



Ramverk för bankkrishantering

Finansdepartementet

2010-11-26

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 579

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och Europeiska centralbanken en EU-ram för krishantering inom finanssektorn

Sammanfattning

Kommissionen har i ett meddelande som offentliggjordes den 20 oktober 2010 presenterat förslag för ett omfattande framtida EU-ramverk för hanteringen av banker och vissa investeringsbolag i kris. Huvuddragen i förslaget innebär bl.a. åtgärder för att förbättra och förstärka tillsynsmyndigheternas befogenheter att med olika verktyg tidigt ingripa mot institut som har finansiella problem, samt skapa ett trovärdigt regelverk för att rekonstruera och avveckla systemviktiga institut.

Regelverket syftar till att säkerställa ett sunt beteende på den finansiella marknaden och på så sätt minska sannolikheten för att det uppstår finansiella kriser. Avsikten är vidare att därigenom minska risken för att skattebetalarna får bära de kostnader, t.ex. för ett statligt garantiprogram, som normalt uppstår i en finansiell kris.

Kommissionen avser att följa upp meddelandet med ett lagstiftningsförslag, som förväntas presenteras under våren 2011.

Regeringen välkomnar förslaget.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Under G20 mötet i Toronto i juni 2010 kom länderna överens om att utforma och implementera ett system för hantering av finansiella institut i kris som

inte förutsätter att skattebetalarnas medel ska användas för att finansiera bankernas förluster.

2010/11:FPM32

På europeisk nivå hade kommissionen redan före mötet i Toronto inlett ett arbete med att ta fram förslag på ett bättre ramverk för krishantering. I det tidigare meddelandet *En ram för gränsöverskridande krishantering inom banksektorn*, (KOM [2009] 561) förespråkade kommissionen att ett led i arbetet med att säkerställa en framtida finansiell stabilitet ska bestå i upprättandet av ett nytt krishanteringsramverk.

I det nu aktuella meddelandet, som är ett resultat av de senaste månadernas omfattande samråd (se IP/09/1549), presenteras de viktigaste delarna av kommissionens kommande lagstiftningsförslag om ett nytt ramverk för hantering av banker i kris. Förutom den omedelbara prioriteringen att införa effektiva system för krishantering i alla medlemsstater ingår det i meddelandet också en "färdplan" som ger ett långsiktigt perspektiv på de viktiga utmaningar som måste hanteras för att säkerställa en effektiv krishantering.

1.2 Förslagets innehåll

Det av kommissionen föreslagna krishanteringsramverket syftar till att förse myndigheterna med likartade och effektiva verktyg och befogenheter för att hantera bankkriser så tidigt som möjligt samt skapa ett trovärdigt regelverk för att avveckla systemviktiga institut. Det övergripande målet med förslaget är att säkerställa att banker med solvensproblem kan tillåtas gå omkull utan att det hotar den finansiella stabiliteten i stort.

Kommissionens förslag fokuserar på förebyggande åtgärder för att förhindra att institut hamnar i svårigheter, vilket bidrar till att öka sektorns motståndskraft, men innehåller också åtgärder för att avveckla institut i kris. Avsikten med åtgärderna är att minska såväl sannolikheten för att ett institut hamnar i en krissituation som de förväntade kostnader som uppstår i en sådan situation.

Ramverket ska enligt förslaget omfatta alla banker och vissa investeringsbolag.

1.2.1. Grundläggande principer

Kommissionens krishanteringsramverk baseras på ett flertal principer.

Förslaget avser att värna om skattebetalarnas intressen och minska det överdrivna risktagandet i finansiella institut (s.k. *moral hazard*). Incitamenten att begränsa risktagandet ska sålunda förbättras på de finansiella marknaderna. Aktieägarna, borgenärerna och bankindustrin, den senare genom stabilitetsfonden, ska bära kostnaderna för att avveckla institut i kris. Samtidigt ska det säkerställas att aktieägarna och långivarna inte lider en större förlust jämfört med om institutet hade försatts i konkurs.

Kommissionen framhåller att de åtgärder som ska kunna användas gentemot instituten ska vara ändamålsenliga, objektiva och flexibla (regelverket ska inte föreskriva vilken metod som ska användas i vilket fall).

En grundläggande princip i det regelverk som kommissionen föreslår är att regelverket ska innefatta en möjlighet att även i kris upprätthålla nödvändiga banktjänster, inbegripet att bankkunderna ska ha fortsatt tillgång till insatta medel.

1.2.2. Huvuddragen i förslaget

Huvuddragen i förslaget består av följande.

Bättre och förstärkt tillsyn

Det presenterade ramverket innefattar bl.a. åtgärder för en förbättrad och förstärkt tillsyn av de finansiella instituten jämfört med i dag, inklusive tydligare regler för överföringar av tillgångar inom ett institut, samt upprättande av omstrukturerings- och avvecklingsplaner (recovery- and resolution plans). Dessa planer är grundläggande i ramverket. Omstruktureringsplaner ska tas fram av instituten och innehålla en beskrivning av hur institutet på egen hand ska kunna åtgärda en krissituation, medan avvecklingsplanerna ska tas fram av en avvecklingsmyndighet och innehålla en beskrivning av hur institutet ska kunna avvecklas vid en kris.

Tidiga åtgärder (early intervention)

I meddelandet presenteras ett förslag som innebär utökade befogenheter för tillsynsmyndigheterna att tidigt vidta åtgärder för att råda bot på problem i institut innan problemen blir för allvarliga. I förslaget nämns åtgärder som krav på att ledningen byts ut, krav på att institut genomför en omstruktureringsplan och/eller avyttrar de verksamheter eller affärsområden som innebär en alltför hög risk för institutets sunda finanser. Vidare föreslås en möjlighet för tillsynsmyndigheterna att tillsätta en ”special manager” som ska ha befogenhet att ingripa i institutets löpande verksamhet.

Trovärdiga avvecklingsverktyg (resolution tools)

Krishanteringsramverket innehåller även förslag på åtgärder att tillgripas gentemot institut som trots tidigare åtgärder inte lyckas åtgärda sina finansiella problem. Åtgärderna ska tillgripas endast om det föreligger ett allmänt intresse av att staten ingriper för att undvika en konkurs/likvidation. Om så är fallet innebär förslaget att instituten ska bli satt under förvaltning av avvecklingsmyndigheten, som ska ges rätt att gentemot institutet använda sig av en brett antal verktyg för att vidta rekonstruktions- och avvecklingsåtgärder. Emellertid ska institutets nödvändiga finansiella tjänster kunna upprätthållas. En åtgärd kan vara att överföra delar av bankens affärsverksamhet till en tillfällig avvecklingsbank (bridgebank) för att på så sätt säkerställa en fortsatt tillgång till systemviktiga funktioner.

Utgångspunkten för institut under här aktuell förvaltning är att institutet ska avvecklas, men om institutet är så stort och komplext att det inte kan

avvecklas ska institutet kunna fortleva som juridisk person (going concern). Detta ska ses som en allra sista utväg för att åtgärda problemen. Åtgärder som då kan vidtas är exempelvis nedskrivning av skulderna.

Gränsöverskridande tillsynssamarbete

Kommissionen konstaterar vidare att det saknas ett effektivt system som säkerställer att myndigheterna har en hög grad av samordning och samarbete för att hantera de gränsöverskridande konsekvenser som skulle uppstå om en europeisk bank hamnar i en krissituation. Ett sådant samarbete bedöms kunna minimera eventuella skadliga effekter av en sådan situation.

Kommissionen föreslår mot denna bakgrund att man bygger vidare på befintliga tillsynskollegier och inför avvecklingskollegier (resolution colleges), där tillsynsmyndigheter och nationella myndigheter, som ansvarar för avvecklingen av institut kan samarbeta i syfte att motverka och hantera krisen.

Kommissionen föreslår också att de nya europeiska tillsynsmyndigheterna (se MEMO/10/434) och i synnerhet Europeiska bankmyndigheten bör ha en samordnande och stödjande roll i krissituationer, utan att den gör intrång på medlemsstaternas finanspolitiska ansvar.

Stabilitetsfonder

Enligt kommissionen måste det vidare säkerställas att det finns tillräckliga resurser för att hantera banker i kris. För att nå detta mål anser kommissionen att det ska införas ett system av harmoniserade nationella stabilitetsfonder som finansieras genom avgifter som bankerna betalar. På så sätt bidrar bankerna själva till att finansiera kostnaden för framtida avvecklingsåtgärder och säkerställa att avveckling av en bank är ett trovärdigt alternativ (jämför kommissionens tidigare meddelande om bankstödsfonder [IP/10/610]).

Långsiktiga mål

Kommissionen planerar vidare att undersöka behovet av ytterligare harmonisering av insolvensförfaranden för banker. En rapport om detta väntas i slutet av år 2012. Rapporten kommer tillsammans med översynen av Europeiska bankmyndigheten år 2014 bedöma hur ett mer integrerat ramverk för avvecklingen av gränsöverskridande grupper ska kunna uppnås på bästa sätt.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens förslag kommer få betydande inverkan på svensk lagstiftning. Förslaget kommer bl.a. att inverka på lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen) och i ett senare skede även konkurslagstiftningen.

Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Åtgärderna avser att minska både sannolikheten för att ett institut hamnar i en krissituation och de förväntade kostnader som uppstår i en sådan situation. Som en följd kommer sannolikheten för att staten behöver ingripa med skattemedel för att säkerställa den finansiella stabiliteten att minska.

Den ekonomiska forskningen visar tydligt att de kostnaderna som uppstår till följd av finansiella kriser är mycket stora och att det brukar ta många år innan ekonomin kan återhämta sig från en finansiell kris. Eftersom förslaget avser att minska sannolikheten för finansiella kriser kan det anses ha positiva effekter på de offentliga finanserna generellt.

Kommissionen har inte genomfört någon konsekvensanalys med anledning av det nu presenterade meddelandet, men påpekar att det är viktigt att ta hänsyn till de totala effekter som införandet av krishanteringsramverket kan ha på de finansiella institutens återhämtning.

Konsekvensanalys avseende förslaget om stabilitetsfonderna återfinns i den tidigare upprättade faktagruppmemorian om stabilitetsfonder (Faktagruppmemoria 2009/10:FPM105 Stabilitetsfonder).

Finansinspektionen och den framtida avvecklingsmyndigheten erhåller genom förslaget förbättrade verktyg för krishantering. Myndigheterna får därmed bättre möjligheter att arbeta med institut i ett förberedande skede. Genom tydligt klargjorda befogenheter ökar effektiviteten i myndighetens arbete med institut som råkat i problem. Hanteringen vid en krissituation blir sålunda smidigare, eftersom förslaget innebär att förberedelser kan påbörjas tidigare och verktyg finns för att upprätthålla ett instituts systemviktiga verksamheter. De utökade uppgifterna kommer dock att öka myndigheternas behov av resurser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar generellt kommissionens förslag, då tidigare finanskriser har påvisat behovet av effektiva internationella verktyg för att kunna hantera finanskriser. Regeringen stödjer kommissionens föreslagna tidsplan och anser att det är mycket viktigt att en harmoniserad insolvensordning införs för finansiella institut.

Regeringen anser att det är mycket angeläget att det införs ett effektivt ramverk för krishantering inom EU för att kunna motverka uppkomsten av och mildra verkningarna av framtida finansiella kriser samt skydda de europeiska skattebetalarna. Regeringen anser att kostnaderna av finanskriser ska bäras av aktieägarna, fordringsägarna och – genom stabilitetsfonden – finanssektorn. Regeringen anser därför att kommissionens förslag, som ännu

endast innehåller övergripande principer, är ett steg i rätt riktning, men det krävs ett antal förändringar och förbättringar i förslaget.

Särskilt måste det enligt regeringens mening säkerställas att ett framtida ramverk verkligen kommer att kunna hantera en systemkris, d.v.s. ett flertal finansiella institut i kris samtidigt. Här finns det dock brister i förslaget och kommissionens framtida arbete bör därför fokusera mer på en sådan situation.

Det är vidare viktigt att ramverket ger utrymme för staten att genom kapitaltillskott överta ägandet i det krisdrabbade institutet. På detta sätt säkerställs att en framtida värdetillväxt i det finansiella institutet tillfaller skattebetalarna och att skattebetalarna får en rimlig ersättning för de risker som tagits.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De allra flesta medlemsstater stödjer ett införande av ett EU-gemensamt ramverk för krishantering i den finansiella sektorn.

När det gäller frågan om huruvida ramverket och stabilitetsfonden ska kunna användas för att rekapitalisera banker, är förutom Sverige en rad andra medlemsstater för en flexibel användning av krishanteringsverktygen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

-

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att finansiell krishantering bör regleras på EU-nivån. Motiveringen för detta är att krisåtgärder i enstaka länder riskerar att snedvrider konkurrensen, samt att samordnade insatser behövs för att värna det finansiella systemet. Många institut har dessutom gränsöverskridande verksamhet vilket fordrar gränsöverskridande samarbete för att övervakas och regleras. Enbart nationella åtgärder skulle kunna leda till ineffektiva

lösningar och i värsta fall oavsiktliga spridningseffekter. En hantering av ett gränsöverskridande institut i en krissituation utan EU-gemensamt ramverk för krishantering skulle försvåra och möjligtvis omöjliggöra en överenskommelse om fördelningen av ansvar och kostnader.

2010/11:FPM32

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Krishanteringsramverket diskuteras för närvarande på olika nivåer. Konsultation kommer att fortgå under december 2010. Kommissionen avser därefter att presentera ett lagstiftningsförslag våren 2011.

4.2 Fackuttryck / termer

-