad som pågår för närvarande på Irland. I den meningen är det inte så stora skillnader.

Först måste man klassificera kreditportföljen, ta reda på vad man egentligen sitter på. Tyvärr finns det exempel på inte bara detta man benämner moral hazard, utan det finns också exempel på något enklare: Vi hade ingen aning. Man vet alltså inte riktigt vad som finns i kreditportföljen när man tittar efter noga.

I väldigt många fall visar det sig att panter ska tas i anspråk, det vill säga det är många fastigheter som det gäller. Då måste man på något sätt värdera de fastigheterna, när det egentligen inte finns en fungerande marknad för fastigheter. Det ställer till en lång rad problem. Det finns inte heller några köpare till dessa fastigheter vid den här tidpunkten.

Man får lov att värdera kreditportföljen en vända till, med de krediter som finns kvar. En del kommer att bli övertagna panter i form av fastigheter, bolag eller vad det är och inte lån.

Sedan får man göra vad som för närvarande diskuteras mycket i Europa, det vill säga utföra stresstest av olika slag. I det här sammanhanget handlar det inte om ett stresstest i största allmänhet utan ett stresstest för att få fram hur mycket man måste rekapitalisera en bank på ett eller annat sätt. Sedan utvärderar man det.

Detta tar tid. Det gör man inte från fredag till måndag, om det är en stor bank eller många banker, utan normalt sett tar det ett antal månader om man ska göra det i detalj.

Som påpekades tidigare i kommissionär Barniers anförande får man ta sig an detta och fundera över verktyglådan.

Om vi tittar på bank A i bilden ser vi att kapitaltäckningen kommer nära 8 procent men inte under. En sådan bank reder sig själv.

Bank B är en bank som hamnar lite under 8 procent men utan att allt kapital har förbrukats. I det fallet måste tillsynsmyndigheten, staten och bankägarna på något sätt hitta en lösning för hur man ska få kapitalet att återigen lyftas över 8 procent på det ena eller det andra sättet, till exempel – om vi blickar framåt – genom att konvertera skuldebrev till aktiekapital.

Sedan har vi dess värre bank C, där det visar sig att banken inte står att rädda i dess nuvarande form. Man måste avveckla den helt och hållet, dela upp den och göra någonting med de olika delarna. Man kommer inte undan. I det fallet reder det sig inte självt.

Det är i stora drag detta som verktyglådorna ska användas till på ett eller annat sätt, antingen för systemet i dess helhet eller för enskilda banker.

Så några ord om kommissionens förslag. Det beskriver verktyg för ordnad avveckling inklusive insättargarantin. Ett verktyg som finns där och som kommer att diskuteras mycket framöver är skuldkonvertering för en bank som lever vidare, en typ B-bank som jag pratade om nyss.

Det som inte finns med här är ett statligt övertagande, kapitaltillskott och garantier. Man antar bort den frågeställningen, så att säga. Det må väl vara rimligt, om man pratar om små banker. Men om man pratar om hela det finansiella systemet är det svårare att hantera.

I sammanfattning innebär kommissionens förslag en kraftig förstärkning av de regelverk som har saknats på många håll. I ett sådant regelverk måste det finnas flexibilitet för att hantera olika sorters kriser. Men det är också viktigt för staten att kunna vidta nödvändiga åtgärder i en systemkris.

Ett instrument som finns är mer och bättre kapital, vilket är en het fråga i tidningarna i dag. Det är också skuldkonvertering, som kommer att vara ett komplement.

Här finns det mycket att hantera och mycket att prata om. Men med det förslag som kommissionen arbetar med tror jag dess värre inte att det kommer att vara fullt möjligt att hantera alla kriser, eftersom man också måste veta hur man ska gå till väga om hela systemet på ett eller annat sätt råkar i sken. Men det är mycket värdefullt och viktigt steg framåt när det gäller att hantera den här typen av frågeställningar.

*Vice ordföranden:* Vi tackar för det. Då lämnar jag ordet till finansmarknadsminister Peter Norman.

*Peter Norman:* Herr ordförande! Jag tackar för inbjudan och välkomnar att kommissionär Barnier har tagit sig tid att komma hit för att diskutera dessa viktiga frågor.

Vissa av de frågor som vi diskuterar har nästan existentiell karaktär, till exempel vilka banker man ska försöka ta hand om när det blir kris. Kan man på förhand bestämma vilka de bankerna är, eller varierar det över tiden? När man till exempel har finansiell oro kanske det är viktigare att ta hand om fler banker än när man inte har finansiell oro. Kan man ha ett system där detta är flytande över tiden, eller måste man ha en lite mer strikt ordning?

Vad gäller moral hazard har två banker i Sverige under de senaste åren i praktiken gått på näsan med effekten att aktieägarna inte har fått några pengar. I någon mening tycker jag att det svenska exemplet visar att det går att hantera moral hazard genom att i praktiken utradera aktiekapitalet.

Låt mig sedan börja med att säga att den svenska regeringen naturligtvis stöder ansträngningarna för att få ett EU-gemensamt ramverk för krishantering av banker. En minimiharmonisering är avgörande för att på ett effektivt sätt hindra fallerande banker, både nationellt och över landgränserna.

Krishanteringsramverket måste vara trovärdigt och transparent för att ge rätt incitament. Historien lär oss att finansiella kriser är återkommande och att bankernas minne ofta är kort. Den lär oss också att finansiella kriser ofta uppträder i olika skepnader. Det kan vara holländska tulpanlökar, irländska potatisar, Krügerkrasch, konstiga instrument i USA, expansion i Baltikum eller något annat.

Den stora lärdomen av det är att det inte går att laga gamla lapptäcken. Även om man ser till att man kan hantera exakt samma kris, om den kommer tillbaka, kan man vara ganska säker på att en ny kris kommer att se lite annorlunda ut. Då gäller det att ha fantasi, uppfinningsrikedom och ett brett anslag för att hantera nya kriser.

Jag tycker också att man kan säga att Sverige har varit hyfsat framgångsrikt på att hantera dessa kriser. Det beror väl delvis på att vi har lärt oss av tidigare kriser genom åren.

I Sverige och andra länder har regeringen och myndigheterna olika målfunktioner för sitt arbete i bred mening. Det är bara den politiska världen som i slutändan har ansvaret gentemot väljarna i allmänna val, vilket inte till exempel centralbanker och tillsynsmyndigheter har.

I och med att man i någon mening har olika målfunktioner är det inte konstigt att man kommer fram till delvis annorlunda svar på vissa frågor. Men det som är gemensamt är åtminstone att systemviktiga funktioner upprätthålls, att externaliteterna minimeras, att överdrivet risktagande begränsas och att skattebetalarnas medel värnas.

Vi anser att det föreslagna ramverket är ett stort steg i riktning mot ett starkare och mer tåligt europeiskt banksystem.

Så några kommentarer till det föreslagna ramverket.

När det krävs statliga stödåtgärder måste det vara tydligt att aktieägarna förlorar rätten att leda banken men också rätten till eventuella värden som skapas genom det statliga stödet. Om det inte är säkerställt riskerar skattebetalarnas medel att hamna i fickorna på den fallerande bankens aktieägare.

När en bankkris har eskalerat till en punkt då banken omfattas av avvecklingsåtgärder är all trovärdighet och allt förtroende för banken borta. Banken kommer i det läget inte att ha någon möjlighet att attrahera nytt kapital och öka upplåningen. Men även den dagliga verksamheten i banken påverkas till den grad att inga systemviktiga funktioner kommer att kunna upprätthållas. Förtroendet för banken som låneinstitut eller affärspartner är kort och gott brutet.

Det var något som jag personligen fick uppleva under hanteringen av det krisdrabbade Carnegie. Men det var också intressant att notera att när staten gick in och tog över ägandet i Carnegie återvände förtroendet inom några timmar eller dagar, så att banken kunde fortsätta sin verksamhet.

De psykologiska faktorerna – eller vad vi ska kalla dem – glöms ibland bort i debatten. Men de är av stor betydelse inte minst för samhällets syn på den krisdrabbade banken och förtroendet för den.

Att sätta upp en så kallad bridge bank är att flytta tillgångar eller på annat sätt ändra bankens balansräkning under en finanskris. Det riskerar att skapa osäkerhet och ta mycket dyrbar tid i anspråk. En kapitalisering av den krisdrabbade banken i sig kan därför under vissa omständigheter vara ett snabbare och effektivare verktyg för att återställa bankens finansiella styrka.

Men vilka stödåtgärder som än vidtas måste det alltid säkerställas att aktieägarna och till viss del fordringsägarna betalar fullt ut för de förluster som de kan bära, samtidigt som skattebetalarna kompenseras för de risker som de tvingas ta för att värna det finansiella systemet.

Det är inte bara så att den stabilitetsfond som vi håller på att bygga upp är ett sätt för bankerna att betala för den implicita garanti som finns, utan det är också så att stödformerna i form av lån från centralbanken i Sverige, Riksbanken, har gett Riksbanken stora vinster, vilket kommer skattebetalarna till del.

Så till bail-in-tools eller skuldnedskrivningsinstrument, som vi försöker få in i nästa upplaga av Svenska Akademiens ordlista.

Spridningseffekter och osäkerhet genom skuldnedskrivning kan leda till ytterligare förluster och därmed ett ännu mer akut kapitalbehov i bankerna under en finansiell kris. Om man menar allvar med att begränsa bankernas risktagande måste man först säkerställa att ansvar utkrävs av aktieägarna, men det är också rimligt att övriga fordringsägare, det vill säga de som en gång har köpt obligationer i bankerna, i någon mening får betala även de här kostnaderna.

Jag håller med såväl Stefan Ingves som kommissionär Barnier om att det är mycket lagstiftningsarbete och tänkande som måste till. Hur ska en sådan bail-in eller ett sådant skuldnedskrivningsinstrument se ut? Hur kommer det att fungera? Vilka spridningseffekter kan det få på övriga system?

Vi anser att det måste var möjligt att tillföra kapital i en krisdrabbad bank inom ramverket. Detta instrument bör också kombineras med tillfälligt statligt övertagande, så att inte felaktiga incitament skapas.

Tillfälligt statligt övertagande av krisdrabbade banker är i dag en möjlighet som finns i alla hittills sammanställda stödlagar och avvecklingsordningar för banker. USA, England och Japan har liksom Sverige möjlighet att tillfälligt överta ägandet i en krisdrabbad bank. Om man inte skulle erkänna detta instrument riskerar det att urholka ramverkets trovärdighet som verkkningsfullt och effektivt.

*Vice ordföranden:* Tack för det! Då har vi hunnit med inledningarna och tar en kort kaffepaus för att återsamlas här kl. 9.00 för frågor och diskussion.

*Vice ordföranden:* Då återupptar vi utfrågningen. Nu är det utrymme för frågor från utskottets ledamöter till att börja med. Jag ger ordet i partistorleksordning. Den första frågan går till Bo Bernhardsson från Socialdemokraterna.

*Bo Bernhardsson (S):* Herr ordförande! Tack för tre intressanta inledningar.

Som vi har hört är målsättningen med ramverket som vi diskuterar att banker ska kunna gå i konkurs utan att den finansiella stabiliteten riskeras och utan att skattebetalarna får stå för kostnaderna. Det är några av de viktigaste målen.

I flera konsultationsfaser har man samtidigt som man har välkomnat ramverket pekat på att förslagen inte är tillräckliga för att klara en så kallad systemkris, det vill säga en situation där hela det finansiella systemet gungar till.



Jag skulle vilja börja med att ställa en övergripande fråga som är av det kontrafaktiska slaget, det vill säga: Vi försöker anta att det som hände inte hände utan att något annat hände. Jag tänker då på finanskrisen.

Skulle utfallet av finanskrisen ha blivit annorlunda om ramverket för krishantering, enligt de principer som nu finns, hade varit gällande? Skulle vi då ha fått ett annat utfall? Hade finanskrisen kunnat förhindras? Hade målet att skattebetalarna inte ska drabbas uppnåtts? Vi vet att det var något annat som faktiskt inträffade.

Om man är pessimistisk när man svarar på frågan och säger: Det hade nog inte blivit särskilt mycket annorlunda när det var en så pass omfattande kris, skulle jag vilja veta vilka verktyg som i så fall saknas i verktygslådan. Det är min inledande fråga.

*Elisabeth Svantesson (M):* Tack för inledningarna.

Det är inte mycket vi vet om framtiden. En sak vi kan vara säkra på är att det kommer att uppstå nya kriser. En av de viktigaste delarna är att vi har sunda banker i Europa. I går kom IMF med en ny stabilitetsrapport där man säger att det fortfarande behövs mer kapital i många av Europas banker och bättre kapital.

Min fundering till panelen är följande. Vi har Baselregler som är ett slags globala minimikrav som en del tyvärr har svårt att leva upp till. Vi frågar oss kanske här i Sverige: Kan man gå längre?

Vi vet att det pågår en diskussion i Europa om att man ska ha ett maxtak. Det är en diskussion som en del av oss tycker är lite märklig, att vissa länder inte får ha sundare banker än andra utan att man ska ha ett tak på bankernas kapitaltäckning.

Jag vill gärna höra kommissionären och andra i panelen ge synpunkter just på kapitaltäckningskraven.

*Generaldirektör Martin Andersson:* Herr ordförande! Det är väldigt viktigt att få till stånd en effektiv krishantering, som har diskuterats här. Skulle det ramverk som föreslås av kommissionen ha lett till att vi hade sluppit många av problemen i finanskrisen? Jag är inte säker på det.

Det förslag som ligger handlar ganska mycket om att hantera enskilda banker som fallerar och inte om systemrisken. Det är därför vi tycker att det är viktigt att också ha med rekapitaliseringen. Men grundprinciperna finns där som kan göra att vi kan få andra incitament framöver. Det gör att det är i bankernas eget intresse att kanske ha större kapitalbuffertar.

Det är någonting som är fel, som vi har sagt tidigare, i att bankernas ägare vill ha så lite kapital som möjligt och så dåligt kapital som möjligt. Att krisen blev så allvarlig berodde på att vi hade ett kraftigt underkapitaliserat banksystem globalt sett. Det är någonting vi måste ta itu med.

En annan konsekvens av det är att bankerna och deras investerare vet att staterna är tvungna att gripa in och att skattemedel finns där som den yttersta garanten. Det är den implicita garantin som Peter Norman nämnde.

Det som är intressant är att man kan räkna på hur stor den är. Ratinginstituten, de kreditvärderingsinstitut som sätter betyg på kreditvärdighet, redovisar hur kreditbetygen ser ut för banker utan statligt stöd och med statligt stöd.

Tittar vi på ett steg, en betygsskillnad från AA till A, det är ungefär där svenska banker befinner sig, betyder ett steg ned ungefär 5 miljarder kronor årligen för de fyra stora bankerna. Det är 10–15 procent av deras vinst. Ser vi under själva krisen skilde det fem till sex steg mellan den självständiga kreditvärdigheten och den kreditvärdighet som man fick tack vare att man förväntade att staten skulle komma in med skattepengar och lösa ut detta.

Det gör att det är en enormt stor subvention som är till fördel för de stora finansiella instituten både i Sverige och i andra länder. Därför är det viktigt att stora finansiella företag har högre kapitalkrav. Jag kommer tillbaka till Elisabeth Svantessons fråga. Det är väldigt viktigt att vi har strama kapitalregler. Stora banker måste kunna ha ett högre kapitalkrav än med de nuvarande Baselreglerna.

Samtidigt måste vi ha en möjlighet att hantera både stora och små banker, både enskilda bankfallissemang och de stora systemkriserna, på ett trovärdigt sätt. Annars kommer den implicita garantin att finnas kvar, och vi får den stora fördelen för de stora instituten som kan riskera samhälls-ekonomi.

*Riksbankschef Stefan Ingves:* Att svara på hypotetiska frågor är inte alltid så lätt. Men då kan man å andra sidan välja hur man svarar utan att någon kommer att ha facit.

Jag tror att det hade gått snabbare att ta itu med problemen om man hade haft regelverken, särskilt som regelverken hade funnits i samtliga EU-länder. Hade man då valt att inte ta itu med problemen så hade det åtminstone diskuterats och synts någonstans därför att någon annan hade klagat. I det avseendet tror jag att det är väldigt bra att vi får regelverket till stånd. Det är också bra att man tvingas att ta ställning till hur man ska hantera små banker och medelstora banker.

Den andra frågeställningen var: Vad kunde man ha gjort därutöver för att inte hamna där vi har hamnat? Det här regelverket handlar om vad man gör när man redan har problem. Låt mig ge två exempel.

Jag är av uppfattningen att det lånetak som vi har när det gäller utlåning till bostäder är ett exempel på en åtgärd som är bra. Det är förmodligen många andra som borde ha gjort någonting sådant tidigare.

En annan fråga som vi har hemmavid och som finns runt Östersjön är att det med facit i hand hade varit bra med mycket strängare restriktioner på utlåning i utländsk valuta i Baltikum. Då ställs man naturligtvis inför den gränsöverskridande frågeställningen: Vem skulle ha infört den restriktionen, myndigheterna i Baltikum eller vi själva? På det ena eller andra sättet borde det ha gjorts med facit i hand.

Frågan ställdes om Basel III och om det ska finnas maxtak eller inte. Det känns väldigt udda med ett maxtak för kapitaltäckning. Om man skulle införa det, vilket jag tror vore olyckligt, tvingas ett enskilt land att införa andra typer av administrativa regler för att uppnå samma effekt på det ena eller andra sättet. Det är inte alls självklart vilken väg man ska gå där.

Baselkraven är minimiregler, och de bör så vara. I varje fall så länge som det är den enskilda nationen som ska backa upp det egna banksystemet.

*Irma Rosenberg:* Jag vill börja med att säga att jag inte kan tala för Finanskriskommittén ännu eftersom vi precis har kommit i gång med vårt arbete. Men jag har varit med i Riksbanken och Riksgälden under den här perioden, så jag har erfarenheter med mig.

Jag koncentrerar mig på den första frågan. Hade utfallet varit annorlunda om man hade haft ramverket? Jag tror att det hade blivit annorlunda på en del sätt, men vi hade inte undvikit krisen. Det som är den absolut viktigaste lärdomen är att vi har väldigt svårt att förutse hur en kris kommer att utveckla sig.

Att det skulle bli en kris som spred sig på detta sätt över hela världen så snabbt tror jag att nästan ingen hade kunnat föreställa sig. Nu vet vi att det kan gå till på det sättet. Det gör att det kommer att finnas en större nervositet över systemeffekter när det blir problem någonstans. Det gör att det är desto viktigare att få till den här typen av regelverk.

En av lärdomarna som i varje fall jag drog, och jag tror flera personer som varit med håller med mig, är att det är svårt att veta i förväg vilka finansiella institutioner som behöver tas om hand. Att ha regelsystem som gör det möjligt att ta hand om både stora och små institutioner tror jag är viktigt. De lärdomar vi har från svensk sida är att man kan behöva ta över en bank. Det är också viktigt att ha med i verktygslådan.

Det finns ett inslag i förslaget från EU som handlar om att man ska utforma avvecklingsplaner för alla banker. Det är någonting som kan vara positivt. Men det finns också faror med det. Det blir ett väldigt administrativt tungrovt system som gör att arbetsinsatserna riskerar att hamna på alldeles fel saker. Där tror jag att man måste vara väldigt försiktig så att det inte blir en gigantisk ansamling av planer med massor av sidor som gör att tillsynsmyndigheterna sitter nerplöjda och arbetar med fel saker. Det är viktigt att framöver tänka på att få till regelsystem så att man kan hantera det finansiella systemet med effektiva verktyg.

När det gäller frågorna om vad vi skulle ha behövt för verktyg för att undvika detta kommer jag att få anledning att fundera över det väldigt mycket de närmaste månaderna. Jag tror att jag passar där.

*Statsrådet Peter Norman:* Herr ordförande! Jag kan inte på något vis svara på Bo Bernhardssons fråga. Men en kommentar till den är att en del i ramverket är en stark internationell tillsynsverksamhet. Det tror jag är bra i vilket fall som helst. Om det hade stoppat krisen kan man diskutera.

Den kris som vi drabbades av i varje fall här i Sverige var mycket Baltikumpåverkad. Det spelade ingen roll hur gott jobb Martin Andersson än gjorde för den svenska banktillsynen om inte hans kolleger i Baltikum hade gjort ett bättre jobb än vad de gjorde.

Att säkerställa att banktillsynen blir bättre på europeisk nivå men även på lokal nivå är någonting som man kan ta med sig som gör att det borde kännas lite tryggare inför en framtida kris.

Den andra frågan är väldigt intressant. I Sverige är det en väldigt fattig debatt vad gäller kapitaltäckning för bankerna. Jag ser i princip aldrig några bankägare som är ute och talar om frågan och än mindre kunderna. Bankägarna borde välkomnas in i debatten. Jag skulle vilja att de diskuterade frågan: Hur mycket kapital är jag beredd att ha i en bank som jag vill ha pengar i?

Det borde vara så att stora aktieägare i banker har en uppfattning om vilket kapital de ska ha i den bank de äger. Jag ser inte någon sådan debatt över huvud taget. Det är bankledningarna som verkar driva debatten just nu. De verkar tycka att ju mindre kapital, desto bättre.

Här kan man göra ett antal reflexioner. En är att om man skulle få mer kapital i en bank kommer bankaktien att bli en mer stabil aktie än vad den annars skulle ha blivit. Är bankaktien mer stabil än annars kommer avkastningskravet från kapitalägarna att gå ned jämfört med att ha en mer riskfylld aktie. Det är inte självklart att det kommer att bli en övervältring av kostnader på konsumenter om man har mer kapital i en bank.

Min sista kommentar är att om det skulle vara så att det blev en kraftig övervältring av kostnader till konsumenter, det vill säga att räntan går upp på vanliga bostadslån och så vidare, är det naturligtvis så att allt annat lika kommer Stefan Ingves och hans kamrater i riksbanksledningen att sänka reporäntan så att den effekten i varje fall inte får fullt genomslag i ekonomin. Debatten bör föras bredare än det görs i dag, och jag välkomnar bankägarna.

Sverige har en väldigt stor banksektor. Om man tittar på bankernas tillgångar i förhållande till bnp är vi fjärde landet i Europa. Vi har en mycket stor banksektor koncentrerad på fyra banker. Det är rimligt att länder med den typen av bankkoncentration kan ha lite högre kapitaltäckning än andra länder som har en betydligt mindre banksektor som är betydligt mer diversifierad. Därför skulle vi välkomna möjligheten att kunna ha högre kapitaltäckning i Sverige än i andra länder.

*Kommissionär Michel Barnier:* Först av allt vill jag säga vad jag har för intryck av detta. Jag är väldigt glad över och lyckönskar till att debatten äger rum inom ramen för den offentliga utfrågningen i den svenska riksdagen. Det vore bra om den medvetenheten fanns i alla EU:s medlemsstater så att man på så sätt skulle kunna ta itu med de förslag eller kommentarer som kommissionen lägger fram i så god tid som möjligt. Jag är väldigt glad över att få vara med i den här dialogen.

Jag har en annan kommentar. Vi måste gå fyra år bakåt i tiden och titta på hur situationen då såg ut när det gällde finanssektorn och banksektorn sedan 15 år tillbaka i en värld som hade vant sig vid att tänka och tycka att finansmarknaden skulle vara självreglerande.

Jag har aldrig trott på en självreglering på finansmarknaden. Sedan 15–20 år tillbaka var det helt enkelt så att man skulle öppna upp alla dörrar och fönster. Var och en gör som den vill. Vi hade en finansiering i världen i en allt raskare takt, och man kunde se ett oansvarigt uppträdande bortom all kontroll och med ingen som helst övervakning eller tillsyn. Så såg situationen ut. Det är en karikatyr av liberalisering och avreglering.

Jag är liberal. Jag är för en social marknadsekonomi som är konkurrenskraftig. Men sedan 15–20 år tillbaka kan man säga att det var en ren karikatyr av detta. Man strävade hela tiden efter så stor vinst som möjligt på så kort tid som möjligt. Vi såg finansmarknader och banker som bara tjänade sig själva och inte stod i den allmänna ekonomins tjänst.

För att dra lärdomar av de erfarenheter vi har gjort av krisen i enlighet med rekommendationerna från G20 handlar det om att återställa bankerna i den allmänna ekonomins tjänst och inte tvärtom som har varit fallet sedan 15 år tillbaka.

Den galenskap som man har kunnat notera inom vissa finansiella institutioner handlar också om ersättningar. Det var en fråga som jag tog upp alldeles nyss när det gällde vissa banker. Ju högre risker man tog, desto bättre fick man betalt med vetskap om att risken i slutändan var det inte de själva som skulle betala utan skattebetalarna skulle stå för den notan.

Så såg situationen ut. Nu har vi gudskelov gått tillbaka till någon typ av global styrning. Det första svaret är till herr Bernhardsson – jag håller på att ge ett svar nu, så på med hörlurarna! Jag lyssnade faktiskt på vad ni sade. Jag har varit parlamentariker och riksdagsledamot i 20 år så jag vet hur det fungerar här. Jag har mycket hög respekt för de nationella parlamenten.

Det första svaret är att vi nu gudskelov drar lärdom av denna globala kris genom att vi skapar verktyg och metoder för global styrning i och med G20. Vi har också en stability board där och naturligtvis EU som också vill skapa ett skydd för den europeiska ekonomin. Så ser bakgrunden ut som gör att vi måste komma vidare.

Det som vi har fattat beslut om inom G20 på internationell nivå måste var och en göra på egen hand i en parallell värld. Jag är väldigt ofta i USA. Jag var i Kina häromdagen. Det är för att jag ska kunna kontrollera när det gäller bankerna, försäkringsinstitutet och marknaderna att vi parallellt gör det som vi tillsammans har beslutat inom G20 så att man inte får något slags regelmässig godtycklighet, något som också har gett upphov till mycket elände.

I denna globala kontext håller vi nu i Europa på att lägga fram förslag till olika typer av försvarsmetoder. Jag hörde den uppmaning som Stefan Ingves förde fram här. Jag är väldigt glad över att återse honom. Det var mindre än ett år sedan jag var här och förde en dialog med honom. Det var väldigt fruktbart.

Man kan inte utesluta ett instrument som går ut på att den offentliga sidan, staten, går in. Jag sade nyss i mitt första inlägg att det kan förekomma situationer när man har uttömt alla andra möjligheter där det offentliga kan kliva in. Men det är viktigt att vi drar lärdom av krisen här. Då måste man se att det är den absolut sista möjligheten att skattebetalarna får vara med och betala.

Jag tycker att man såvitt möjligt ska begränsa staternas ingripande och använda det bara i extremfall. Om vi griper in innan har vi olika försvarsmetoder, något slags brandväggar som vi kan använda oss av för att föregripa att en svår situation uppstår. En god extern övervakning saknades i Europa. Vi har Europeiska bankmyndigheten som har sitt säte i London som gäller för både banker och marknader tillsammans med ESMA. Det är ett organ som samarbetar med de nationella myndigheterna så att det blir ett samarbete. En andra försvarsmetod är att ha krav på att man uppvisar en viss försiktighet.

När det gäller Basel har jag lyssnat på vad ministern Peter Norman nyss sade, och jag tror också att det var fru Rosenberg som sade det, att vi borde kunna gå längre. Jag hör många bankirer som säger motsatsen. Det är många bankirer som säger att Baselåtgärderna är alldeles för krävande och svåra. Det kommer att straffa sig, ni kommer att hindra ekonomin och hindra tillväxten. Det gäller att vi hittar en balans där.

Jag respekterar den oro man ger uttryck för i London eller här i Stockholm. Det är så att man i enlighet med subsidiaritetsprincipen med en viss flexibilitet bör kunna ha möjlighet att kapitalisera ytterligare eller tillföra ytterligare kapital med utgångspunkt från objektiva skäl. Detta är någonting vi måste ta hänsyn till. Jag noterar den synpunkten.

Vi har en tredje försvarsmetod. Det handlar om hur styret ser ut och specifika åtgärder som kan vidtas i enlighet med övervakningsmyndighet och avvecklingsmyndighet. Det finns vissa specifika åtgärder som man kan vidta i förtid. När man ser en risk uppstå, för att undvika att risken växer och blir en kris, kan man till exempel inställa en utdelning eller lägga ned en viss del av bankverksamheten.

Sedan var det frågan om bail-in. Det föreslår man för att uppmana aktieägare och fordringsägare att kliva in och använda sina medel.

För det femte krävs pengar, medel, för att finansiera denna omstrukturering, för att tillföra nytt kapital eller för att få en ordnad avveckling. Det behövs pengar.

Jag har tittat på den svenska modellen eftersom ni själva har dragit lärdom snabbare än andra av krisen. Ni har agerat mer förnuftigt. Det ska finnas en fond som bankerna själva tillför medel till, en avvecklingsfond. Det måste finnas flera olika avvecklingsfonder på det europeiska planet som kan gripa in.

Det var de fem försvarslinjerna, brandväggarna, som vi har tänkt oss. Om dessa fem system fungerar som de ska tror jag att man kan undvika den sista hypotesen, nämligen att staten måste gripa in.

Då har jag svarat herr Bernhardsson och jag har svarat fru Andersson i frågan om att tillföra ytterligare kapital.

Tiden går snabbt, och vi har inte tillgång till verktygen än. Om vi hade haft den typen av brandväggar tror jag att situationen hade sett annorlunda ut. Jag kan tillägga att man kan lägga till mer punktvisa insatser och åtgärder, som till exempel herr Ingves tänkte sig i fråga om fastighetskrediter. Det finns till exempel vissa banker på Irland som befinner sig i oerhörda svårigheter. Om det hade funnits en bättre styrning och färre intressekonflikter i de olika styrelserummen, om man hade gått mer varsamt fram och mer försiktigt med bolånen, hade man undvikit en hel del problem. Jag tror att verktygslådan kommer att vara effektiv. Man måste vara pragmatisk här.

Låt mig ta upp en sista punkt. Fru Rosenberg varnade lite grann för byråkratin. Jag sade tidigare att jag inte är en teknokrat utan en politiker. Jag har fullt av kompetenta teknokrater runt omkring mig. När det gäller verktygslådan föreslår jag att varje institut ska ha en sådan plan på plats i förtid när man ställs inför en katastrof och måste improvisera. Man kan se vad som sker när det inträffar naturkatastrofer.

Jag var fransk utrikesminister under tsunamin, som ju berörde många svenskar. Det har jag inte glömt bort. Jag ser också vad som sker nu med kärnkraftskatastrofen i Japan. Man måste föregripa situationen. Man kan inte förutspå alla situationer. Naturligtvis är det otroliga situationer som faktiskt inträffar, men man måste ändå med hjälp av våra övervakningsinstrument försöka föregripa så många situationer som möjligt på förhand och ha planer på plats som uppdateras regelbundet. När man är redo att gripa in utan att behöva improvisera med en viss kapacitet att anpassa sig men utan att behöva uppfinna hjulet varje gång ser det bättre ut. Naturligtvis finns det en risk för alltför omfattande byråkrati. Men man måste se till att varje plan uppdateras fortlöpande.

*Jonas Eriksson (MP):* Jag skulle vilja tacka kommissionären och övriga deltagare för att ni tar er tid att vara här och föra dialogen och diskussionen med oss i Sveriges riksdag.

Jag är också glad att kommissionären tog upp frågan om att i ramverket inkludera möjligheten för stater att tillfälligtvis ta över ägandet i krisdrabbade institut.

Min fråga är kanske av mer teknisk art. Den handlar om hur avvecklingsmyndigheten förhåller sig till tillsynsmyndigheten. Jag uppfattar det som att man i förslaget helst ser att det ska vara åtskilda myndigheter. Samtidigt ska man i många delar arbeta tillsammans, man ska tillsammans ta ställning till vilka åtgärder som ska vidtas i förebyggande syfte och i ingripande syfte när krisen väl har uppträtt. Hur ser man på ansvarsfördelningen? Är man tvungen att vara överens? Vad händer om man kommer till olika slutsatser?

*Carl B Hamilton (FP):* Herr ordförande! Jag har tre frågor, men jag tänkte ställa dem i huvudsak bara till en enda person, nämligen kommissionär Barnier. Jag ska exploatera den vänlighet han har visat med att komma hit.

Jag tyckte kommissionären blev intressantast när han avslutade, men han tog inte upp det som var viktigast, nämligen de gränsöverskridande problemen med bankkontroll. Om den här finanskrisen skiljer sig mot andra i historien är det i fråga om att de gränsöverskridande konsekvenserna innebär att en bankkris sprider sig som en smittsam sjukdom.

Om nu Europeiska unionen finns borde man väl ha kraftfulla åtgärder just på gränsöverskridande nivå? Det har vi på andra områden i Europeiska unionen. Jag tycker att den verktygslåda som kommissionären beskrev var nationellt utformad.

Min andra fråga gäller kapitaltäckningskrav. Det förefaller som att vi har olika åsikter, men det kan kommissionären möjligen bekräfta eller dementera. Svaret var att bankirerna ser detta som ett stort problem. Men, kära kommissionär, bankirernas trovärdighet är väl förbrukad? Det är de som har lett oss in i problemen. Jag förstår inte riktigt varför bankirernas synpunkter skulle väga särskilt tungt i detta sammanhang. Det är just deras misshushållning som vi ska försöka stävja för framtiden. Balansen, kompromissen, förefaller mig vara att tänka på fel sätt.

Min tredje fråga gäller staten, owner of last resort, inte lender of last resort utan owner of last resort. Jag förstår inte riktigt varför kommissionären utgår från att detta måste kosta skattebetalarna någonting. Tänker sig kommissionären att staten ska betala för aktierna? Så behöver det väl inte vara?

*Annie Johansson (C):* Herr ordförande! Tack för bra inledningar.

Jag har två frågor. Den ena frågan riktar sig till kommissionär Barnier.

Jag tror att vi alla är överens om vikten av ett EU-gemensamt regelverk för att hantera banker i kris. Alla länder har dock olika villkor och ramverk att ta hänsyn till. Att hitta en lösning som passar precis alla är knappast görligt. Därför ser jag behovet av att det EU-gemensamma regelverket kan kompletteras med verktyg som är anpassade till varje land. För Sveriges del har vi lyft fram att statligt övertagande i samband med kapitalisering måste vara tillåtet, så kallat kapitaltillskott.

Hur ser kommissionär Barnier på behovet av flexibilitet och anpassning mer generell och på det svenska kravet mer specifikt?



Jag har också en fråga till Irma Rosenberg och Martin Andersson, som inte var inledare. Hur ser ni på det EU-gemensamma ramverket för krishantering av banker? Vilka för- och nackdelar ser ni, och vilka utmaningar ser ni i den process som följer?

*Kommissionär Michel Barnier:* Tack för frågorna!

Herr Eriksson ställde en teknisk fråga. Jag har inte alla tekniska svar här i denna stund beträffande vad som kommer att ske om tillsynsmyndigheten och avvecklingsmyndigheten inte är överens. Men ni har helt rätt när ni ställer frågan.

Man måste till exempel undvika att det uppstår motstridigheter mellan olika myndigheter. Därför var jag angelägen när det gäller herr de Larosières förslag under det svenska ordförandeskapet – jag vill återigen hälsa till Anders Borg – att vi har dessa europeiska verktyg som *inte* ersätter de nationella myndigheterna men som ser till att det blir ett samarbete just för att undvika att det blir motstridiga åtgärder eller åtgärder som skiljer sig åt sinsemellan.

Nu finns det ett område där vi har vissa befogenheter och där nationella myndigheter kommer att samarbeta och fatta beslut och komma med tekniska åtgärder. Det är det första området där man kan undvika att det uppstår motstridigheter och konflikter.

När det handlar om avvecklingsmyndigheten som vi vill upprätta kan man tänka sig att det kan uppstå konflikter och att man inte alltid är överens. Vi arbetar vidare med frågan. Jag ser inte som något uppenbart att om övervaknings- eller tillsynsmyndigheterna upptäcker en risk, ett dåligt uppträdande, för fallerande bank eller att det har tagits alltför övedrivna risker i fråga om bolån, att de inte skulle fatta rätt beslut efter att de väl har ställt en diagnos. Då är riskerna för motstridigheter begränsade. Det handlar om att ställas inför en akutsituation där en potentiell kris kan uppstå.

Vi måste få fram mekanismer för en ordnad avveckling. Precis som ni sade, herr Eriksson, är det så.

Herr Hamilton ställde flera frågor. Jag kanske inte gjorde mig ordentligt förstådd. Jag talar som europeisk kommissionär. Jag tittar på de positiva erfarenheter som har gjorts i medlemsländerna här och där och framför allt i ert land. Som kommissionär vill jag komma med svar på de gränsöverskridande frågorna för att kunna ta itu med de gränsöverskridande problemen. Ni känner väl till dem. Det gäller till exempel era svenska bankers deltagande i baltstaternas ekonomier.

Jag var i Tjeckien häromdagen. 80 procent av bankerna tillhör utländska banker. Ni vet kanske att i hälften av EU:s medlemsländer ägs hälften av bankerna av banker i ett annat land. Det här är precis vårt jobb: Vi måste få en radarskärm där vi kan se detta, och vi behöver verktyg för gränsöverskridande verksamhet.

När det handlar om verktygslådan för gränsöverskridande företagsgrupper kommer övervakningen att arbeta med banken som enhet. Där ska finnas en gränsöverskridande avvecklingskommitté. Precis som Eriksson

sade gäller det att undvika att det blir motstridigheter. Det gäller att få fram mekanismer så att det inte uppstår problem dem emellan. Det är med tillsynsmyndigheten i varje land. Banken har ett säte. Sedan finns olika dotterinstitutioner, men man måste kunna vända sig till samma organ. Man måste se detta i sin helhet. Man måste titta på huvudsätet och på vad som finns i andra länder, olika filialer. Verktygslådan handlar framför allt om att ta itu med gränsöverskridande frågor.

Sedan var det en annan fråga. Det handlar om samarbetet mellan olika organ, avvecklingsmyndighet och tillsynsmyndighet. Vi vill se till att bankernas ägare och aktieägare tar sitt ansvar. I verktygslådan, om så krävs, ska avvecklingskommittén besluta tillsammans med en myndighet att vända sig till aktieägarna. Man kan bestämma sig för att byta ut ledningen om ledningen brister i sin verksamhet. I verktygslådan måste man ha möjlighet att byta ut förvaltaren. Om det finns brister i ledningen måste man tillsätta en ny.

Vi har lagt fram en grönbok, och jag har lagt fram förslag för att förbättra styrelseskicket i olika finansiella institut. Det gäller att vaka över att få en bättre mångfald, till exempel i styrelserna. Aktieägarna måste komma från olika håll, och de måste ta sitt ansvar. De måste vara med vid mötena. De måste finnas fler kvinnor. Det behöver jag inte säga här i Sverige. Här är ni vana vid det, det syns här i panelen, det är jämlikt. I en bank i ett land där det finns fler kvinnor vid makten i företag löper man mindre risker. Det finns ett bättre styrelseskick. Det handlar inte om jämställdhet utan det handlar om att styrningen blir bättre.

Vi pratar om bankerna i USA eller i Europa. Om det hade suttit fler kvinnor i styrelserna och i ledningen för bankerna hade situationen sett annorlunda ut.

Utöver denna avvecklingsfond som kan ta bort ledningen och kräva av aktieägarna att de finansierar avvecklingen vill jag att det ska gälla alla finansiella institut. Vi arbetar med åtgärder för att förbättra styrelseskicket när det gäller börsnoterade företag. I samma anda vill vi också förbättra styrelseskicket på många andra håll.

En sista punkt, herr Hamilton. Jag tycker inte att det är normalt att medborgarna ska betala för bankerna. Det är inte normalt att skattebetalarna ska ut med pengar här. Jag vet att möjligheten måste finnas kvar som en absolut sista utväg, men man måste få till stånd brandväggar, som jag sade tidigare. Preventiva åtgärder som är tillräckliga för att minska riskerna att man i slutändan måste vända sig till skattebetalarna. Det är i den andan som verktygslådan ska utformas.

Jag lyssnar på vad ni säger, och jag ser problemen. Jag ser vilka värden som går till spillo både ekonomiskt och politiskt därför att det inte finns förebyggande åtgärder, inte finns en ordnad avveckling, att det inte finns en god övervakning och tillsyn. De problem som allt detta ger upphov till. Jag försöker få fram lösningar här. Jag vill få fram en verktygslåda som kan råda bot på detta. Har Sverige goda idéer att komma med? Ministern

talade om hur man kan komplettera verktygslådan. Vi ska göra det på ett så intelligent sätt som möjligt. Att vända sig till skattebetalarna måste vara den absolut sista utvägen efter det att man har uttömt alla andra möjligheter.

Då har jag svarat på fru Johanssons fråga om flexibiliteten. Sverige har ju uppmanat till åtgärder för att tillföra nytt kapital. Ja, fru Johansson, jag skulle vilja att man, såvitt möjligt är, håller sig till rekommendationerna från Baselkommittén. Många banker säger att det är alltför betungande åtgärder allaredan. Om vi tänker oss att alla medlemsstater och alla bankinstitutioner ska respektera den reella ekonomin är redan det ett framsteg. Men den ytterligare flexibiliteten – ja, vi har noterat det också – kräver att Europa står enat utan att det ska vara helt och hållet enhetligt. Jag har noterat vad ni sade.

*Irma Rosenberg:* Jag fick en fråga om hur jag ser på det EU-gemensamma regelverket. Till stora delar tycker jag att det ser bra ut. Vi får komma ihåg att det är den gemensamma produkten av 27 länder som har arbetat tillsammans. Med utgångspunkt från det tycker jag att det i stora drag är bra.

En sak som jag inte är helt bekväm med – det har jag redan varit inne på – är avvecklingsplanerna. Jag tror att om det hade funnits avvecklingsplaner inför krisen hade inte många planerat för att hela det världsomspännande finansiella systemet skulle påverkas på det sättet. Därför hade man inte kunnat föregripa det.

Om det skulle skapas avvecklingsplaner som undanröjer alla sådana typer av problem blir det ett gigantiskt administrativt arbete. Det betyder inte att jag inte tycker att man ska ha tänkt igenom i förväg hur man ska lösa olika typer av problem, men jag tror inte att avvecklingsplaner är den stora lösningen. På det här stadiet lutar jag mer åt att det är viktigt att ha vissa strukturella regler när det gäller banker, som i de anglosaxiska länderna. Det skapar mindre risker. Men det kan mycket väl tänkas att avvecklingsplaner är bra, men man får se till att de inte blir bara ett spel för gallerierna som kostar mycket tid och arbete.

En annan fråga där jag tycker att EU-regelverket har en del brister är för när det gäller särskild förvaltare. Att sätta till en särskild förvaltare utan att samtidigt ta över ägandet kan ställa till mer problem än lösningar. Om en särskild förvaltare tar över ska inte aktieägarna bära frukterna av det. Det kan också bli så att en särskild förvaltare ställer till det. Då kan det kosta för skattebetalarna. Men erfarenheterna från svensk sida av vår egen kris på 90-talet var att balansen gick åt andra hållet, det vill säga att skattebetalarna till stor del fick igen vad det kostade i de fall staten fick sätta in pengar. Det är de två punkterna där jag tycker att det kan utformas bättre.

*Martin Andersson:* Jag börjar med Jonas Erikssons fråga om ansvarsfördelningen mellan avvecklingsmyndighet och tillsynsmyndighet. Det är viktigt att hålla isär de två rollerna. Det är viktigt att hålla isär att tillsynsmyndigheten jobbar fram till game over. Sedan är det någon annan som tar vid.

Erfarenheter internationellt visar oftast, man pratar på engelska om regulatory forbearance, helt enkelt att man från tillsynen inte orkar komma fram till avvecklingen för att man har så mycket annat som man måste hantera under löpande tillsyn. Att dubblera de rollerna är inte bra. Jag tror inte heller att det är bra om de finansiella företagen de facto får två tillsynsmyndigheter genom att avvecklingsmyndigheten är med redan i det förebyggande arbetet. Det är något som är viktigt att Irma och hennes kolleger i kommittén tittar på. Det är viktigt att hålla en klar skillnad där. Erfarenhet internationellt visar tydligt att en klar skiljelinje mellan tillsyns- och avvecklingsorganisation är viktig.

Sedan kan man diskutera vem som ska vara avvecklingsmyndigheten, men jag tror att vi alla som har jobbat inom fältet under några år är eniga om att det inte är lämpligt att vi som tillsynsmyndigheter har avvecklingsrollen.

Sedan var det Annie Johanssons fråga om hur vi ser på ramverket. Jag håller med om vad Irma har sagt. Det är positivt att vi får ramverket. Det är en viktig del. Det är ett stort steg framåt att vi får ett gemensamt tänk i frågorna i Europa. Det som jag ser som problemet är att man utesluter kapitaltillskottet, som faktiskt är det som alla länder har använt sig av under krisen. Det viktiga är att vi får trovärdighet för att få incitamenten rätt, att det är ägarna som har intresse av att det finns buffertar. Vi ska vara ärliga med att det som hände i amerikanska och engelska banker handlade om att man hade investerat i riskfyllda instrument. Det vi ser i många av de europeiska bankkriserna är att man inte klarade en lågkonjunktur. Det är det som är utgångspunkten. Vi har haft ett banksystem som inte klarar en kraftig lågkonjunktur. Så kan vi naturligtvis inte ha det. Då ska vi inte börja bygga upp trovärdigheten med ett system som faktiskt inte klarar den situation som vi precis har gått igenom.

Den andra delen som är djupt olycklig i förslaget är det som Irma pratar om, nämligen special manager. Möjligheten att ingripa tidigt är viktigt. Vi som tillsynsmyndigheter måste jobba proaktivt. Vi måste vara tidiga. Vi måste ha möjligheter att gå in och göra förändringar i ett tidigt skede. Kommissionär Barnier talar om styrelseansvaret, att gå in och göra saker där. Hela tanken att staten i någon form ska ta över ansvaret när ägarna finns kvar och sedan lämna tillbaka går stick i stäv med hela tanken om att sätta incitamenten på rätt sida, att du kommer till en punkt där det är game over för företaget och staten tar över, avvecklar, säljer vidare, gör det som måste göras. Det är något som också går helt emot själva grundidén. På så sätt kan det var ganska farligt att lägga in en sådan komponent i systemet.

*Ulla Andersson (V):* Ordförande! Tack till panelen! Vi kan börja med att konstatera att vi är många som får betala för de nyliberala härjningarna runt om i världen just nu. Jag tycker att mycket bra är på gång på EU-nivå och i Sverige med olika former av regleringar.

Jag skulle vilja poängtera en sak, nämligen vikten av att låta finanssektorn betala för de direkta och indirekta stöden. Stöden skyddar hela banksektorn och påverkar moral hazard-beteendet i stor utsträckning. De som omfattas av stöden lånar billigare och kan expandera. Konkurrensen snedvrids. Jag vill ta upp behovet av att de indirekta stöden beräknas så att bankerna får betala dem. I England kan man se att stöden är lika stora som hela banksektorns vinster 2007. Det säger något om vilken betydelse de har.

Jag är glad över kraven på avvecklingsplaner. Det är oerhört centralt och viktigt att få till en lagstiftning på EU-nivå som låter banker och finansinstitut gå i konkurs. Det är nästan helt avgörande för att minska hela riskbeteendet.

Jag har några frågor när jag har en sådan panel till mitt förfogande. Egentligen vill jag sitta här hela dagen och diskutera reglering. Jag är lite "nördig" på området.

Min första fråga går till finansmarknadsministern. Den gäller problemet *too big to fail*, det vill säga att vi i Sverige har stora banker. Vi har egentligen en för stor banksektor för att det ska vara sunt. Därför vill jag fråga Norman om han funderar på någon form av storleksbegränsning eller förbud för handel över egen bok eller någon form av bankdelning för att på så vis begränsa riskerna för hela samhället.

Jag har en fråga till kommissionär Barnier och till generaldirektör Andersson. Frågan om skuggbanker, *shadow banking*, är en av de bidragande orsakerna till att vi sitter här nu. Man kan beräkna på olika sätt. Det finns beräkningar som visar att skuggbankssektorn egentligen är större än hela banksektorn. Vi har sett lite, hittills här i riksdagen, av åtgärder för att begränsa de möjligheterna. Jag skulle vilja höra hur ni ser på dem och vad som behöver göras för att begränsa de incitamenten.

Jag har också en fråga till generaldirektören på Finansinspektionen om avvecklingsplanerna. Ni säger i ert svar att ni tycker att de inte behövs för alla institut. Det kan man förstå. Det är grymt mycket arbete. Samtidigt vet vi att vissa institut även här i Sverige blev systemviktiga i krisen. Det är en avvägning däremellan. Har ni resurserna för det arbetet?

*Anders Sellström (KD)*: Ordförande! Jag ska börja med att hålla med kommissionär Barnier i hans syn på att vi behöver fler kvinnor i styrelser och ledningar. Kanske det vore den mest effektiva förebyggande åtgärden. Vad vet jag? Jag tror att det hjälper till. Vi får ta med det i ramverket.

Jag har en fundering när vi sitter och diskuterar de här frågorna. Det är viktigt att vi inte kör i det ena diket och rusar över vägen och hamnar i det andra diket, utan att vi kommer upp på vägen och skapar en balans, så att vi inte hämmar tillväxten i Europa, i våra länder, genom att ha ett alldeles för snävt ramverk.

Det är viktigt att ha med sig det här. Därför tycker jag att det känns bra att kommissionären också funderar väldigt noga på varje åtgärd som ska läggas fram här.

Men jag är faktiskt, i min fundering, lite inne på vad Ulla Andersson också tog upp lite grann. I krisens spår såg vi att det var banksektorns totala utlåningsvolym i förhållande till dess lands bnp som skapat stora bekymmer för de ländernas skattebetalare.

Här är Peter Norman inne på en viktig fundering. Måste man inte ha hårdare kapitaltäckningsregler där banksektorn i vissa länder har en sådan stor utlåningsvolym i förhållande till bnp? Eller har det funnits funderingar inom kommissionen på att diskutera just detta med utlåningsvolymen i förhållande till respektive lands bnp? Är det ingenting ni har tittat på? Ser ni inte det som något bekymmer? Eller skulle lösningen faktiskt kunna vara det som Peter Norman är inne på, att man har någon form av förhållande där man låter kapitaltäckningskraven vara lite hårdare för detta? Det är ju för att skydda skattebetalarna, som alltid till sist ska ta de här smållarna.

Det är en rakt riktad fråga till kommissionär Barnier.

*Vice ordföranden:* Då hinner vi inte med fler frågor i den här omgången. Vi har ju haft frågestund i över en timme, eftersom vi var ganska korta inledningsvis. Michel Barnier har också ett flygplan att passa. Därför ger jag honom möjlighet att svara på frågor innan han går. Sedan får övriga i panelen svara.

*Michel Barnier:* Tack för det! Jag kom hit just för att vara med i den här dialogen, och jag är väldigt glad över det. Jag vill verkligen tacka för att ni låter mig ta planet till Bryssel. Det är långa arbetsdagar.

I går, till exempel, lade jag fram ett dokument tillsammans med kollegiets ordförande herr Barroso, som stöds också av de svenska myndigheterna och de svenska Europaparlamentarikerna, för att få i gång den inre marknaden igen, för att få den att fungera, så att det blir en första drivkraft här. Det handlar om 22 miljoner företag och 500 miljoner invånare. Vi måste se till att man tar itu med rörlighet, utbyte, skattefrågor – allt detta – i samarbetsanda, så att vi kan öka tillväxten.

Det var det som jag lade fram, och det är den andra delen av mitt ansvarsområde som kommissionär.

Jag vill tacka för att ni har visat förståelse.

Fru Rosenberg! Känn er säker på att jag förstår er oro över en alltför omfattande byråkrati. Naturligtvis ska man inte skapa byråkrati som ett egenvärde. Jag vill återigen påpeka att jag inte i första hand är byråkrat. Men när man har förberett sig väl undviker man problemen med att behöva improvisera fram lösningar. Jag rekommenderar, på ett flexibelt och icke-teknokratiskt sätt och med en fortlöpande uppdatering, att man tittar på de institut där det finns systemriskerna som är gränsöverskridande, att man i vart och ett av dessa institut ska ha en avvecklingsplan som man har funderat fram i förväg.

På samma sätt föreslår jag också att man ger möjlighet – det är ett verktyg bland många andra – att utse en särskild förvaltare i det fall en bank uppvisar svårigheter och riskerar att fallera. När man har diagnostiserat att

det finns ett problem med ledningen ska man alltså kunna ta bort den och sätta in en särskild förvaltare, byta ut ledningen, helt enkelt. Det är ett verktyg bland flera som vi måste göra tillgängligt för tillsynsmyndighet och avvecklingskommitté.

Fru Andersson! Tack för era kommentarer! Jag är inte särskilt oroad. När det gäller det som ni tog upp om skuggbankerna kan jag ta upp flera andra saker som gäller börsen, till exempel, och MiFID-direktivets svagheter och brister. Min strategi är att lysa upp överallt, att agera öppet och med insyn, se till att ansvar tas överallt. När det gäller skuggbankssektorn tar vi hänsyn till det också i de texter som vi nu håller på att utarbeta.

Det är inte rimligt, med tanke på skattebetalare och medborgare, att det råder så mycket dunkel i denna oerhört kraftfulla värld, som ju finans- och banksektorn utgör. Vi måste se till att vi lyser upp situationen, att vi får öppenhet och insyn. Det är det vi ska göra också när det gäller skuggbankssektorn. Det är en väldigt viktig fråga.

Det handlar också om derivat och den typen av finansiella produkter, och det är någonting som man håller på att arbeta med för närvarande.

Herr Sellström tog upp frågan om mångfald. Det är också ett sätt för att få till stånd en bättre styrning, att ha mer mångfald i styrelser och i verkställande organ.

Jag är väldigt vaken för de kumulativa effekter som kan uppstå. Vi genomför konsekvensanalyser på både det mikroekonomiska och det makroekonomiska planet för att titta på vilka följder verksamheten får. Det handlar om att titta på hur pass kapabla bankerna är när det gäller att utföra sitt arbete. Det gäller som för vilken typ av företag som helst, så jag är väldigt vaksam där.

Sedan tog ni upp frågan om utlåning. Det är ju en annan fråga, som vi inte har behandlat i dag. Det är inte detsamma som skuldsättningen. Bankerna befinner sig inte i samma ställning som medlemsstaterna, och den konsultation som vi har behandlat här i dag handlar specifikt om bankerna.

Vissa länder uppvisar en alltför hög skuldnivå. Man lever utöver sina tillgångar, helt enkelt. Då kan man naturligtvis inte skapa någon tillväxt. Man kan ju inte bygga tillväxt på skulder som man lägger på kommande generationers axlar.

Utöver det arbete som vi gör när det gäller avveckling, tillsyn, reglering av finanssektorn kan ni också se att Europa går framåt inom eurozonen och också med de länder som ännu inte ingår i eurozonen. Vi tar upp detta med god styrning. Vi har ju krisen i Grekland, Irland och Portugal. Det här har lett till att européerna gemensamt har skapat instrument för styrning som vi inte hade för tio år sedan. Då hade man inte modet att skapa dem. Då hade vi ingen samordning av den ekonomiska och budgetmässiga politiken, som då gäller underskott och skuldsättning, bland annat.

Man tar tag i problemen ett efter ett, men jag tycker nog ändå att Europa går framåt när det gäller den ekonomiska styrningen.

Tack så hemskt mycket för att ni har lyssnat! Tack för att jag fick komma hit! Jag är naturligtvis redo att komma hit till riksdagen igen. Då kan ni lyssna på mig, och jag ska naturligtvis lyssna till vad ni har att säga också. Tack!

*Vice ordföranden:* Tack så mycket för att ni kunde komma hit och delta i direktdialogen mellan parlamentet och kommissionen! Det är ett viktigt arbetssätt, tycker jag, för att utveckla EU-samarbetet, att vi har en direktdialog mellan kommissionen och de nationella parlamenten.

Vi förstår att det blir en lång arbetsdag, men vi hoppas att ni får med er lite energi från det nordiska ljuset, så att ni orkar hela dagen. Och, som sagt, dialogen fortsätter. Vi kommer också att ha dialog med vår regering inför ministerrådsmöten och annat. Ännu en gång: Stort tack! Trevlig resa!

*Peter Norman:* Jag har en kommentar till Ulla Anderssons fråga. Jag tyckte att Ulla Andersson på ett väldigt elegant och tydligt sätt beskrev de problem som det innebär med indirekta subsidier till bankinstituten. Man kan säga att de är ännu större än så därför att när man har en lägre upplåningskostnad än vad man egentligen borde ha bryter man mot neutraliteten mellan upplåningskostnaden och eget kapital, vilket är en grundsats för att få en effektiv kapitalstruktur i bankerna.

Det här har vi i någon mening försökt hantera genom stabilitetsfonden. Bankerna betalar faktiskt för den implicita garanti de har, och jag utesluter inte att vi på departementet ska göra ett arbete som räknar ut hur stor den här implicita garantin är.

Sedan gällde det storleksbegränsning. Erfarenheterna, inte bara härifrån utan från hela världen, är att det är väldigt svårt att definiera till exempel vad som är bankens egen handel eller vad som är kundhandel. Man råkar ut för stora svårigheter. Jag vet egentligen inget land som har lyckats med detta. Jag ser fortfarande att det naturliga medlet för att begränsa excessivt risktagande är primärkapitalet, kärnkapitalet. Jag är väl medveten om storleken på bankerna. Det är därför jag och vi i regeringen så kraftigt driver frågorna, att vi ska kunna göra högre kapital i Sverige än vad vi ska kunna göra på andra ställen i Europa.

*Vice ordföranden:* Vill någon annan i panelen kommentera?

*Martin Andersson:* Det gäller frågorna från Ulla Andersson. När det gäller shadow banking-sidan finns det en mängd saker man kan göra. En del saker jobbar vi på. Som kommissionär Barnier pratade om sker det nu till exempel inom värdepappersområdet, derivatområdet, ganska mycket arbete i kommissionens regi. Det som är viktigt tror jag egentligen är att se också den interaktion som är mellan shadow banking-systemet och det traditionella banksystemet.



Det finns en skillnad gentemot det traditionella banksystemet. Mycket av det som vi ser i shadow banking-systemet är egentligen att man förvaltar pengar som finns där. På det sättet skiljer man sig från bankerna, som ju faktiskt inte har pengarna där. Det är det som gör att bankerna är så mycket mer sårbara.

Det vi såg under den här krisen var dock, när det gäller mycket av de här arrangemangen för hur man handlar finansiella värdepapper med varandra, att spelreglerna förändrades väldigt snabbt. Många gånger var det faktiskt bankerna som tvingade till exempel hedgefonder och andra att sälja för att man ställde väldigt stora säkerhetskrav på dem väldigt plötsligt, trots att man hade kontrakt som sade att man skulle förvarna. Om man ändrade kraven för säkerheten på tre månader hade man de facto kanske två timmar på sig. Det skapade mycket panikutförsäljningar, och det förvärrade hela situationen på marknaden.

Jag tror att mycket av det som vi nu fokuserar på, både i Sverige och inom EU och även i de internationella diskussionerna med USA och Asien, nämligen att försöka få till robustare clearingarrangemang, att se till att vi har institut som tar hand om de motpartsriskerna på ett mycket robustare sätt än vad som har varit fallet tidigare, är väldigt viktigt.

Jag tror också att vår tillsyn över banker måste fokusera mycket mer på hur man hanterar den här rollen gentemot andra aktörer på marknaden. Jag tror att mycket av regleringen faktiskt kan ligga i det skedet.

Den andra sidan av det har naturligtvis med konsumentskyddet att göra. För mycket av det som händer på shadow banking-sidan handlar ju också om att det sker ett väldigt stort risktagande, delvis beroende på att privatpersoner vill ha ett stort risktagande. Eller så säljs de på produkter som de inte förstår. Jag tror faktiskt att vi väldigt mycket ska gå tillbaka och börja prata konsumentskydd när vi har den typen av frågeställningar.

Sedan gäller det själva avvecklingsplanerna. Vi delar lite den oro som Irma känner, att det här kan bli någonting väldigt stort och byråkratiskt, och det är inte säkert att vi har så stor hjälp av det.

Däremot kan man se att det är klart att någonting sådant här måste finnas. Jag kan själv se hur vi jobbade. För två år sedan var läget väldigt annorlunda i den svenska finansiella sektorn. Då hade vi en dialog med bankerna. I vilken ordning kan man se till att ändra sin affär? Hur kan man få in kapital? Vad är det för verksamhet man faktiskt kan sälja? Hur kan man förbereda det? Då var vi förberedda på diverse eventualiteter. Det var någonting som även för en storbank i princip kunde sättas ned på en sida och som vi kunde ha en diskussion om. Och där kunde vi känna oss trygga med att det fanns en beredskap.

Det tycker jag är ett väldigt bra instrument. Det som är rädslan gäller de diskussioner som vi ser internationellt. Om det innebär att man ska ha hyllmeter med detaljerade planer kring hur man avvecklar en bank riskerar vi att hamna i en situation där vi jobbar med fel saker. Företag jobbar med fel saker, och vi som tillsynsmyndighet jobbar med fel saker. Då hand-

lar det egentligen inte bara om resurser. Ja, vi skulle behöva mycket mer resurser, men vi skulle kanske också ödsla skattepengar på fel saker. Det är väl det som är vår oro i detta.

*Vice ordföranden:* Då har vi hunnit igenom alla partier. Det är två till som har begärt ordet, men det kanske är överspelat med tanke på att stora delar av panelen har gått. Är det inga fler som begär ordet för korta frågor? Om inte vill jag tacka alla medverkande, de som har varit här och lyssnat, de som har deltagit med frågor och panelen, för den här utfrågningen. Det handlar ju om EU:s ramverk för att hantera banker i kris, och det är ett meddelande från kommissionen. Vi kommer att återkomma till det här löpande i riksdagen. Man kan säga att det här på något sätt är startskottet. Vi får se i vilken form det blir. Tack för i dag! Därmed är dagens utfrågning avslutad.

BILAGA 3

## Bilder från utfrågningen den 14 april

# Ramverk för hantering av banker i kris

Stefan Ingves

FIU 14 april 2011

## Välkommet initiativ



- Ökad gränsöverskridande verksamhet
  - Regler på EU-nivå sätter ramar för nationellt agerande
  - Brister i många nationella system
-



## Vad vill vi uppnå?

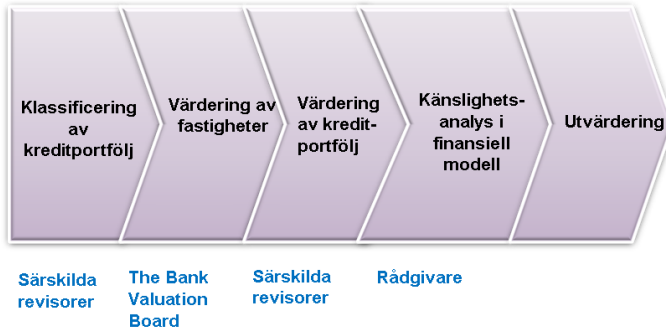
- Begränsa samhällsekonomiska kostnader
  - Utgångspunkten är att befolkningen har insättningar, pensionstillgångar och är skattebetalare
  - Effekter på kort sikt (direkta kostnader, struktur)
  - Effekter på lång sikt (påverkan på agerande)
- 

## Förlagor för ordnad avveckling av mindre banker

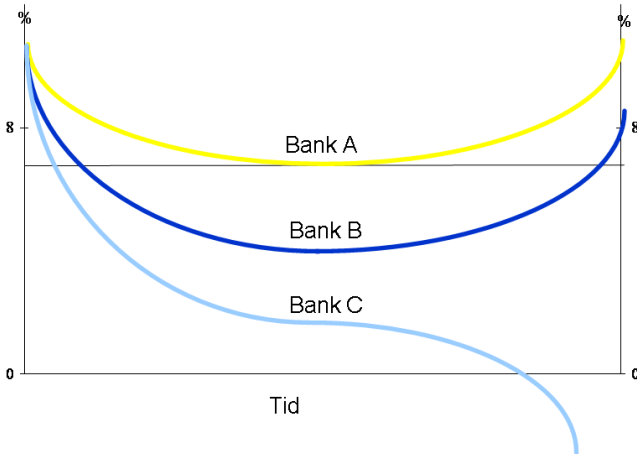


- USA
  - Storbritannien
  - Danmark
-

# tidskrävande finansiell analys



## Flera banker i kris





## Kommissionens förslag

- Verktyg för ordnad avveckling (inkl. insätterskydd)
- Verktyg för skuldkonvertering för bank som lever vidare
- Statligt övertagande, kapitaltillskott och garantier inte en del av ramverket.

---

## bredare och flexibelt ramverk



- Sammanfattningsvis innebär Kommissionens förslag en förstärkning
  - Det måste finnas flexibilitet för att hantera olika sorters kriser
  - Viktigt för staten att kunna vidta nödvändiga åtgärder i en systemkris
  - Mer och bättre kapital, skuldkonvertering komplement
-

## EU:s ramverk för krishantering

**Peter Norman, Finansmarknadsminister**  
**14 April 2011**

Finansdepartementet



## Ett ramverk för krishantering

- **Regeringen stödjer arbetet med ett EU-gemensamt ramverk**
  - Gemensamt ramverk nödvändigt för att hantera gränsöverskridande institut
  - Ökar drivkrafter för aktieägare att agera mer ansvarsfullt
  - Bör vara både omfattande och flexibelt
  - Kunna hantera både systemkriser och isolerade problem i enstaka systemviktiga institut
  - De nya verktygen är välkomna – men vi måste dra lärdom av våra erfarenheter

Finansdepartementet



## Ansvar i finansiella kriser

- **Regeringen har ett bredare ansvar än enskilda myndigheter**
- **I finanskriser måste:**
  - systemviktiga funktioner upprätthållas,
  - negativa externaliteter minimeras,
  - överdrivet risktagande begränsas, och,
  - skattebetalarnas pengar värnas.

Finansdepartementet



## Kommentarer till det föreslagna ramverket

- **Hantering av aktieägare**
  - Hur säkerställer man att de befintliga aktieägarna förlorar kontroll och ekonomiska värden när staten tar över?
- **Systemviktiga funktioner i avvecklingsfasen**
  - Hur kan dessa funktioner upprätthållas utan tydliga ägar- och kontrollförhållanden?
- **Vad ska nationella stabilitetsfonder finansiera?**
  - Vad ska medel användas till om de inte får användas för rekaptalisering av banker?

Finansdepartementet





## Skuldnedskrivningsinstrument

- **Skuldnedskrivningsinstrument (bail-in) föreslås som ett sätt att återställa en krisdrabbad banks kapitalbas**
  - Viktigt komplement till övriga krisåtgärder, det är rimligt att fordringsägare bär förluster...
  - ...men kan stora nedskrivningar genomföras i en turbulent finansiell miljö?

## Rekapitalisering bör vara möjligt

- **Ramverket måste innefatta möjligheten att rekapitalisera banker**
  - Kapital är den förlustbärande posten i en banks balansräkning
  - Återställer kapitalbasen
  - Effektivt och snabbt sätt att se till att en bank börjar fungera igen
- **Befintliga aktieägare måste förlora sitt kapital innan nytt kapital tillförs**
  - Ägarbyte nödvändigt för att motverka *moral hazard*