



TAL

DATUM: 2010-04-15
TALARE: Riksbankschef Stefan Ingves
PLATS: Fundación Rafael del Pino

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tfn +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

■ Att hantera en bankkris – lärdomar från Europa

Krishantering – bökigt, tidskrävande och kostsamt

Tack för inbjudan till detta ansedda institut. Mitt tal idag kommer främst att handla om krishantering. Jag har personligen upplevt tillräckligt många kriser för att kunna dra en och annan slutsats. Mina första lärdomar gjorde jag i samband med den svenska bankkrisen i början av 1990-talet. Därefter arbetade jag på Internationella valutafonden (IMF) och hjälpte till med krislösning i många delar av världen. Under min tid på IMF hade jag också stor behållning av mina diskussioner med min spanske kollega Aristóbulo de Juan. Hans erfarenheter av den spanska bankkrisen på 1980-talet, då han arbetade på avvecklingsmyndigheten Fondo de Garantía de Depósitos, visade sig vara en värdefull källa till kunskaper och inspiration.

IMF ligger som ni alla vet i Washington. Och när man arbetar där lär man sig inte bara om krishantering, utan lägger sig också till med en del lokala vanor och uttryck. Washingtonbor använder till exempel gärna uttrycket "savvy" – ett ord som beskriver någon som är smart, välinformerad, lite slipad och "hänger med". "Savvy" är vid närmare eftertanke faktiskt en bra sammanfattning av hur man bör vara i samband med krishantering.

Stor uppmärksamhet har den senaste tiden ägnats åt att förhindra en upprepning av den kris som vi just har gått igenom, vilket är fullt förståeligt med tanke på den enorma nota som vi skattebetalare tvingas betala. Jag välkomnar den pågående diskussionen och många av de regelverktyg och förändringar som är på gång. Men även om många av de nya förebyggande verktygen – som högre kapitalkrav och likviditetsreglering – kommer att göra det finansiella systemet mer motståndskraftigt kan vi aldrig helt undanröja risken för en finanskris.

Människor har dessutom en tendens att med tiden antingen glömma bort alltihop eller att sätta alltför stor tilltro till någon ny lösning. Den här gången var det sofistikerade riskhanteringsmetoder och nya former av finansiell förmedling som fick investerare och tillsynsmyndigheter att slå sig till ro. Ingen verkade tro att historien skulle upprepa sig. Men det gör den alltid. Oavsett vilka förebyggande åtgärder vi vidtar kommer nya kriser alltid att uppstå.

■ Och när detta sker gäller det att agera snabbt och effektivt med det regelverk som finns till hands. Jag ska idag främst tala om vad jag anser vara de viktigaste principerna för en effektiv krishantering. Jag kommer att ge er några exempel på vad jag anser vara en god krishantering och även visa vilka skadliga effekter det kan få om man bryter mot dessa grundprinciper. Jag kommer även att ta upp hur reglering kan underlätta – men ibland också försvåra – tillämpningen av dessa krishanteringsprinciper.

En av de lärdomar som jag har dragit är att det tar tid att lösa en finanskris. Det är bökigt och kostar mycket pengar. För att hantera en kris effektivt och minimera skadeverkningarna på ekonomin som helhet måste man därför hålla fast vid tre grundläggande principer: för det första: att samarbeta, för det andra: att agera snabbt, och för det tredje: att vara ekonomiskt smart (eller *savvy*). Detta gäller oavsett orsakerna till krisen och hur man löser den. Låt mig förklara närmare vad jag menar och börja med den första principen.

Princip 1: Att samarbeta

En effektiv krishantering är omöjlig om det inte finns ett samarbete mellan centralbanker, tillsynsmyndigheter och finansministerier. Det finns flera exempel på situationer där ett bristfälligt eller dåligt fungerande samarbete har lett till en mer fördjupad och utdragen kris.

Vi upplevde faktiskt ett exempel på ett sådant dåligt fungerande samarbete nyligen i mitt hemland. Det handlade om situationen för de svenska banker som hade verksamhet i Baltikum. På Riksbanken ansåg vi att riskupbyggnaden var problematisk och menade att korrigerande åtgärder borde vidtas. Vi tog även upp dessa problem i vår stabilitetsrapport. Så här i efterhand kan man tycka att vi borde ha varit tydligare, inte minst om vilka följder dessa problem kunde få. Än viktigare var dock att vi inte lyckades nå enighet kring detta med myndigheterna i Baltikum eller med vår egen svenska finansinspektion (vi har, som ni kanske känner till, en separat tillsynsmyndighet – till skillnad från Spanien, där tillsynen sköts under centralbanken). Låt mig klart och tydligt säga att jag inte vill peka ut någon särskild myndighet i något särskilt land. Men jag tror fullt och fast att om vi hade haft ett bättre samarbete så hade våra länder förmodligen inte drabbats lika hårt av kreditåtstramningens globala återverkningar.

För att undvika den här typen av dåligt fungerande samarbete måste man ha en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Man måste utbyta information och samordna sitt agerande. Och för att man ska kunna hantera en kris på ett effektivt sätt gäller det att vara förberedd och därför planera för framtiden. Genom att när läget är normalt inrätta vad som brukar kallas för en "nationell stabilitetsgrupp"¹ som sammanför tillsynsmyndigheten, centralbanken, finansministeriet och eventuellt en del andra relevanta myndigheter - kan man öka beredskapen och ta fram lämpliga verktyg och rutiner för krishantering. En annan fruktbar strategi är att upprätta återvinnings- och avvecklingsplaner tillsammans med bankerna. Genom att genomföra krissimuleringar kan man dessutom testa verktygen och planerna i flera tänkbara krisscenarier.

Eftersom bankväsendet blir alltmer internationaliserat är det emellertid inte tillräckligt att bara samarbeta inom landet. Samarbetet måste även sträcka sig

¹ En nationell stabilitetsgrupp (Domestic Standing Group) inkluderar de nationella myndigheter som har ett finansiellt stabilitetsansvar. Varje EU land ska ha en sådan nationell stabilitetsgrupp. I den svenska ingår Finansdepartementet, Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret.

■ över gränserna. Detta är särskilt viktigt för länder vars bankssektorer har en omfattande gränsöverskridande verksamhet, vilket är fallet i både Spanien och Sverige, även om bankerna i våra länder bedriver sin gränsöverskridande verksamhet på mycket olika sätt.

Men att samarbeta över gränserna är svårt. Det finns alla möjliga orsaker till detta. Juridiska hinder, politiska påtryckningar eller till och med språk och traditioner – för att bara nämna några exempel – kan alla omöjliggöra ett fruktbart utbyte mellan länder. Under mina år på IMF har jag sett detta mönster upprepa sig – och det är ingen vacker syn.

I Europa har vi ett speciellt och lite udda samarbetsproblem som ibland beskrivs som *banktillsynens trilemma*. Ett trilemma innebär att man eftersträvar tre mål, men bara kan uppnå två av dem. Ett av målen är man tvungen att ge upp. I det här sammanhanget är de tre målen för det första en effektiv banktillsyn och krishantering, för det andra nationell suveränitet när det gäller tillsyn och krishantering, och slutligen en integrerad europeisk marknad och alla de positiva effekter som följer av en ökad konkurrens.

I EU har vi valt de sistnämnda två målen – nationell suveränitet när det gäller tillsyn och krishantering, samt ekonomisk integration. Den nationella suveräniteten kommer till uttryck i den så kallade *hemlandsprincipen*, som innebär att det är tillsynsmyndigheten i det land där en bank har sitt säte som har helhetsansvaret för tillsynen över dess filialer i utlandet. Denna hemlandsprincip kombineras med ekonomisk integration som innebär att bankerna får etablera sig var som helst i Europa. Genom att välja dessa två mål har man offrat det tredje målet - en effektiv tillsyn och krishantering.

Detta märks tydligt i Europas nuvarande inställning till banktillsyn och krishantering. Den ekonomiska integrationen och EU:s strävan att skapa en gemensam marknad för finansiella tjänster har lett till att vissa banker har "vuxit ifrån" sina hemländer. Expansionen har dessutom gynnat nya komplicerade bankstrukturer och ibland ohållbara affärsmodeller. Ett belysande exempel är i detta sammanhang de isländska bankerna, som lockade till sig brittiska och nederländska insättares pengar och investerade dem i högavkastande strukturerade produkter utomlands. När deras balansräkningar hade vuxit till ungefär tio gånger storleken på den isländska ekonomin kunde vem som helst se att det inte skulle bli lätt att hantera situationen om det uppstod turbulens. Men det var i rättvisans namn svårt att förutse den perfekta stormen. En annan lärdom av detta - och av de ansträngande och utdragna förhandlingarna som följde mellan isländska och framför allt brittiska politiker – är att man måste inrätta insättningsgarantisystem *innan* en kris uppstår.

Bankernas expansion internationellt och hemlandsprincipen har även haft andra effekter på krishanteringen. Myndigheterna har helt enkelt inte hållit jämna steg med utvecklingen inom banksystemet. Det finns inga välutvecklade överenskommelser om beredskapsplaner mellan hemländer och värdländer och det finns heller inte några konkreta förslag om hur man ska dela kostnaderna om det uppstår en kris. Vi har visserligen lyckats uppnå ekonomisk integration och bevarat vår nationella suveränitet, men det har skett på bekostnad av en effektiv tillsyn och krishantering.

Nationell suveränitet innebär emellertid inte att våra händer är bakbundna. Lösningen är ganska enkel, åtminstone på papperet: vi behöver ett bättre och utökat samarbete mellan tillsynsmyndigheter, centralbanker och finansministerier

■ i Europa. Det är det enda möjliga alternativet. Men hur kan man uppnå detta i praktiken?

Vi har faktiskt redan tagit de första stegen. År 2008 undertecknade EU:s tillsynsmyndigheter, centralbanker och finansministerier ett samförståndsavtal som gick ut på att förbättra det gränsöverskridande samarbetet.

I detta europeiska samförståndsavtal uppmuntras medlemsstater med gemensamma bankkoncerner att förbättra sin krisberedskap genom att inrätta permanenta samsamarbetsstrukturer. Dessa samsamarbetsstrukturer, eller så kallade gränsöverskridande stabilitetsgrupper, ska omfatta en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan myndigheter och departement. De ska utbyta information, diskutera potentiella problem och lösningar och fastställa förfaranden för hur man ska samordna sitt agerande i en krissituation. På längre sikt kan ett sådant samarbete också göra klart för de inblandade myndigheterna att harmonisering av regler och tillsyn är något bra.

Detta ser bra ut på papperet. Men det är först när man har provat en sak som man ser vad den går för. Trots att alla EU-medlemsstater undertecknade detta samförståndsavtal för nästan två år sedan är samarbetet mellan myndigheterna i de olika europeiska länderna fortfarande begränsat. Såvitt jag vet har det till exempel bara inrättats *en* gränsöverskridande stabilitetsgrupp. Jag är ganska stolt över att det svenska Finansdepartementet, Finansinspektionen och Riksbanken – tillsammans med övriga myndigheter i Norden och Baltikum – är bland deltagarna. Det finns tydliga styrningsregler och en utförlig lista över ansvarsområden för denna nordisk-baltiska stabilitetsgrupp. Detta ökar definitivt vår beredskap att hantera en kris i någon av våra gemensamma internationella bankkoncerner och kan förhoppningsvis hjälpa oss att undvika den typ av situation som jag beskrev tidigare, när vi inte lyckades vidta korrigerande åtgärder för att förhindra riskuppbbyggnaden i svenska banker med verksamhet i Baltikum.

Men vår nordisk-baltiska gränsöverskridande stabilitetsgrupp byggdes inte på en dag. Vi har i själva verket haft ett produktivt utbyte mellan våra länder i flera år. En milstolpe var den nordisk-baltiska krishanteringsövning som vi genomförde 2007. Utgångsscenarioet för denna övning var en större kris i en gränsöverskridande nordisk bank. Genom att försöka hantera en påhittad kris med hjälp av faktiska banker och tillämpa de institutionella och regulativa strukturerna i de olika länderna lärde vi oss mycket om hur man övervinner hinder och kan förtydliga roll- och ansvarsfördelningen.

Vad jag försöker säga är alltså att det tar tid att skapa en väl fungerande samsamarbetsstruktur. Jag skulle därför rekommendera länder som inte redan har gjort detta att sätta igång genast. Och att de inte ska låta sig avskräckas av att det är tidskrävande. Det är under denna process – som leder till ett närmare samarbete – som man bygger upp ett förtroende mellan de inblandade myndigheterna. Och när det gäller krishantering är det detta *förtroende* som är det lim som håller samman alltihop.

Om vi hade haft ett bättre samarbete och ett hyggligt förtroende mellan de berörda myndigheterna är jag övertygad om att många gränsöverskridande bankers fallissemang i Europa på senare tid hade kunnat hanteras helt annorlunda. I fallet Fortis tror jag till exempel inte att de nederländska och belgiska myndigheterna skulle ha styckat upp banken utifrån de nationella gränserna och därmed i ett slag troligen ha förstört enorma ekonomiska värden. Även fallet Island kunde ha fått en annan utgång om samarbetet med brittiska

och nederländska myndigheter hade varit bättre. Om den isländska finansinspektionen hade haft ett tätare samarbete med sina utländska motsvarigheter förefaller det osannolikt att den hade kunnat vara lika oföretagsam. Jag skulle kunna fortsätta att räkna upp exempel en bra stund, men poängen är att utgången i de flesta fall skulle ha blivit en helt annan – och betydligt bättre.

Oavsett varför myndigheter och ministerier inte har samarbetat över gränserna finns det inte längre någon ursäkt. Vi behöver bättre samordning. Och inrättandet av gränsöverskridande stabilitetsgrupper är ett viktigt steg i rätt riktning.

Men trots alla sina förtjänster är det inte alltid samarbete fungerar. Juridiska hinder, politiska motiv och kulturkrockar kan alla få samarbetsviljan att svalna. Jag anser därför att den nya europeiska tillsynsstrukturen – som för närvarande är under behandling av rådet och parlamentet – är ett viktigt steg i rätt riktning. Denna nya struktur kommer bland annat att omfatta formella europeiska tillsynsmyndigheter som kommer att ha en rad verktyg att tillgripa om samarbetet inte fungerar: de kommer att kunna medla om tillsynsmyndigheter inte är överens om tillsyn och korrigerande åtgärder, de kommer att kunna vidta åtgärder om nationella tillsynsmyndigheter åsidosätter gemenskapslagstiftningen och så vidare. De europeiska tillsynsmyndigheterna kommer kort sagt att göra det möjligt för tillsynsmyndigheter att ifrågasätta varandras tillsynspraxis och tillsynsbeslut. Tänk vilken betydelse detta kunde ha fått för Storbritannien, Nederländerna och Island i fallet Icesave.

Den nya europeiska tillsynsstrukturen innebär naturligtvis en uppluckring av den nationella suveräniteten på tillsynsområdet. Men om vi vill ha en effektivare tillsyn och krishantering står valet mellan detta och att offra den ekonomiska integrationen. Och med tanke på fördelarna med den gemensamma marknaden är jag säker på att ni håller med mig om att det sistnämnda inte är ett tänkbart alternativ.

Princip 2: Att agera snabbt

Den nya europeiska tillsynsstrukturen är även relevant för krishanteringen på andra sätt. Man inrättar inte bara *europeiska tillsynsmyndigheter* utan också en *europeisk systemrisknämnd*. Risknämnden har till uppgift att övervaka aspekter av det finansiella systemet ur ett makroperspektiv och försöka upptäcka när risker är under uppsegling i systemet som helhet – så kallade systemrisker. Nyckelordet är "*macroprudential*" (eller på svenska: systemriskförebyggande). När den upptäcker sådana systemrisker ska risknämnden utfärda riskvarningar och rekommendationer till myndigheterna i det land eller den region som det gäller. En bra första rekommendation från systemrisknämnden kunde till exempel vara att uppmana vissa europeiska länder, däribland mitt eget, att se över belåningsgrader och restriktioner för utlåning i utländsk valuta.

Om varningen hörsammas kan det förhindra att en kris uppstår. Men även om en kris är oundviklig kan man om man får en varning i förväg begränsa dess skadeverkningar genom att vidta åtgärder i ett tidigt skede och agera snabbt. Och detta är av avgörande betydelse, därför att för banker kan solsken snabbt övergå i regn. Banker har normalt en så hög skuldsättningsgrad i sina balansräkningar att även en relativt liten förlust kan radera ut större delen eller hela deras kapital nästan i en handvändning. Det betyder att en bank som har en

■ hög och mycket tillfredsställande kapitaltäckning ena kvartalet kan hamna på obestånd nästa! Vi har nyligen sett ett nordiskt exempel på detta - Capinordic. Denna danska bank – med en filial i Sverige – hade en kapitaltäckningsgrad på 33 procent tredje kvartalet 2009. Kvartalet därpå hade hela kapitalet försvunnit. Kreditförlusterna hade ätit upp alltihop.

När en sådan situation uppstår brukar förtroendet snabbt urholkas. Och när förtroendet försvinner, försvinner också finansieringsmöjligheterna. Capinordic var en liten bank och dess problem fick inga större återverkningar på det finansiella systemet. Men när en större bank hamnar i trångmål kan förtroendet för hela systemet gå upp i rök. När detta sker är smittspridningen redan i full gång. Likviditeten sinar. Banker och investerare tvingas sälja, vilket får tillgångspriserna att sjunka och utlöser nya försäljningar. Systemkrisen är ett faktum.

När de första orosmolnen som tyder på att något är fel tornar upp sig kommer marknaderna därför att vara på helspänn. Om man vill bevara förtroendet kan man helt enkelt inte kosta på sig att vänta. Och även om man inte kan förhindra en kris kan man åtminstone begränsa dess effekter genom att vidta kraftfulla åtgärder så tidigt som möjligt. Min andra princip för en effektiv krishantering kan därför sammanfattas i orden agera snabbt.

Denna princip kan verka självklar, men i praktiken har krishantering ofta kännetecknats av raka motsatsen: av att man gör för lite, för sent. Det finns i grunden två anledningar till varför tillsynsmyndigheter och andra myndigheter inte vidtar tillräckliga åtgärder i tid – de saknar antingen vilja eller handlingskraft – och ibland bådadera.

Det kan finnas flera skäl till varför tillsynsmyndigheter eller andra myndigheter inte vill agera. Påtryckningar från branschen och politiker är bland det första man kommer att tänka på. Ibland vill tillsynsmyndigheter och andra myndigheter dessutom – medvetet eller omedvetet – låta bankerna spekulera i sina möjligheter att vända utvecklingen. Och bankerna och deras ägare är ofta mer än villiga att spela med – de sitter med ett "one way bet" när de närmar sig konkursens rand. När allt kommer omkring gäller dock att ju längre man väntar, desto hårdare blir fallet. Jag har därför inte mycket till övers för en överseende inställning från tillsynsmyndigheters sida eller för andra förevändningar för dem att förhålla sig passiva.

Det kan också hända att tillsynsmyndigheter har en begränsad handlingskraft. Handlingskraften är naturligtvis i första hand beroende av vilka verktyg som finns tillgängliga. Det handlar dels om verktyg som gör det möjligt för tillsynsmyndigheter eller andra myndigheter att ingripa i ett tidigt skede för att hantera en kris i en enskild bank. Men det handlar också om verktyg som inte rör själva krishanteringen – verktyg som myndigheterna kan använda för att ta itu med och motverka systemrisker. De flesta europeiska länder saknar dessvärre, anser jag, en lämplig uppsättning verktyg i båda dessa avseenden.

Även om man har bästa tänkbara verktygslåda måste man emellertid också få information av hög kvalitet i rätt tid för att kunna göra en bedömning och vidta kraftfulla åtgärder. Ett redovisningssystem som innebär att förluster redovisas tidigt och i sin helhet är en nödvändig förutsättning. Alla håller inte med mig om detta. Vissa anser att det är bättre att inte redovisa förluster eller att skjuta upp redovisningen av dem. För mig är det detsamma som att blunda och hoppas att

■ problemet ska försvinna. Det gör det normalt inte. Och när man öppnar ögonen igen har problemet förmodligen vuxit sig ännu större.

Princip 3: Var ekonomiskt smart

När det är för sent att förhindra en kris har man egentligen bara två alternativ för varje bank som kollapsar. Det första är ganska okomplicerat – man låter banken gå omkull och avvecklar den i enlighet med det normala konkursförfarandet. Men även om detta alternativ är okomplicerat är det inte säkert att detsamma kan sägas om konsekvenserna – om man låter en bank gå omkull riskerar man att rubba jämvikten i det finansiella systemet.

Det andra alternativet – att ingripa för att rädda banken helt eller delvis – kräver att man är lite mer slug. Jag vill emellertid göra en sak fullständigt klar – banker räddas inte för att de förtjänar det. I normala fall har deras direktörer och ägare tvärtom spelat en avgörande roll för att banken hamnade i trångmål överhuvudtaget. En del banker räddas för att de är nödvändiga för att den reala ekonomin ska fungera. Egentligen är det inte bankerna som staten räddar, utan den funktion som bankerna fyller i ett samhällsperspektiv.

Man kan emellertid aldrig vara helt säker i förväg på hur det finansiella systemet (och i slutändan den reala ekonomin) kommer att påverkas av en bankkollaps. Det är med andra ord komplicerat att avgöra vilka banker som ska räddas och vilka som man måste släppa taget om. Man måste väga vad det skulle kosta om jämvikten i det finansiella systemet rubbades mot vad det skulle kosta att rädda banken. Det är ingen enkel uppgift. Men trots den betydande osäkerheten finns det en sak man kan vara säker på – vare sig man låter en stor bank gå omkull eller räddar den så kommer man att dra på sig betydande kostnader och då talar jag inte bara om ekonomiska kostnader utan också om samhällseliga påverkningar!

Att man beslutar att rädda en bank betyder emellertid inte att man kan vara slösaktig. Tvärtom - att vara ekonomiskt smart är min tredje – och kanske viktigaste – krishanteringsprincip. Hur visar sig då denna princip i de praktiska åtgärderna? Historien ger oss tack och lov en rad både bra och dåliga exempel som man kan dra många nyttiga lärdomar av.

Den första lärdomen är att man måste göra en noggrann granskning och analys för att kartlägga omfattningen av problemet i den drabbade banken. Och precis som med den föregående principen gäller det att agera snabbt. Så snart man har fått ett bra grepp om bankens svårigheter är det dags att noggrant tänka över olika stödalternativ. Denna bedömning ska naturligtvis omfatta direkta kostnader, men även indirekta konsekvenser för finansmarknaderna och ekonomin som helhet bör beaktas.

Den andra lärdomen är att man måste välja den lösning som kostar minst. Det kan verka självklart, men det finns många exempel på att det är en lärdom som beslutsfattare inte alltid har tagit till sig. I några fall är den lösning som kostar minst att man utfärdar statliga garantier mot förluster på tillgångar eller finansieringsgarantier. Om detta inte räcker kan en privat lösning – till exempel att en stabilare bank övertar en annan bank – vara en annan möjlighet. Även här brukar det finnas inslag av garantier för att göra affären mer tilltalande för den förvärvande banken. Men garantier kan snedvridera incitamentet så man måste gå

■ försiktigt fram. Snedvridna incitament är i själva verket ett bra exempel på de indirekta kostnader som man måste väga in i sin bedömning av olika lösningar.

Om ingen av dessa lösningar är möjlig har man helt enkelt bara ett alternativ – att skjuta till kapital till banken. I läroböcker i nationalekonomi brukar centralbankens funktion beskrivas som att den är "lender of last resort". Med en omskrivning skulle man kunna beskriva den roll som staten har spelat i bankkriser som att den har tvingats bli "owner of last resort".

Men innan pengarna skjuts till måste bankens direktörer ut. För det första kan man helt enkelt inte lita på samma personer som äventyrade bankens överlevnad. Dessutom skickar man därmed en signal till marknaderna om att sättet att driva banken kommer att förändras. Banken ska naturligtvis även i fortsättningen drivas på rent marknadsmässiga villkor, även om staten blir en stor, eller till och med ensam, ägare.

En annan sak som man måste försäkra sig om innan man ansluter sig till investerarna är att bankens tillgångar är försiktigt värderade. Annars riskerar man att betala ett överpris och att skattebetalarnas pengar på ett ögonblick hamnar i händerna på de befintliga ägarna. Genom att späda ut ägarnas andel av banken – eller i vissa fall till och med ta över banken helt och hållet – ser man också till att skattebetalarna får en rimlig avkastning på sikt. Och detta är viktigt eftersom kapitaltillskott inte är detsamma som ett permanent övertagande. Tanken är naturligtvis att man ska dra sig ur banken så snart det är möjligt och ekonomiskt försvarbart.

Med en bra omstruktureringsplan kan man vända oddsen för ett sådant utträde till sin fördel. Det är den tredje lärdomen. Vinstmaximering bör vara den vägledande principen i denna omstruktureringsprocess. För att maximera vinsten krävs i sin tur kompetenta bankmän. Se därför till att den omstrukturerade banken drivs av de mest kompetenta bankmän du kan få tag i! I vissa fall kommer den omstrukturerade banken att tvingas göra sig av med sina största problemtillgångar för att åter bli lönsam och bära sig. Under den svenska krisen på 1990-talet uppnådde man detta genom att dela upp de mest krisdrabbade bankerna i en bra del som vi sålde och en dålig del som vi avvecklade och sålde separat. Om man väljer denna lösning måste man se till att banken drivs av ett oberoende förvaltningsbolag som har de rätta erfarenheterna av att hantera problemtillgångar.

För att maximera vinsten måste man också se till att den omstrukturerade banken är utom räckhåll för politiska påtryckningar. Detta är viktigt av två skäl. Bankens insättare och långivare kan försöka förmå politiker att driva banken på ett sätt som gynnar dem, vilket naturligtvis kan ha en negativ inverkan på vinstmaximeringen. Dessutom är offentliga tjänstemän i regel inte utbildade för att sköta banker. Förutom att de kanske saknar den särskilda kompetens som krävs finns det emellertid också en uppenbar risk att det skulle inkräkta på myndigheternas normala verksamhet att driva en bank, även om verksamheten förmodligen inte är alls är normal under en bankkris.

Om man gör allt detta rätt kan man försäkra sig om den avkastning som jag just nämnde. Och man kan kanske ta igen en del (eller alla) kostnader för bankkrisen. I samband med den svenska bankkrisen på 1990-talet genererade till exempel det kapital som staten sköt till i krisdrabbade banker en mycket god avkastning för skattebetalarna när (en del) av aktierna så småningom såldes. Det oberoende förvaltningsbolaget lyckades dessutom begränsa förlusterna på de

■ problemtillgångar som de övertog från de svenska bankerna. Något liknande verkar nu hända i Storbritannien. Även britterna har tillämpat modellen med en bra och en dålig bank vid omstruktureringen av Northern Rock. Medan den bra delen av banken fortfarande går med förlust ser den dåliga delen ut att åter bli lönsam redan i år!

Trots att det är mycket svårt att bedöma alla direkta och indirekta effekter av en viss lösning i förhållande till en annan visar dessa exempel åtminstone att utgången kan bli bättre om man agerar på ett ekonomiskt smart sätt.

Det är emellertid inte bara viktigt att följa principen om att vara ekonomiskt smart därför att det vore oansvarigt att vara vårdslös med skattebetalarnas pengar. Det tjänar även andra syften. Ett är att det motverkar uppkomsten av incitament till överdrivet risktagande (moral hazard). Vissa människor anser att det utgör ett obehörigt ingripande att skjuta till statliga medel och att det är ett bevis för att man struntar i de privata marknadernas funktion. Men det är ärligt talat raka motsatsen. För att upprätthålla disciplinen på marknaderna är det viktigt att aktieägare och kreditorer inte får gå skadeslösa ur bankkollapser.

Fick då investerare och kreditorer ta en rimlig del av förlusterna i samband med den senaste krisen? Mitt svar är dessvärre "nej". I många av bankkollapserna runt om i världen på senare tid har de gamla ägarna behållit sin ägarandel och kanske till och med kontrollen över banken. Kreditorerna har gynnats av explicita eller implicita garantier. Därmed har myndigheterna låtit den moraliska risken segra och en brist på marknadsdisciplin uppstå i bankerna. Det är ett problem som måste lösas och det är också detta mycket av dagens debatt egentligen handlar om.

Ett verktyg som kan vara till hjälp i detta sammanhang är olika former av s.k. "contingent capital"², dvs. att ägandet späds ut genom att det blir obligatoriskt enligt avtal att omvandla vissa lån till aktiekapital när en bank hamnar på obestånd. Med ett sådant kapital kan man vinna tid eller till och med minska behovet av statliga kapitaltillskott. Det är inte undra på att denna idé just nu övervägs av banktillsynsansvariga världen över. Det svåra är dock att fastställa utlösningsmekanismer och andra händelser som täcker in en mängd olika problemsituationer men som samtidigt är svåra att spekulera i. Det är dessutom svårt att se hur dessa kapitallösningar skulle fungera för kooperativa banker och andra former av kooperativ, eftersom dessa banker inte har några vanliga aktier.

Även om detta kapital kan minska uppkomsten av överdrivet risktagande och i vissa situationer hjälpa till att hålla bankens verksamhet igång är det inget universalmedel. En del banker kommer att gå omkull även om deras kapital förstärks genom att låneinstrument omvandlas till aktier. Det kommer alltså ändå att krävas att myndigheterna agerar på ett ekonomiskt smart sätt.

I praktiken är det emellertid svårt att agera på detta sätt när det verkligen gäller. Detta beror i första hand på att det i de flesta stater fortfarande finns stora brister i regelverken kring hantering av krisdrabbade banker. Många stater har en allmän konkurslagstiftning som sitt enda verktyg. För kooperativa banker och andra former av kooperativ är verktygslådan ännu mer begränsad. Juridiska begränsningar gör det också problematiskt att hantera banker som befinner sig ett gränsområde – banker som inte uppfyller de lagstadgade kapitalkraven men

² Contingent capital har under normala omständigheter samma egenskaper som ett vanligt lån men kan vid en kris, exempelvis när bankens kapitaltäckning faller under en förutbestämd nivå, omvandlas till aktiekapital.

■ ändå är i juridisk mening solventa. Utan särskilda och effektiva regelverk för bankavveckling är det ofta svårt att hantera de krisdrabbade bankerna på ett effektivt sätt, utan att samtidigt kränka aktieägarnas lagenliga rättigheter.

Trots detta tycks krisen ha varit en väckarklocka för många tillsynsansvariga. I svallvågorna efter Northern Rock och andra fall införde till exempel Storbritannien ett särskilt regelverk om avveckling av banker som underlättar ett snabbt och effektivt statligt övertagande.

Mindre bölig, tidskrävande och kostsam krishantering

De flesta europeiska länder har tyvärr fortfarande inga omfattande regelverk om bankavveckling. Fastställandet av sådana regelverk är en utdragen process, så jag vill uppmana länder som inte redan har dem att sätta igång genast. Det är också viktigt att ta tillfället i akt och agera medan det fortfarande finns en politisk vilja, medan vi fortfarande känner av finanskrisens direkta men övergående svallvågor. Under den svenska krisen i början av 1990-talet såg vi att det fanns ett tydligt behov av en särskild ordning för att hantera banker i trångmål, men det tog oss tio år att lägga fram ett trovärdigt lagförslag. Vid det laget gick bankerna återigen bra och möjligheten att få politiskt gehör för frågan hade gått oss ur händerna. Det behöver väl knappast sägas att Sverige fortfarande saknar ett omfattande särskilt regelverk för avveckling av banker.

För länder som inte redan har gjort detta är det alltså hög tid att överväga att införa nya lagar som möjliggör en mer effektiv hantering av banker i trångmål. För att underlätta hanteringen av gränsöverskridande banker som är på fallrepet måste vi också se till att regelverket för krishantering är tillräckligt harmoniserat mellan olika länder.

När nästa finansiella kris drabbar oss – vilket kommer att ske, förr eller senare – kan ett sådant regelverk förhoppningsvis göra det möjligt för oss att samarbeta på ett bättre sätt och agera snabbt och ekonomiskt smart. Och det är detta som krävs för att krishanteringen ska bli mindre bölig, tidskrävande och kostsam.