

STEFAN INGVES
GÖRAN LIND

Om att hantera en bankkris

I artikeln skildras hur bankkrisen växte fram från att vara enstaka bankers och andra finansiella instituts problem till att under hösten 1992 utvecklas till en akut systemkris. Detta återspeglades sedan i utformningen av motåtgärderna. Dessa åtgärder sätts i relation till den kunskap man hade och de prognoser som gjordes vid respektive tidpunkt. I artikeln diskuteras även organisationsfrågorna i vid mening. För att kunna hantera en allvarlig finansiell kris krävs ett robust ramverk med expertis, en klar arbetsfördelning mellan olika parter, tydliga mål o s v. Till organisationsfrågorna hör också att skapa förtroende för krishanteringen genom att informera och övertyga politiker, marknadsaktörer, journalister och allmänhet. Allt detta skall åstadkommas med den största snabbhet.

En bankkris kan både hanteras och beskrivas på många olika sätt, alltifrån en allmän diskussion om den ekonomiska utvecklingen och krisens makroekonomiska konsekvenser till detaljerade redogörelser för vad som händer i enskilda banker. I den här artikeln har vi sökt att lägga oss någonstans mittemellan makro och mikro. Krisförloppet återges så som det utvecklades över tiden samtidigt som vi beskriver och kommenterar en del av de överväganden som gjordes under kri-

sens olika skeden. I en artikel av det här slaget är det svårt att göra alla överväganden rättvisa. Vår strävan har dock varit att så långt möjligt fånga de överväganden som gjordes. Givet våra centrala positioner inom respektive institution under krisförloppet baserar sig artikeln inte på forskningsinsatser. Vi var så att säga en del av själva processen, och här återges våra reflektioner kring denna.

Finansbolagskrisen

Hösten 1990 siktades den första storm-svalan. Ett antal finansbolag meddelade att de hade svårigheter att finansiera sig. Dittills hade finansbolagen enbart varit tillåtna att finansiera sig genom upplåning från företag, banker eller andra finansinstitut eller genom att ge ut enkla skuldebrev, s k marknadsbevis, på penningmarknaden, vilket begränsade upplåningsmöjligheterna. Den akuta situationen orsakades av att marknaden bedömde att den påbörjade nedgången i fastighets- och andra tillgångspriser riskerade att få genomslag i finansbolagen, vilka varit generösa med att bevilja lån och medge hö-

Ekonom dr STEFAN INGVES är vice riksbankschef. Under de första bankkrisåren var han chef för finansmarknadsavdelningen på Finansdepartementet. Han utmämndes 1993 till generaldirektör vid Bankstödsnämnden.

Civilekonom GÖRAN LIND är rådgivare till riksbanksledningen i frågor rörande finansiell stabilitet. Under bankkrisen var han Riksbankens kontaktperson i det löpande samrådet med Bankstödsnämnden, Finansdepartementet och Finansinspektionen.

ga belåningsgrader bl a i samband med köp av kommersiella fastigheter. De bankägda finansbolagen och andra finansbolag med kreditvärdiga ägare berördes inte i samma utsträckning av finansieringsproblemen.

Finansdepartementet och Riksbanken hade att bedöma situationen. Fanns det anledning att ingripa med olika former av finansiellt stöd? Hotade en systemkris? En indikation på ett systemproblem var att ett stort antal finansbolag var berörda samtidigt, ej enbart något enstaka. Vad som talade emot en systemkris var att finansbolagen endast svarade för en mindre del av den finansiella sektorn och att deras roll i de centrala delarna av betalningssystemet var begränsad. Det föreföll inte heller troligt att finansbolagens problem skulle "smitta" banker och andra centrala finansiella funktioner, såsom betalningssystemen, i någon kritisk utsträckning. Departementets och Riksbankens beslut blev därför att inte lämna någon form av finansiellt stöd. Däremot gjorde Finansdepartementet en översyn av finansbolagens finansieringsformer, vilket senare ledde till en lagändring varigenom finansbolagen tilläts att finansiera sig genom certifikat och obligationer.

Första Sparbanken och Nordbanken

Nästan precis ett år senare kom beskedet att Första Sparbanken drabbats av betydande kreditförluster, till stor del orsakade av fastighetsutlåning eller annan utlåning med fastigheter som pantsäkerhet. Redan på ett tidigt stadium stod det klart att banken inte uppfyllde det lagstadgade kapitaltäckningskravet på 8 procent. Därmed måste banken antingen inom kort tid få en kapitalpåfyllnad eller gå i likvidation. Första Sparbanken var en betydande aktör på den svenska marknaden – den överlägset största sparbanken och den totalt sett sjunde största banken i Sverige med en balansomslutning på ca 60 miljar-

der kronor. Liksom andra sparbanker ägdes Första Sparbanken av en stiftelse vars kapital fränsett vissa ursprungliga tillskott kom från ackumulerade vinster.

Eftersom Sparbankernas Bank var villig att även i den uppkomna situationen svara för likviditetstillförseln till Första Sparbanken bedömde Riksbanken att det inte fanns behov av extraordinärt likviditetsstöd från dess sida. Finansdepartementet lämnade däremot en lånegaranti till sparbankens ägarstiftelse för att denna snabbt skulle kunna skaffa det kapital som erfordrades för att banken på nytt skulle uppfylla kapitalkravet. Lånegarantin omfattade 3,8 miljarder kronor. De medel som stiftelsen lånade upp på marknaden omvandlades till ett efterställt villkorslån, vilket enligt kapitaltäckningsreglerna får räknas som eget kapital.

Varken Finansdepartementet, Riksbanken eller Finansinspektionen bedömde vid den tidpunkten att Första Sparbankens problem utgjorde en del i en systemkris, vilket förklarar lösningens ad hoc-karaktär. Att Finansdepartementet lämnade en lånegaranti berodde på att sparbankens ägandeform, en stiftelse, försvårade möjligheten att på kort tid skaffa kapitaltillskott. Finansdepartementet strävade också efter att lösa sparbankens problem så långt som möjligt inom den finansiella sektorn, d v s genom hjälp av ägare eller "närstående".

Under hösten 1991 noterade även Nordbanken stora kreditförluster och ett behov av kapitalpåfyllnad för att klara 8 procent-gränsen. Eftersom Nordbanken ägdes till drygt 70 procent av staten var problemet i första hand en fråga för staten såsom ägare. Staten garanterade därför en nyemission på 5,2 miljarder kronor och tecknade själv 4,2 av dessa. Dess ägarandel ökade därmed till 77 procent.

Under våren 1992 återkom problemen såväl i Första Sparbanken som i Nordbanken.

Nya stora kreditförluster påvisades och kapitaltäckningen föll åter under 8 pro-

cent. Regeringen lämnade ett nytt borgensåtagande på 4,2 miljarder kr till den ägande sparbanksstiftelsen och omvandlade den tidigare lånegarantin på 3,8 miljarder kronor till ett lån på gynnsamma villkor. Som säkerhet tog staten 70 procent av sparbanksstiftelsernas aktier i pant. En viktig del i lösningen var att Första Sparbanken fusionerades in i Sparbanken Sverige, som då var under bildande.

I nordbankenfallet gav riksdagen regeringen ett bemyndigande att använda upp till 20 miljarder kronor för en omfattande omstrukturering av banken. Av detta belopp användes 2 miljarder för att köpa ut de privata aktieägarna ur banken. Regeringen gjorde nämligen bedömningen att omstruktureringsarbetet skulle underlättas och påskyndas om banken bara hade en ägare. Den finansiella rekonstrueringen av Nordbanken genomfördes under sommaren och hösten 1992. Det stod snart klart att det samlade kapitalbehovet väsentligt skulle överstiga 20 miljarder kronor. Bl a gavs Nordbanken ett aktieägartillskott på 10 miljarder kronor för reserveringar av befarade kreditförluster. Dessutom delades banken upp så att merparten av de nödlidande engagemangen fördes över till separat bolag, Securum. Till Securum överfördes tillgångar som ursprungligen värderats till 67 miljarder kronor, motsvarande ca 1/4 av Nordbankens kreditstock vid denna tidpunkt. Securum var från början ett dotterbolag till Nordbanken, men övertogs den 1 januari 1993 av staten. Securum försågs av staten med ett eget kapital på 24 miljarder kronor och med garantier på 10 miljarder kronor för att kunna ta upp lån.

I april 1992 uppstod även problem i Gota AB, moderbolaget till Gota Bank. Gota AB ägdes till största delen av försäkringsbolaget Trygg Hansa SPP Holding, som redan tidigare tvingats gå in med kapitaltillskott för att hålla kapitaltäckningen över 8-procentsstrecket. Tryggs ägare meddelade nu att de inte var bered-

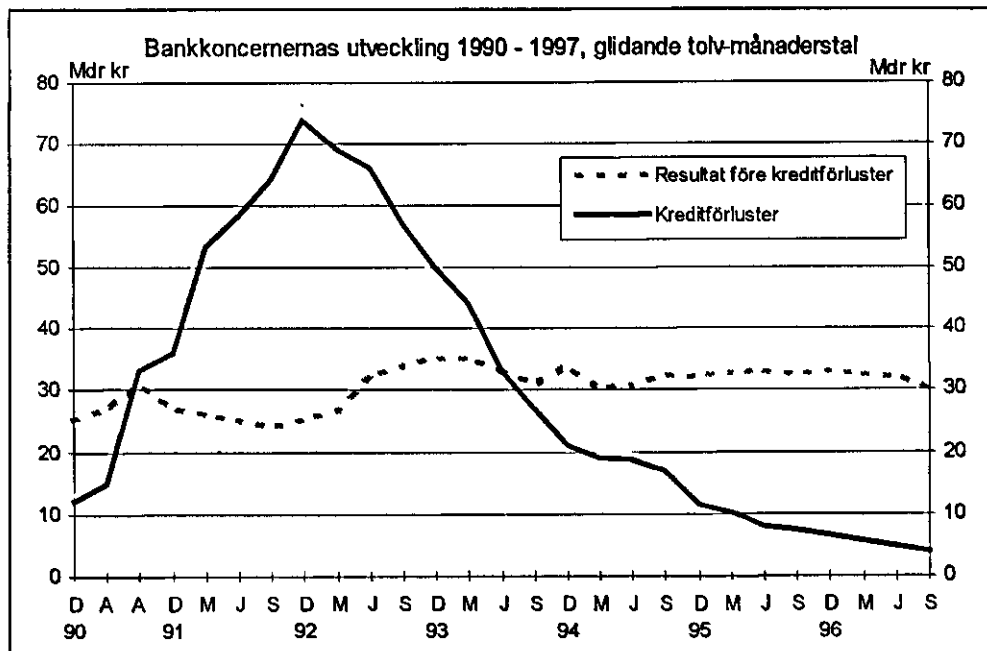
da att skjuta till mer än 1,5 miljarder kronor vid en kommande nyemission även om behovet skulle visa sig vara större. Detta uttalande ledde naturligtvis till viss oro på marknaderna även om det senare dementerades

Krisen fördjupas

Fram till sommaren 1992 hade hanteringen av problembankerna kunnat ske i ordnade former och utan några märkbara störningar på betalningssystemet. Insättare och kreditorer hade hållit sig lugna. Större uttag från sparkonton än normalt kunde noteras i samband med att de olika bankerna tillkännagivit sina problem, men uttagen kunde klaras inom bankernas egen likviditet och något extraordinärt likviditetsstöd från Riksbanken behövde ej tillgripas. Uttagen återgick snabbt till normal nivå när regeringen tillkännagjort vilka åtgärder den planerade för att stärka den drabbade banken.

Under sommaren och hösten 1992 försvagades situationen hastigt i det svenska finansiella systemet. Fastighetsvärdena fortsatte att sjunka snabbt (priserna i vissa centrala lägen sjönk med bortåt 60 procent under en 18-månadersperiod), vilket slog igenom i betydande kreditförluster hos bankerna. Dessa hade dels lämnat egna lån till fastighetsköp och byggande, dels lämnat betydande lån till finansbolag som i sin tur lånat till fastigheter och nu stod inför stora finansiella problem. Till nedgången i fastighetsvärdena kom effekterna av den djupa recession den svenska ekonomin hamnat i sedan 1991. Många företag och privata låntagare hade stora svårigheter att fullgöra sina betalningsförpliktelser. Redan dessa faktorer innebar att det finansiella systemet var sårbart vid denna tidpunkt. Spiken i kistan var dock den ränte- och valutaturbulens som bröt ut i Europa i augusti 1992. För att skydda kronan höjdes räntorna kraftigt. Detta drabbade bankerna på flera sätt. Inlåningsräntorna är vanligen mer lättör-

Figur 1 Bankkoncernernas utveckling 1990–1997, glidande tolv månaderstal



liga än utlåningsräntorna. På kort sikt krympte således räntemarginalerna markant; under vissa kortare perioder var det t o m starkt negativa. Den högre räntenivån slog dessutom igenom i form av högre kapitalkostnader för låntagarna, vilket ledde till än större betalningssvårigheter och i många fall betalningsinställelser. När sedan kronans värde sjönk efter det att fastkurspolitiken övergavs den 19 november 1992 ökade kreditförlusterna för bankerna ytterligare. Många låntagare hade tagit lån i utländsk valuta för att komma åt de lägre räntorna för dessa valutor, men hade kronbaserade tillgångar. Efter deprecieringen räckte inte intäktstillflödena i kronor till de, mätt i kronor, ökade betalningsförpliktelserna.

En systemkris

Det var nu uppenbart att Sverige stod inför en systemkris. Alla större banker hade haft liknande utlåningsmönster och kunde förväntas stå inför liknande kreditförluster

och finansiella problem – låt vara med gradskillnader. Den internationella dimensionen gjorde systemkrisen akut: Utländska långgivare till svenska banker reducerade eller drog bort sina "credit lines". Detta innebar dels att bankerna berövades nödvändig likviditet i utländsk valuta, dels att kronans ställning försvagades genom ett kontinuerligt valutautflöde. Bankerna måste kompensera sig för förlusten av valuta genom att säga upp sina kundkrediter i valuta eller genom att styra över dem till kronkrediter. Detta ledde till ytterligare kreditförluster genom att kunderna omedelbart måste täcka kursförlusten, något som de ofta saknade resurser att göra. Bankernas brist på likviditet och deras sjunkande kapitaltäckning ökade risken för en drastisk kreditåtstramning, en s k "credit crunch", vilken skulle få svåra makroekonomiska effekter i en redan mycket svag konjunkturrell situation.

Från september 1992 beslöt Finansdepartementet att behandla situationen som en systemkris. Detta skedde efter samråd

med Riksbanken och Finansinspektionen. Uppgiften blev nu att snabbast möjligt åstadkomma de åtgärder och få på plats de arrangemang som var nödvändiga för att lösa krisen. Förberedelsearbetet för detta hade påbörjats tidigare på departementet och det gällde nu att konkretisera de planer som gjorts upp.

Den mest akuta åtgärden var att förhindra en ytterligare försvagning av bankerna och av förtroendet – inte minst utomlands – för dessa. När Gota AB, moderbolaget till Gotabanken, gick i konkurs den 9 september gick därför Finansdepartementet omedelbart ut med beskedet att regeringen garanterade att inga motparter till Gotabanken skulle lida några förluster. Undantag gjordes för aktieägare och ägare av vissa aktieliknande finansieringsinstrument. Denna garanti utvidgades den 24 september när regeringen meddelade att den i en proposition till höstriktsdagen ämnade föreslå en allmän statlig garanti för samtliga svenskägda banker samt några namngivna kreditinstitut med statlig anknytning.

En annan stabilitetsskapande åtgärd var likviditetsstöd från Riksbanken. Riksbanken använde en stor del, 57 miljarder som mest, av sina valutareseervtillgångar som likviditetsstöd i form av insättningar i bankerna. Härigenom motverkades minskningen av utländska "credit lines", så att neddragningen av valutadenominerade krediter till svenska kunder kunde ske mera utdraget i tiden, vilket reducerade kreditförlusterna. Riksbanken lämnade också likviditet till bostadsinstitutet i ett läge där marknaden för dessas certifikat inte fungerade.

Under hösten 1992 var följande åtgärder för att möta bankkrisen prioriterade på Finansdepartementet:

- Återställa förtroendet för den svenska finansiella sektorn
- Förbereda riksdagsbeslutet genom att skapa politisk uppslutning

- Förbereda en organisation för statens finansiella stöd till bankerna

Efter krisens mest akuta förlopp har det då och då diskuterats i vad mån en generell garanti verkligen behövdes och i vad mån alla, även icke problembanker, hade nytta av denna. Enligt vår uppfattning stod det finansiella systemet i Sverige inför en kollaps den 24 september 1992. Utländska långgivare hade tappat förtroendet för det svenska banksystemet. Bedömningen var att utan ett omfattande statligt ingripande hade vi stått inför en finansiell härdsmläta av aldrig tidigare skådat slag. Utan åtgärder kunde även i slutändan statens upplåning komma att påverkas. Nationens hela finansiella funktionsförmåga stod på spel. Mot den här bakgrunden är vår bedömning att alla, även finansiella företaget utan akuta problem, hade en omedelbar nytta av de statliga krisåtgärderna.

Återställa förtroendet och skapa en politisk uppslutning

I förtroendefrågan hade grunden lagts genom den ovannämnda "bankgarantin". Det gällde nu att förklara denna och att övertyga alla berörda att garantin hade täckning. Detta innebar bl a att riksdagen var villig att avsätta tillräckliga budgetresurser och i övrigt var beredd att vidta alla de åtgärder som var nödvändiga för att den finansiella sektorn skulle återvinna finansiell styrka. Politiker och höga tjänstemän från Finansdepartementet lade ned mycket tid på att informera, bl a i form av resor till olika internationella finansiella centra. Detta var ett nödvändigt arbete och resultaten kunde ses relativt snabbt i form av förbättrade lånemöjligheter för svenska banker.

En viktig fråga var att avgöra storleken av bankgarantin. Vilket tak skulle riksdagen sätta för de statliga åtagandena? På Finansdepartementet diskuterades detta ingående. Problemet var att man i detta

skede inte ens med stora osäkerhetsmarginaler kunde förutsäga hur stora kapitalbehoven skulle bli. Detta berodde bl a på hur stora kreditförlusterna i bankerna egentligen var, hur mycket kapital de privata aktieägarna var beredda att tillföra samt, inte minst, hur den ekonomiska utvecklingen skulle bli. Om riksdagen ombads bevilja en mycket omfattande stödram, för att gardera en osäkerhetsmarginal, kunde detta av omvärlden tolkas som om bankernas problem var betydligt större än vad som hittills medgivits. Om, å andra sidan, riksdagens beloppsram sattes för lågt kunde den visa sig otillräcklig. Att i ett sådant läge behöva återvända till riksdagen för ett beslut om mera pengar skulle också uppfattas negativt av omvärlden och det var inte heller säkert att detta skulle kunna beslutas under stor enighet. Dilemmat löstes genom att förslaget till riksdagsbeslut inte innehöll något belopp, utan ramen för bankstödet var obegränsad.

För att göra bankgarantin och bankstödsåtgärderna trovärdiga var det viktigt att nå en så bred politisk majoritet som möjligt. En återkommande fråga på informationsmötena var "Vad händer vid ett eventuellt regeringsskifte?" Vid bankkriser i andra länder har en ofta förekommande stötesten varit att olika politiska partier försökt utnyttja krisen för partitaktiska syften. Åtgärderna mot krisen och trovärdigheten i dessa har därigenom försvagats. För att undvika detta strävade Finansdepartementet efter att inkludera såväl regeringssidan som oppositionen i krislösningarna. Löpande information lämnades till båda sidor och båda gavs möjlighet att ha synpunkter på föreslagna åtgärder. Departementet föreslog dessutom att oppositionen skulle ha två platser i styrelsen i Bankstödsnämnden, vilket planerades bli det organ som hanterade krisfrågorna och statens stöd till bankerna. Syftet att få de politiska partierna att ena sig kring krisåtgärderna lyckades och riksdagen antog propositionen om bank-

stödet den 18 december 1992 med endast 20 nej-röster (Ny Demokrati).

Var skall bankstödet hanteras?

Finansdepartementet sökte en lämplig organisatorisk form för att hantera krisen och stödet till bankerna. Fram till och med hösten 1992 hade uppkommande bankproblem hanterats av Finansdepartementets personal. När krisen nu övergick till att bli av systemkaraktär var detta inte längre en lämplig lösning. Bankstödet skulle säkert kräva betydande tid och resurser, vilket skulle minska kapaciteten för Finansdepartementets normala arbete med utveckling av lagstiftning på det finansiella området etc. Dessutom skulle hanteringen av bankstödet delvis kräva personal med andra kompetenser än vad de departementsanställda hade. Ett ytterligare skäl till att lägga bankstödet utanför Finansdepartementet var att många frågor var av "teknisk" karaktär, vilket är främmande för den "politiska" miljön på ett departement.

Ett alternativ kunde vara att lägga bankstödet hos Riksbanken eller Finansinspektionen. Dessa besitter ju kunskaper om den finansiella sektorn och om de finansiella instituten och har en organisatorisk apparat som relativt lätt kan inkludera en krishanteringsfunktion. Vad som talade mot en sådan lösning var risken för intressekonflikter. Genomförandet av penningpolitiken kunde försvåras om Riksbanken även gavs rollen att via olika stödåtgärder förstärka bankernas finansiella situation. För Finansinspektionen kunde konflikter uppstå mellan tillsynsarbetet som omfattar alla banker och krishantering och bankstöd som endast skulle omfatta vissa banker. Finansinspektionens personalresurser var dessutom hårt ansträngda, delvis till följd av bankkrisen. Departementet gjorde avvägningen att bankstödet inte skulle läggas hos vare sig Riksbanken eller Finansinspektionen. I stället skulle man skapa en fristående

myndighet, Bankstödsnämnden (BSN). Nämnden skulle ligga under Finansdepartementet. Den skulle ledas av en generaldirektör som utsågs av regeringen och av en styrelse som bestod av ledamöter dels från näringslivet, dels från regeringssidan och från den politiska oppositionen. Bankstödsnämndens beslut i stödärenden skulle tas efter samråd med Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret. Besluten skulle underställas Finansdepartementet för slutligt godkännande. I riksdagens beslut den 18 december 1992 om bankgarantin och bankstödet godkändes detta förslag till organisation av Bankstödsnämnden. Nämnden skulle formellt börja arbeta i maj 1993.

Bankstödshanteringen påbörjas

Vid årsskiftet 1992/93 var bankkrisen fortfarande i högsta grad akut, så Finansdepartementet kunde inte invänta att Bankstödsnämnden skulle börja arbeta. Det gällde att redan nu förbereda hanteringen av de enskilda bankerna och av bankstödet. Det måste skapas dels en ram för bankstödet, dels en organisation (utöver själva BSN) och procedurer för stödet.

Vissa riktlinjer för stödet hade redan givits i riksdagsbeslutet. Uppgiften för Finansdepartementet var att konkretisera dessa. Den grundläggande principen var att möjligheten att erhålla stöd från staten var öppen för alla banker (och vissa andra finansiella institut som namngavs i riksdagsbeslutet) på samma kriterier. Stödet gavs i olika former – aktiekapital, kapitaltillskott, garantier, lån m m – och belopp beroende på bankens specifika situation. Stödet skulle ges i sådana former att statens förlustrisk minimerades. Detta innebar t ex att garantier lämnades i stället för aktietillskott, där så befanns lämpligt. Däremot lämnades hellre aktietillskott än lån, eftersom delägandet gav en möjlighet till vinster för staten vid en framtida uppgång i aktievärdet. Det var också viktigt

att stödet utformades så att riskerna för "moral hazard" hölls nere. Exempelvis gällde att när staten gick in med finansiellt stöd i form av aktiekapital skulle de tidigare aktieägarna lida en motsvarande värdeminskning. Det är dock viktigt att fastställa att staten inte hade någon önskan att långsiktigt överta ägandet av banker. Regeringen försökte i det längsta undvika detta – vilket exempelvis reflekterades i valet av stödformer för Första Sparbanken. Endast som en sistahandsåtgärd kunde statligt ägande bli aktuellt och då endast som en övergångslösning. Om vi bortser från ideologiska skäl fanns även ett praktiskt skäl för detta: Staten har svårt att utöva ägarrollen i banker på ett välavvägt sätt. Å ena sidan finns alltid risken för politiska krav på en styrning av banken i icke-marknadsmässig riktning, t ex subventionerade låneräntor för vissa ändamål. Å andra sidan kan en mindre aktiv styrning, där en tjänsteman vid Finansdepartementet sitter i bankens styrelse som en bisyssla till tjänstemannens ordinarie arbete, ge alltför fritt spelrum till bankledningen. Dessa svårigheter med statligt ägande i banker gäller alla länder, inte bara Sverige.

För att kunna lämna stöd på samma kriterier måste Bankstödsnämnden (och de personer på departementet som före maj 1993 skötte dessa frågor) få detaljerad information om bankernas finansiella ställning. De banker som ansökte om statsstöd, dvs samtliga storbanker utom Svenska Handelsbanken, måste ingående redovisa uppkomna och förväntade kreditförluster, pantvärden och andra väsentliga balansuppgifter. De måste även redovisa ställningen och den förväntade utvecklingen för den friska delen av banken, bl a för att BSN skulle kunna bedöma storleken av stödbehovet och om banken var livskraftig på medellång sikt.

Det var viktigt att få en god jämförbarhet i rapporteringen från de olika stödsökande bankerna. Detta gällde i synnerhet redovisningen av "dåliga krediter" och

värderingen av fastigheter. En diskussion uppstod mellan myndigheterna och bankerna om det var rimligt att värdera fastigheter till dagsvärdet i en – som det antogs – exceptionellt svag marknad. En för låg värdering kunde leda till stora förluster för bankerna och motsvarande större stödbehov. Myndigheterna insåg problemet, men menade att ingen kunde förutse hur fastighetsvärdena skulle utvecklas framöver. Det var i denna situation bättre att vara alltför försiktig än motsatsen. Bland annat fanns risken att trovärdigheten i krishanteringen skulle försvagas om fortsatt låga framtida fastighetsvärden skulle leda till ytterligare förluster för bankerna. För att ge bankerna möjlighet till en något mera flexibel lösning (dock inte en som a priori ledde till högre fastighetsvärderingar) godtog BSN även en alternativ värdering som baserades på beräknad, diskonterad, cash-flow för fastigheten under de närmaste åren. En fastighet som "är rätt värderad" skall alltså ge en procentuell avkastning som ligger i nivå med vad marknaden förväntar sig för fastigheter i motsvarande läge och förhållanden i övrigt. Oavsett valet av metod är dock fastighetsvärderingar alltid subjektiva. För att försäkra sig om att värderingarna gjorts efter liknande principer i de olika stödsökande bankerna inrättade Bankstödsnämnden en "Valuation Board", där ett team av fastighetsexperter gjorde stickprov på de värderingar bankerna själva gjort. Om avvikelserna mellan teamets och bankens värderingar översteg en viss nivå krävde Valuation Board att banken gjorde en översyn av sin egen värdering.

Hängmattan

Vid beslutet om en bank skulle erhålla stöd överhuvudtaget, och i så fall stödets storlek och utformning, var det viktigt att konstatera om banken hade en framtid på medellång sikt. Det fanns ju ingen anledning för staten att satsa friska pengar i en bank som på sikt inte var livsduglig.

Däremot fanns det god anledning att stödja en bank vars förluster var tillfälliga och där den underliggande intäktsgivande rörelsen skulle leda till att banken framöver kom ur sina problem och på nytt blev vinstgivande. Hur skulle man kunna identifiera banker med olika framtidsutsikter?

Här kom den s k hängmattan att spela en stor roll (se *Figur 2*). Modellen avser att förutse bankens ekonomiska styrka – mätt som kapitaltäckningsgrad eftersom ett underskridande av 8-procentsnivån automatiskt leder till behov av kapitalförstärkning eller likvidering – över tiden.

Syftet är att identifiera om den analyserade banken tillhör en av tre olika kategorier:

A-banken är på sikt vinstgivande, men har tillfälliga problem. Banken kommer att sjunka ned mot 8 procents kapitaltäckning men kommer troligen inte att underskrida denna gräns.

B-banken är liksom A-banken vinstgivande men har tillfälliga problem. Banken förväntas dock temporärt hamna under 8-procentsstrecket. Efter något eller några år genererar banken egna vinster och kan på nytt öka sin kapitaltäckningsgrad.

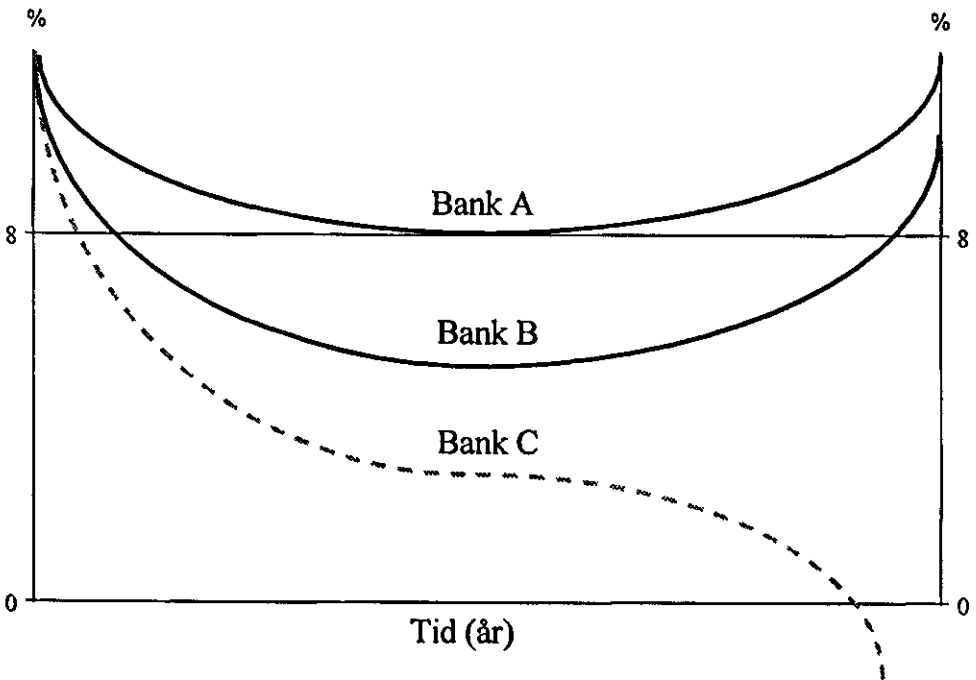
C-banken väntas inte ens på sikt och efter rekonstruktionsåtgärder ge en sådan avkastning att den kan attrahera nytt privat kapital.

Hanteringen av bankerna beror på vilken av ovanstående kategorier de tillhör:

För A-banken bör det räcka med nytt aktiekapital från tidigare eller nya ägare för att säkerställa att kapitaltäckningen håller sig betryggande över 8 procent. Eftersom banken förväntas ge framtida vinster finns det all anledning för aktieägarna att skydda sitt tidigare insatta kapital och förhindra att banken tvingas ta emot statligt stöd med åtföljande reduktion i det tidigare aktievärdet. Det här är ungefär vad som hände i fallet med S-E-Banken.

B-banken behöver troligen nytt aktiekapital och någon form av statligt engagemang eftersom svackan kan vara för

Figur 2 Förväntad kapitaltäckning, olika scenarier



djup och lång för att privata aktieägare skall våga ta hela risken. Staten kan t ex behöva gå in med en garanti så att privata aktieägare känner sig säkrare på bankens överlevnad och därmed vågar delta i en nyemission. Staten lämnade en så kallad kapitaltäckningsgaranti till Föreningsbanken, vilken garanterade att staten skulle tillskjuta aktiekapital om kapitaltäckningsgraden understeg 9 procent. Med denna garanti i botten kunde Föreningsbanken vända sig till sina ägare och erhålla ett kapitaltillskott som säkrade att kapitalet höll sig över nio procent. Garantin behövde inte tillgripas.

C-banken bör avvecklas snarast möjligt för att minimera ytterligare förluster. Detta kan ske på olika sätt. Den metod som användes i Sverige (Gota Bank) innebär att de "dåliga krediterna" avskiljdes till ett specialiserat bolag, Retriva. Den kvarvarande friska delen av banken bedömdes inte vara livskraftig som en fri-

stående bank utan utbjöds på "auktion" och fusionerades senare med Nordbanken. I andra länder har hela banker med såväl dåliga lån som friska verksamhetsområden sålts. En fördel med detta är att transaktionen kan genomföras mycket snabbt. En viktig nackdel är att priset för banken blir lågt eller måste kombineras med någon form av garantier från staten mot framtida förluster i bankens portföljer. Detta hade inte varit önskvärdt i Sverige där staten önskade undvika långsiktiga åtaganden i bankkrisen.

Eftersom utseendet av varje banks finansiella utvecklingskurva i hängmattemodellen hade stor betydelse för behandlingen av banken i BSN, var det viktigt att modellanalysen var väl underbyggd. En första förutsättning för detta var, som redan nämnts, att bankerna redovisade exakta uppgifter om uppkomna och förväntade kreditförluster, inställda räntebetalningar, pantvärden och andra balans-

poster. En andra förutsättning var att modellen beaktade makroekonomiska data såsom räntor, valutakurser, konjunkturförlopp m m, vilka sammankopplades med bankernas portföljer och balansstrukturer för att kunna prognosticera bankernas utveckling.

Hängmattmodellen innehöll ett relativt högt osäkerhetsmoment – inte minst till följd av ofullständig kunskap om den framtida konjunkturutvecklingen, vilken var en avgörande faktor för hur bankerna skulle klara sig igenom krisen. Trots detta hade den ett stort värde i bankkrisen. Den hjälpte i hög grad till att ordna och pedagogisera diskussionen. Det är egenskaper som är synnerligen viktiga när man måste fatta beslut under svåra förhållanden. I Sverige var det relativt tydliga skillnader mellan vissa av de banker som hamnade i de olika kategorierna, så i dessa fall uppstod inga tveksamheter. Vidare hade modellen ett stort värde i diskussionerna mellan BSN och bankerna. Bankerna kunde själva bedöma till vilken kategori de borde räknas och därmed vilka stödformer de kunde erhålla. Detta bidrog till att minska risken för moral hazard.

Att reducera moral hazard-risken var, som tidigare nämnts, en av de underliggande principerna för bankstödet. Där staten gick in med stöd skulle tidigare ägare förlora värden i motsvarande grad. Det stiftades en ny lag för att underlätta för staten att genomföra bankstödsåtgärder och för att förhindra ökade förluster genom fördröjande åtgärder från tidigare aktieägare. Lagen innebar att en särskild skiljenämnd av oberoende domare fick bestämma värdet av de tidigare ägarnas aktiekapital och därmed den kompensation staten måste lämna vid ett övertagande. Ägarna måste låta sig nöja med skiljenämndens beslut. Staten hade rätt att vidtaga sina åtgärder innan skiljenämndens beslut blivit klart. Lagen innehöll även en rätt för staten att omedelbart ta över en bank vars kapitaltäckningsgrad kommit under 2 procent. Denna lag behövde al-

drig användas under bankkrisen och upphävdes samtidigt som Bankstödsnämnden och den statliga generella bankgarantin avskaffades.

Om man pratar i modelltermer enligt *Figur 2* visar det sig att det i praktiken är svårast att hantera banker i kapitaltäckningsintervallet 2–8 procent, över åtta procent klarar sig bankerna själva och under två procent har de oftast ingen överlevnadsförmåga. Inom intervallet uppkommer problemet att en bank inte får driva verksamhet med en kapitaltäckning under 8 procent samtidigt som aktieägarna kan hävda att aktiekapitalet fortfarande har ett värde, det synes ju vara positivt. Inom detta ingenmansland uppkommer lätt komplicerade förhandlingsspel mellan staten och aktieägarna. Med facit i hand är därför vår slutsats att det är en stor fördel om man på ett eller annat sätt mera i detalj kan reglera vad som skall ske i en sådan situation. Under bankkrisen fanns inte tid till sådant "finlir", vilket försvårade en del av arbetet.

Organisationsfrågor

I Bankstödsnämnden

En mycket stor del av krishanteringsarbetet bestod av organisatoriska frågor i vid mening. Bankstödsnämnden skulle etableras och bemannas. Olika kontakter skulle upprättas inom och utanför Sverige. Ansenliga mängder kreditärenden skulle gås igenom och värderas.

Vid årsskiftet 1992/93 gällde det att vinna tid. Utöver den lilla grupp på Finansdepartementet (och enstaka personer på Riksbanken och Finansinspektionen) som vunnit erfarenheter genom hanteringen av problemen i Första Sparbanken, Nordbanken och Gotabanken saknades expertis på bankkrishantering. Detta gällde såväl övergripande principer som frågor kring enskilda institut eller detaljer som kreditförlust- eller fastighetsvärdering. Ett sätt att snabbt, om än dyrt, skaffa

sig denna kunskap var att anlita utländska konsulter som vunnit erfarenheter vid bankkrisar både i USA och i Norge. Omfattande konsultinsatser var också nödvändiga av det skälet att såväl Finansinspektionen som Riksbanken saknade en lämplig begreppsapparat för att beskriva situationen på ett förståeligt och pedagogiskt sätt. Beslutsunderlagen, bl a hängmattan, krävde en helt annan hantering än dessa var vana vid.

För att minska risken att en konsultfirma skaffade sig ett alltför starkt inflytande anlätades flera firmor. Dessa tilldelades specifika uppgifter:

Arthur Andersen gjorde analysen över bankernas interna kontrollsystem, dvs åtgärder för att mäta, kontrollera och hantera riskerna i bankverksamheten.

McKinsey gjorde en genomgång av bankernas strategier och effektivitet. Ett viktigt syfte var att se i vilken mån åtgärder inom bankerna själva kunde reducera behovet av stöd från staten.

Credit Suisse First Boston bistod Finansdepartementet och senare Bankstödsnämnden med den tunga finansiella analysen, vilken syftade till att bestämma storleken av bankernas förluster. Analysen bestod främst i en detaljerad genomgång av bankernas krediter och andra tillgångar, såväl de "friska" som de nödlidande och de potentiellt problemfyllda.

I genomförandet av bankstödsåtgärder ingick också att ha ett mål för den framtida strukturen av den svenska banksektorn. Viktiga ingredienser i detta mål var god konkurrens samt kostnadseffektivitet. Detta innebar att kunderna till en viss tjänst skulle kunna vända sig till alternativa finansiella institut (ej nödvändigtvis enbart banker och ej heller nödvändigtvis svenskägda institut). Bland annat gjordes analyser av hur dessa och andra kriterier uppfylldes på olika orter i Sverige. Denna analys blev särskilt värdefull vid beräkningen av samordningseffekterna mellan Gotabanken och tänkbara partners till denna. Under krisens mest

akuta skede fördes det också en debatt om varför t ex Nordbanken fick finnas kvar. Borde den inte ha köpts upp av någon frisk bank? Under krisens höjdpunkt hade flertalet större svenska banker olika typer av problem. Det förelåg en betydande risk för en "implosion" avseende antalet banker i Sverige. Under de då rådande förhållandena gjordes bedömningen att det inte gagnade den svenska bankmarknaden att låta många banker försvinna. Under svåra förhållanden gällde det att ändå vidmakthålla en viss konkurrens.

Som nämnts tog Bankstödsnämnden också hjälp av fristående fastighetsexperten i den sk Valuation Board. Deras specifika kunskaper behövdes under ett avgränsat skede i stödprocessen, så det fanns inte anledning att anställa dessa på långtidkontrakt.

Bankstödsnämnden strävade efter att hålla sin organisation så smal som möjligt. Eftersom planen, och förhoppningen, var att bankkrisen var ett temporärt skede ville nämnden undvika att bygga upp en stor organisation som senare skulle nedmonteras. Som mest bestod nämnden därför bara av ett drygt tiotal anställda. Att BSN kunde begränsa sig till en smal organisation berodde till stor del på att bankerna själva enligt givna instruktioner svarade för en betydande del av arbetet, t ex med att gå igenom sina egna kreditportföljer efter de kriterier som nämnden ställt upp. Utan många bankanställdas lojala medverkan hade krishanteringen försvårats avsevärt.

Under det akuta krisskedet svarade personer från BSN för statens ägarrepresentation i de banker som fått stöd, Nordbanken och Gotabanken. Det var klart uttalat i riksdagsbeslutet från december 1992 att staten inte skulle ingripa i bankernas löpande verksamhet så länge den uppfyllde gängse krav på "sundhet". En viktig uppgift för den statlige ägarrepresentanten var dock att bevaka att de åtaganden som ålagts banken i samband med stödet verkligen verkställdes. Dessa åta-

ganden kunde exempelvis avse en förstärkning av kreditberedningen, internkontrollen eller nedläggning av vissa kontor och funktioner. BSN kom i mångt och mycket att fungera ungefär som ett holdingbolag med därtill hörande ägarrelationer och ägarfrågor.

I Securum och Retriva

En annan omfattande organisatorisk händelse ägde rum när Securum, och senare Retriva, bildades. Här skulle först skapas en stor och delvis komplicerad organisation för att ta om hand en betydande volym dåliga krediter. Till organisationerna skulle knytas expertis av vitt skilda slag, exempelvis experter på fastighetsrekonstruktion och försäljning, "industridoktorer", experter på olika finansiella tillgångar och marknader inkl utländska m m. En komplicerande faktor var att anställningarna hos Securum och Retriva var tillfälliga – bolagens syfte var ju att avveckla sig själva så snart möjligt. Det gällde att formulera principerna för Securum och Retriva så att "imperiebyggande" undveks, d v s så att ledningen och personalen gavs lämpliga incitament att genomföra avvecklingen i stället för att fördröja processen och kanske t o m ta på sig utökade uppgifter. Vår bedömning är att detta lyckades mycket bra. Securum och Retriva var i allt väsentligt färdigavvecklade redan 1997 och därmed upphörde deras verksamhet. När de etablerades förutsågs att det kunde ta bortåt 15 år att avveckla dem. Under krisens mest akuta skede var det svårt att avgöra t ex hur många fastigheter staten kunde komma att bli ägare till. Samtidigt gällde det att skapa förutsättningar för en någorlunda fungerande marknad så snart som möjligt. För att inte skapa en mycket stor dominerade aktör bedömdes det därför vara av värde att skapa flera sinsemellan oberoende statliga avvecklingsbolag. Sammanslagningar och omstrukturering-

ar fick komma längre fram, vilket ju också skedde.

Varför gjorde vi så?

I efterhand ligger det nära tillhands att vilja "systematisera" bankkrisen och dess lösningar, d v s att försöka passa in dem i en mall. Man bör dock skilja på "logic in use", d v s hur man tänker under ett akut krisskede och "reconstructed logic", som ofta innehåller ganska prydligt tillrättalagda tankar. Den som analyserar de olika faserna i krisen måste beakta den situation och den kunskapsmängd som aktörerna hade vid de olika tillfällena. En stor del av krishanteringens kom i praktiken att röra inhämtande av information, arbete med att göra informationen begriplig och förberedelser för beslut när väl informationen fanns på plats.

Vi har i början av denna artikel redogjort för hur situationen gradvis förvärrades och hur statens ingripanden blev alltmer långtgående. Nordbanken och Första Sparbanken är exempel på detta. I båda fallen tvingades staten återkomma efter bara några månader och komplettera tidigare stödåtgärder eftersom dessa visat sig helt otillräckliga. Detta var förstas inte avsikten när stödet gavs första gången. Situationen berodde delvis på otillräcklig information om kreditförlusternas faktiska storlek. Genomgången av kreditportföljerna var inte lika grundlig och framåttänkande som de som senare gjordes i samband med Bankstödsnämndens handläggning. En tillkommande förklaring är att konjunkturutvecklingen, och i synnerhet fastighetsvärdena, försvagades ytterligare under mellanperioden.

Det är också intressant att se hur åtgärderna blir mera "s sofistikerade". Staten tog lärdom av sina vunna erfarenheter. I de tidiga situationerna var staten mer "generös" mot stödbankernas aktieägare. Exempelvis erhöll Första Sparbankens stiftelseägare ett lån med ränta som låg under

marknadsröntan. Vidare köptes Nordbankens privata aktieägare ut till ett pris som gav dem full kompensation för det pris de tecknat aktierna till vid en nyemission inte så lång tid innan. I sparbanksfallet kan generositeten förklaras med att staten slapp att ta på sig ytterligare risker i och med att Sparbanken Sverige medgav att Första Sparbanken fick fusioneras in i den större bankgruppen. I Nordbanksfallet finns flera skäl. Dels det tidigare angivna praktiska, att rekonstruktionsåtgärderna underlättades av att banken hade endast en ägare. Dels det faktum att privata aktieköpare endast en kort tid tidigare förmåtts att teckna aktier vid nyemissionen. Det fanns en risk att dessa personer skulle starta rättsliga processer och därmed fördröja omstruktureringen, om de drabbades av ekonomiska förluster vid statens återköp av aktierna. Aktieägarna skulle kunna tänkas återropa argumentet att de vid nyemissionen inte blivit upplysta av majoritetsägaren, staten, om de stora potentiella kreditförlusterna i banken. Även om staten inte känt till riskerna kunde återopas att den inte hade gjort tillräckligt noggranna undersökningar av tillståndet i banken. För att undanröja risken för en dylik fördröjande process återköpte staten aktierna till emissionskursen.

När det gäller Gotabanken följde staten helt de då uppställda principerna. (Dessa hade inte formulerats när Första Sparbanken och Nordbanken skulle räddas). Ägarna av banken erhöll ingen som helst ersättning för sina aktier, eftersom banken inte ansågs ha något positivt värde. Detta bekräftades senare av ett utslag i en skiljedomstol.

Det i tiden sista stödet som Bankstödsnämnden lämnade gavs till Föreningsbanken, den s k kapitaltäckningsgarantin. Denna var helt utformad för att öka de hittillsvarande ägarnas incitament att minimera utnyttjandet av bankstödet och att öka statens möjligheter att tillgodogöra sig eventuella ökning av aktievärdet om banken på nytt skulle komma att ge aktie-

utdelning. Om kapitaltäckningen understeg nio procent föll garantin ut och staten köpte då kumulativa preferensaktier i banken, vilka avkastade marknadsränta. Dessa aktier kunde återköpas av övriga aktieägare före år 1998. Skulle så inte ske omvandlades aktierna till röststarka A-aktier varigenom en stor del av kontrollen av banken övergick till staten. Med denna uppläggning av bankstödet utnyttjades statens stöd inte förrän det var nödvändigt. Om det hade utnyttjats – vilket i praktiken inte blev fallet – hade staten en stark position i att bli återbetalad eller att få deltaga i en eventuell värdeuppgång.

I efterhand är det intressant att se hur myndigheterna (vi räknar här även in Riksbanken med dess möjlighet att ge likviditetsstöd) tillämpat olika former av åtgärder beroende på bedömningen av graden av krissituation. Finansbolagen ansågs inte behöva någon form av stöd under sina finansieringsproblem år 1990. Därefter följde ett antal bankproblem som sköttes på ad hoc-basis. När det hösten 1992 stod helt klart att den finansiella försvagningen lett till en systemkris ingrep myndigheterna snabbt och med full styrka och svarade både för likviditetsstöd och solvensstärkande åtgärder (respektive bankavveckling där så var lämpligt). Med den information myndigheterna hade vid respektive tidpunkt var deras reaktion rimlig, även sett i efterhand.

Plats för lite ödmjukhet – men även motsatsen

Enligt flera mått var bankkrisen i Sverige en av de svåraste som drabbat ett industrialiserat land sedan 1930-talet. Något som gjorde krisen extra allvarlig var den samtidiga svagheten i makroekonomin samt i räntor och valutor. Denna kombination ställde krav på exceptionella åtgärder såsom riksdagens generella och obegränsade bankgaranti. Dessa drastiska åtgärder var också nödvändiga för att snabbt återställa

förtroendet för den svenska finansiella sektorn, vilket även fick genomslag för förtroendet för Sveriges ekonomi i stort.

Flera banker kom relativt snabbt igenom den mest kritiska fasen av problemen. Sålunda kunde S-E-banken och Sparbanken Sverige redan på hösten 1993 presentera en så stabil situation för sina aktieägare att dessa blev villiga att teckna nya aktier och därmed med marginal säkra att bankernas kapitaltäckning klarade 8-procentsnivån. Efter 1993 gjordes inga nya finansiella åtaganden från Bankstödsnämnden. Redan vid årsboksluten för 1994 visade det sig att banksektorn som helhet på nytt visade vinst. Idag kan konstateras att i stort sett allt utbetalat statligt bankstöd återvunnits i form av utdelningar, aktieförsäljningar, återbetalning från Securum, kvarvarande aktieinnehav i Nordbanken o s v (om man bortser från de alternativa intäkter det satsade stödkapitalet kunnat ge). Resultatet av bankkrisen blev därför betydligt gynnsammare än vad som kunde befaras under krisens höjdpunkt.

Det vore fel att helt förklara detta med "välavvägda krishanteringsåtgärder". Deprecieringen av kronan 1992 sammanföll relativt väl med en uppgång i den internationella konjunkturen. Exportsektorn fick därför en extra skjuts uppåt, vilket gav positiva effekter för ekonomin i stort. Både de internationella och de svenska räntorna sjönk, vilket lättade bördan på bankerna och på deras låntagare. Bankerna fick möjlighet att ta ut ett betydande räntegap, d v s skillnaden mellan genomsnittlig utlåningsränta och inlåningsränta, och därmed kompensera sig för en del av de alltjämt stora kreditförlusterna. En viktig förklaring till att bankkrisen kunde hävas så snabbt var således utvecklingen i makroekonomin.

Givet att den makroekonomiska utvecklingen nu blev så bra som den blev framstod flera av krisåtgärderna som lyckade. I vissa sammanhang utomlands talar man t o m om en "svensk modell"

för bankkrislösningar. I en sådan ingår bl a dessa beståndsdelar:

- Skapande av politisk consensus kring en övergripande krislösning
- Största möjliga öppenhet om problemen och om de enskilda bankernas situation
- Transparent redovisning av dåliga krediter och fastighetsvärderingar
- Överföring av dåliga krediter till särskilda bolag, men till realistiska marknadsvärden

Det har konstaterats, bl a av Internationella valutafonden, att länder som försöker lösa sina problem utan att beakta ovan nämnda principer riskerar att fördröja att förtroendet återställs och därmed kan även krisens slutliga lösning fördröjas.

Referenser

- Bankstödsnämndens verksamhetsrapporter 1993–1995
- Bäckström, U, 1997, "What Lessons Can Be Learned from Recent Financial Crises? The Swedish Experience", *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Symposium*, Jackson Hole, Wyoming, August 28–30, 1997.
- Ds 1995:67, *Avveckling av bankstödet*
- Dziobek, C & Pazarbasioglu, C, 1997, "Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries", *International Monetary Fund Working Paper*.
- Ingves, S & Lind, G, 1996, "Hanteringen av bankkrisen – sedd i efterhand", *Penning- och valutapolitik* nr 1.
- Ingves, S & Lind, G, 1997, "Loan Loss Recoveries and Debt Resolution Agencies: The Swedish Experience", i Enoch, C & Green, J H (red.), *Banking Soundness and Monetary Policy. Issues and Experience in the Global Economy*, International Monetary Fund, Washington, D C.
- Prop 1992/93:135, *Åtgärder för att stärka det finansiella systemet*
- Riksbankens förvaltningsberättelse 1992