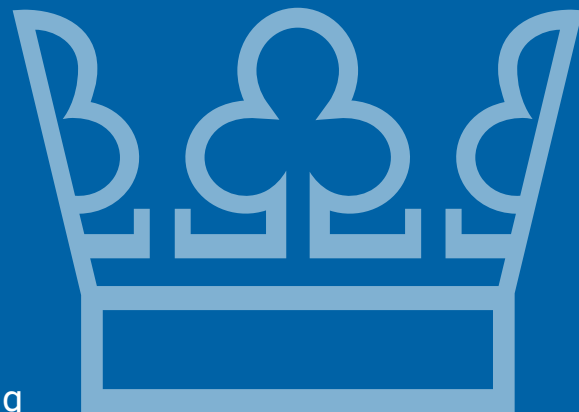


Fokusrapport

Lärdomar av bankproblemen i USA och Schweiz 2023



Författare:

Mattias Fransson, Karolina
Holmberg och Markus Ribbing

Dnr 2024/421

Förord

Riksgälden är statens finansförvaltning och har en nyckelroll i samhällsekonomin. I uppdraget ingår bland annat att vara statens internbank, ta upp lån och förvalta statsskulden samt ge statliga garantier och krediter samt säkerställa finansieringen av kärnavfall. I myndighetens uppdrag att värna den finansiella stabiliteten samverkar Riksgälden med Finansdepartementet, Riksbanken och Finansinspektionen. Riksgäldens ansvar är bland annat att hantera banker i kris liksom att se till att det finns väl fungerande insättningsgaranti och investerarskydd.

I Riksgäldens Fokusrapporter publiceras analyser och genomgångar av en rad olika sakfrågor inom Riksgäldens verksamhetsområden. Syftet är att belysa centrala frågeställningar och ge fördjupad kunskap kring dessa bland såväl Riksgäldens ordinarie målgrupper som bland bredare kretsar. Rapportserien ger också myndighetens medarbetare möjlighet att publicera analyser externt och därmed få värdefulla synpunkter utifrån.

Ambitionen är att öka förståelsen för verksamhetens inriktning liksom att bidra till ökad diskussion. Att Riksgäldens frågor diskuteras är viktigt, inte bara för oss på myndigheten utan också för den samhällsekonomiska debatten.

Karolina Ekholm
Riksgäldsdirektör

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Inledning	5
Bakgrunden till nuvarande ramverk för krishantering	6
Händelseförlopp och krishantering	9
De amerikanska bankerna	9
Credit Suisse.....	13
Lärdomar av krishanteringen	16
Omfattande internationell diskussion.....	16
Svårt men viktigt att identifiera spridningsrisker	16
Insättningsgarantins stabilitetsbevarande roll – allt viktigare i en digital tidsålder	17
Beredskap för olika strategier i resolutionsplaneringen.....	18
Möjligheten till resolution förbättrar handlingsalternativen för staten	20
Centralt med tillräckliga finansiella resurser i krishanteringen.....	20
Frågan om fler banker bör hanteras genom resolution.....	22
Avslutning	24
Referenser	25

Fakta

Kort om krishantering genom resolution	7
---	----------

Sammanfattning

Våren 2023 fick ett antal banker i USA och Schweiz stora problem och ansvariga myndigheter för finansiell stabilitet i de två länderna blev tvungna att gripa in. Orsakerna och händelseförloppen skiljde sig åt i flera avseenden, men i båda länderna innebar myndigheternas krishantering lösningar som till viss del inte var planerade i förväg. Likväl uppnådde myndigheterna det primära syftet med krishanteringen: att bevara den finansiella stabiliteten.

Ett antal lärdomar kan dras av dessa händelser. En är att digitalisering och sociala medier har gjort banker mer sårbara för uttagsanstormningar (engelska bank run), det vill säga när insättarna snabbt och i stor skala börjar ta ut sina pengar från banken. Det har gjort insättningsgarantins stabiliserande roll allt viktigare.

En annan lärdom rör själva krishanteringen. Hanteringen av bankerna i USA och Schweiz våren 2023 visar på att ansvariga myndigheter behöver planera för olika utfall och därmed ha beredskap för att kunna hantera kriser på ett mer flexibelt sätt än i dag.

De flesta bedömare är överens om att orsakerna till att bankerna fick problem i första hand bör tillskrivas brister i tillsyn och krav på bankerna liksom affärsmodeller som visade sig ohållbara i en högräntemiljö. Men det finns även skäl att reflektera över om krishanteringsregelverken, som utformades efter den globala finanskrisen 2007–2008, är ändamålsenliga. Eventuella reformbehov diskuteras i internationella forum, inklusive inom EU. Utgångspunkten för diskussionerna är alltså att det är bankernas aktieägare och långgivare – inte skattebetalarna – som ska finansiera krishanteringen.

Inledning

Under våren 2023 fick några banker i USA och Schweiz stora problem. Det handlade dels om tre, med amerikanska mått mätt, mindre banker i USA och dels om Credit Suisse (CS), en globalt systemviktig bank med huvudkontor i Schweiz. Amerikanska och schweiziska myndigheter blev tvungna att gripa in och hantera dessa banker för att undvika större störningar i det finansiella systemet.

Till att börja med ledde kriserna för dessa banker till turbulens på de finansiella marknaderna, men de fick inga bestående negativa effekter på det finansiella systemet. Däremot satte kriserna både krishanteringsregelverk och de ansvariga myndigheternas strategier på prov.

I denna fokusrapport beskriver vi inledningsvis det globala ramverket för hantering av banker i kris som tagits fram i ljuset av erfarenheterna av den globala finanskrisen 2007–2008. Därefter beskriver vi händelseförloppen i problembankerna i USA och Schweiz och den efterföljande krishanteringen. Slutligen redogör vi för några viktiga lärdomar för bankkrishantering i spåren av vårens händelser.¹

¹ Författarna vill tacka Tom Andersson, Marieke Bos, Fredrik Bystedt, Karolina Ekholm, Peter Englund, Johan Fogel, Erika Färnstrand Damsgaard, Nils Gottfries, Anna Larsson Seim, Anna Lidberg, Rebecka Rothstein, Henrik Smedberg och Roine Vestman för värdefulla synpunkter under arbetets gång.

Bakgrunden till nuvarande ramverk för krishantering

Sedan länge har den kanske största utmaningen inom finansiell krishantering varit att vissa banker och andra finansiella företag² är systemviktiga, det vill säga för stora eller för viktiga för att tillåtas gå under. Ett okontrollerat fallissemang³ i sådana systemviktiga banker får alltför stora negativa effekter på det finansiella systemet och därmed ekonomin i stort för att tillåtas ske. Historiskt sett har denna risk ofta hanterats genom att skattemedel har använts för att ta över eller ge finansiellt stöd till de krisdrabbade bankerna. Detta sätt att hantera banker i kris kallas på engelska för "bail-out".⁴ I vissa fall har kostnaderna för skattebetalarna i slutändan blivit begränsade, vilket bedöms vara fallet med hanteringen av den svenska 90-talskrisen⁵. I andra fall har det blivit väldigt kostsamt för skattebetalarna, som exempelvis på Irland efter finanskrisen 2008.⁶

Efter den globala finanskrisen 2007–2008 vidtogs ett omfattande arbete med att ta fram globala standarder för bankkrishantering. Standarderna syftade till att upprätthålla finansiell stabilitet utan att skattebetalarna får bära de direkta kostnaderna för krishanteringen. Standarderna, som togs fram av Financial Stability Board (FSB), benämns Key Attributes of Effective Resolution Regimes.⁷ Standarderna har omsatts till särskilda krishanteringsregelverk i de flesta av världens större ekonomier, däribland EU.

En hörnsten i krishanteringsregelverket är att banker som är systemviktiga ska hanteras på ett särskilt sätt; genom resolution. Systemviktiga banker är sådana

² Fortsättningsvis i den här rapporten används begreppet "bank" som samlingsnamn för banker och andra finansiella företag som driver bankliknande verksamhet, alltså verksamhet som både innefattar utlåning och inlåning från allmänheten. Andra finansiella företag har egna regelverk och berörs inte i rapporten.

³ När vi i den här rapporten använder begreppet "fallissemang", eller att banken fallerar, avser vi att banken inte längre är livskraftig och alltså inte förväntas kunna fortsätta driva en självständig verksamhet utan någon form av stöd eller ingripande.

⁴ Med bail-out avses en hantering av en bank i kris där *statliga medel* på något sätt används för att sätta banken på fötter igen eller avveckla den på ett ordnat sätt.

⁵ Den svenska statens nettokostnader för 90-talskrisen har uppskattats till 21,5 miljarder kronor, eller motsvarande 1,5 procent av 1991 års svenska BNP (Barr och Pierrou (2015)).

⁶ Enligt beräkningar uppgick nettokostnaden för den irländska statens hantering av finanskrisen till omkring 45 miljarder euro i slutet av 2021 (Office of the Comptroller and Auditor General (2022)), vilket motsvarar ungefär 10 procent av 2021 års BNP (Central Statistics Office (2022)).

⁷ Financial Stability Board (FSB) är en internationell organisation som arbetar med att utvärdera det globala finansiella systemet och föreslå rekommendationer för dess utveckling. Key Attributes of Effective Resolution Regimes finns publicerade här: [FSB Key Attributes - Executive Summary \(bis.org\)](#).

banker som är så stora eller viktiga att ett fallissemang kan hota det finansiella systemet eller av andra skäl bli alltför kostsamma.⁸

Enligt EU:s regelverk ska det finnas en utpekad resolutionsmyndighet som ska planera för kris, bland annat genom att identifiera vilka banker som är systemviktiga, hur de bör hanteras i resolution om de skulle falla och vilka krav som behöver ställas på dem för att resolutionsåtgärder ska kunna genomföras effektivt.

Även de amerikanska och schweiziska ramverken för krishantering har sin grund i de globala standarder som togs fram efter finanskrisen. Det finns alltså likheter mellan hur regelverken i USA respektive Europa föreskriver att banker som fallerar eller är nära att falla ska hanteras. Men det finns även viktiga skillnader i hur regelverken är uppbyggda och hur krishanteringen är tänkt att ske, se faktarutan nedan.

Fakta

Kort om krishantering genom resolution

Förenklat finns det två huvudsakliga strategier att genomföra resolution. Antingen rekonstrueras den fallerade banken eller så förs dess verksamhet helt eller delvis över till en annan aktör. Överföringen kan ske antingen genom en försäljning till en annan bank eller genom en överlåtelse till ett särskilt nyskapat bolag – ett så kallat broinstitut – som kontrolleras av staten.

En grundläggande princip i resolution är att den fallerade bankens förluster och kostnaden för att återkapitalisera den ska bäras av dess ägare och långgivare, så kallad bail-in. För att åstadkomma detta kan resolutionsmyndigheten besluta om att skriva ned bankens egna kapital och dess skulder eller konvertera skulderna till aktier (benämnt skuldnedskrivningsverktyget). Samma resultat kan också åstadkommas genom att lämna kvar bankens aktiekapital och delar av dess skulder i den fallerade banken i samband med att verksamheten förs över till en annan aktör.

Utgångspunkten i krishanteringsregelverket inom EU är att endast systemviktiga banker bör hanteras genom resolution. För svenska och europeiska systemviktiga banker är en rekonstruktion av den fallerade banken där banken hålls öppen under tiden (så kallad open bank bail-in) den vanligaste strategin som myndigheterna planerar för. Många amerikanska banker som fallerat har i stället hanterats genom att banken stängts ned och hela eller delar av verksamheten förts över till en annan aktör. I USA kan myndigheten också tillämpa särskilda krishanteringsförfaranden på en bredare krets banker, inte bara de systemviktiga.

⁸ Det handlar mer specifikt om banker som bedriver verksamhet som bedöms vara kritisk för att det finansiella systemets grundläggande funktioner ska fungera eller om en avveckling enligt ordinarie insolvensförfarande på annat sätt kan leda till problem i det finansiella systemet.

Oavsett vilken strategi som används är det centralt att banken har tillräckligt med resurser (kapital och vissa särskilda skulder) för att kunna absorbera förluster och återkapitalisera banken i resolution. För att krishanteringen ska bli framgångsrik behöver åtminstone delar av bankens skulder vara möjliga och lämpliga att skriva ned i resolution. De banker som myndigheterna planerar att hantera i resolution har därför ett särskilt krav på sig att ha tillräckligt med eget kapital och sådana skulder. Detta krav kan ha olika namn beroende på i vilket land banken hör hemma (inom EU "MREL" och i USA "TLAC").⁹ I den här rapporten benämner vi det kravet nedskrivningsbara skulder. Exempel på skulder som kan användas för att uppfylla kravet är oprioriterade obligationer med en kvarvarande löptid som överstiger ett år.

⁹ MREL står för Minimum requirement for own funds and eligible liabilities och TLAC står för Total loss absorbing capacity.

Händelseförlopp och krishantering

De amerikanska bankerna

Under våren 2023 drabbades tre mindre amerikanska banker – Silicon Valley Bank (SVB), Signature Bank (SB) och First Republic Bank (FRB)¹⁰ – av finansiella problem och togs sedermera över av den amerikanska myndigheten FDIC.¹¹ Ingen av bankerna hade innan krisen klassificerats som systemviktig, men när krisen inträffade bedömde amerikanska myndigheter att både SVB och SB var det. Detta berodde, något förenklat, på att de amerikanska myndigheterna bedömde att SVB:s och SB:s fallissemang skulle drabba bankernas insättare hårt och kunna få betydande negativa effekter på det finansiella systemet. Gemensamt för de amerikanska bankerna som fallerade var att deras balansräkningar hade vuxit i snabb takt under senare år till följd av ett betydande inflöde av insättningar (diagram 1).

SVB var den första banken som fallerade under våren.¹² Krisen i SVB bidrog till en spridning till andra amerikanska banker, men kom även att indirekt påverka förtroendet för den schweiziska banken CS. Av detta skäl fokuserar vi här främst på händelseutvecklingen i SVB.

I SVB:s fall kom insättningarna till stor del från företag inom den växande teknologisektorn i Kalifornien. Dessa företag hade fått gott om riskkapital i den lågräntemiljö som varit och hade i avvaktan på att medlen skulle komma till användning placerat dessa på bankkonton. En stor andel av insättningarna omfattades inte av den amerikanska insättningsgarantin.¹³ I takt med att insättningarna ökade investerade banken i hög grad dessa medel i amerikanska värdepapper. Dessa hade huvudsakligen lång löptid och fast ränta, och bankens avsikt var att hålla dem till förfall.¹⁴

¹⁰ Fler amerikanska banker drabbades av problem och fallerade men dessa tre var de som var störst och viktigast.

¹¹ FDIC står för Federal Deposit Insurance Corporation och har som primär uppgift att sköta den amerikanska insättningsgarantin. FDIC är emellertid även ansvarig för hantering av amerikanska banker som fallerat.

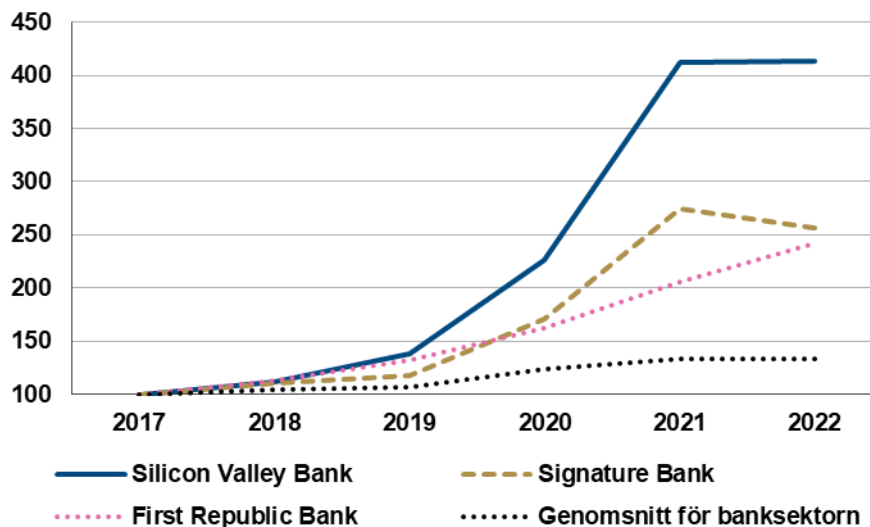
¹² SVB var vid årsskiftet 2022/2023 den 16:e största banken i USA i termer av totala tillgångar.

¹³ Den amerikanska Insättningsgarantin är begränsad till 250 000 amerikanska dollar.

¹⁴ Om en bank köper tillgångar med avsikt och kapacitet att hålla dem till förfall kan den använda det historiska anskaffningsvärdet i sin redovisning. Om en bank emellertid tvingas sälja sådana tillgångar innan förfall, och marknadsvärdet på tillgångarna sjunkit sedan de anskaffades, måste banken realisera och redovisa förluster.

Diagram 1 Totala tillgångar i fallerade banker och amerikansk banksektor

Index 2017 = 100, årsdata



Källa: Bankernas årsredovisningar och Board of Governors of the Federal Reserve System (2023a).

I samband med att inflationen och därmed räntorna började stiga under 2022 minskade tillgången på riskkapital. När inflödet av riskkapital minskade medförde det att allt fler av bankens kunder behövde ta ut och använda sina medel.¹⁵ Denna trend accelererade under inledningen av 2023, och banken behövde få fram likvida medel för att möta uttagen. Samtidigt medförde det högre ränteläget att värdet på SVB:s tillgångar med lång löptid och fast ränta minskade väsentligt.¹⁶

För att få fram de likvida medel som behövdes för att klara att täcka uttagen blev banken tvungen att sälja värdepapper som den hade tänkt hålla till förfall, vilket i sin tur gjorde att banken tvingades realisera förluster. Den 8 mars meddelade SVB att den hade för avsikt att omstrukturera sin balansräkning och genomföra en aktieemission på 2,25 miljarder dollar för att täcka förlusterna. Aktieemissionen misslyckades, vilket ytterligare försämrade förtroendet för banken.

Dagen efter den misslyckade aktieemissionen uppgick uttagen i SVB till 40 miljarder dollar, och nästkommande dag väntades uttag på ungefär 110 miljarder dollar.¹⁷ Dessa volymer kan jämföras med uttag på 5 till 10 miljarder dollar under loppet av ungefär två veckor i samband med ett par av bankfallissemangen under finanskrisen 2008.¹⁸ Det var framför allt ogaranterade insättningar som utlöste

¹⁵ SVB Financial Group. (2023a).

¹⁶ Värdet på en obligation är negativt korrelerat med förändringar i marknadsräntan. Storleken på obligationens värdekänslighet beror främst på om obligationen har kort eller lång löptid.

¹⁷ Board of Governors of the Federal Reserve System (2023a).

¹⁸ Federal Reserve Bank of St. Louis (2023). Exemplen avser Washington Mutual och Wachovia Bank. Dessa var 2008 den fjärde respektive den sjätte största banken i USA. De kan dock ha haft en mer diversifierad finansiering än SVB.

denna uttagsanstormning de sista dagarna; endast sex procent av bankens insättningar var skyddade av insättningsgarantin.¹⁹

Krishanteringen

Fredagen den 10 mars meddelade amerikanska myndigheter att FDIC tagit över kontrollen av SVB till följd av bankens otillräckliga likviditet och dess insolvens.²⁰ Eftersom FDIC hade bedömt SVB vara icke-systemviktig var den initiala planen att under helgen efter fallissemangnet – ”resolutionshelgen” – förbereda för att betala ut de insättningar som omfattades av insättningsgarantin (garanterade insättningar) från och med måndagen den 13 mars och samtidigt påbörja försäljning och/eller avveckling av bankens tillgångar och övriga skulder.

De kunder som hade garanterade insättningar skulle alltså snabbt ha fått ut alla sina pengar från banken. Det skulle dock inte ha gällt för bankens betydande mängd ogaranterade insättningar. Eftersom banken ansågs icke-systemviktig, och därmed skulle ha försatts i konkurs eller likvidation, hade ogaranterade insättare riskerat att få vänta länge innan de kunde få tillbaka alla sina pengar, och till och med riskerat att förlora en del av dem. De hade dock sannolikt fått ut en viss del av pengarna relativt snart, eftersom FDIC ofta ser till att en viss utbetalning av ogaranterade insättningar sker snart efter övertagandet.²¹

Under helgen den 11–12 mars ändrade dock de amerikanska myndigheterna sin bedömning till att SVB i stället var systemviktig. Den amerikanska finansministern meddelade, på rekommendation från styrelserna för den amerikanska centralbanken Federal Reserve och FDIC, samt efter att ha konsulterat presidenten, att man beslutat om ett så kallat systemriskundantag. Syftet med beslutet var att stärka allmänhetens förtroende för det amerikanska banksystemet och säkerställa att banksystemet kunde fortsätta att bedriva kritiska verksamheter.²²

Systemriskundantaget gjorde det möjligt för FDIC att garantera samtliga insättningar i SVB. Banken SB omhändertogs av FDIC samma dag, och även denna bank bedömdes vara systemviktig. Tillvägagångssättet blev nu i stället att på måndag morgon föra över SVB:s respektive SB:s tillgångar och skulder till varsitt nyupprättat broinstitut under förvaltarskap av FDIC. Därigenom skapades tid för att hitta köpare till bankerna eller deras ”inkrån” i form av skulder och tillgångar. De följande veckorna såldes merparten av tillgångarna till andra banker. Vissa tillgångar och skulder behölls i de ursprungliga bankerna under FDIC:s förvaltarskap och var ett år senare fortfarande under avveckling.

För att undvika spridningseffekter till andra banker inrättade Federal Reserve en särskild utlåningsfacilitet för banker med betydande insättningsvolym.²³ Syftet med faciliteten var att säkerställa att bankerna hade kapacitet att hantera eventuella utflöden av insättningar som kunde uppstå till följd av oron kring de

¹⁹ SVB Financial Group (2023b) och Federal Reserve Bank of St Louis (2023).

²⁰ The Department of Financial Protection and Innovation (2023).

²¹ FDIC (2023a).

²² The U.S. Department of the Treasury (2023).

²³ Board of Governors of the Federal Reserve System (2023b).

problemdrabbade bankerna. Faciliteten – Bank Term Funding Program (BTFP) – innebar att banker kunde låna pengar i upp till ett år mot säkerheter av hög kvalitet, i form av amerikanska statspapper och vissa andra kvalificerade tillgångar. Lånen gavs utifrån säkerheternas *nominella* värde. Det motverkade den ovan beskrivna effekten där stigande räntor medförde ett lägre marknadsvärde på olika tillgångar. BTFP hade ett högt utnyttjande även efter det att den omedelbara oron i samband med bankproblemen hade ebbat ut.²⁴

Trots FDIC:s och Federal Reserves snabba agerande spred sig det vikande förtroendet för SVB till andra amerikanska banker med liknande affärsmodell. Det gjorde att även FRB fallerade. I detta fall var det dock möjligt för FDIC att hitta en köpare som tog över samtliga insättningar och merparten av tillgångarna i banken samma dag som den stängdes. Det blev därför aldrig aktuellt att tillämpa ett systemriskundantag för FRB för att skydda dess icke garanterade insättare.

Som en följd av problemen i SVB och SB hade det uppstått stora förluster som var tvungna att absorberas på något sätt. Efter det att bankernas aktieägare förlorat sitt kapital fick även vissa långgivare sina skulder nedskrivna. Resterande förluster täcktes av den amerikanska insättningsgarantifonden eftersom FDIC använt systemriskundantaget. Den totala kostnad som den amerikanska insättningsgarantifonden fick bära uppgår till ungefär 38 miljarder dollar.²⁵ Kostnaden bärs av de företag som har garanterade insättningar genom ett särskilt avgiftsuttag.²⁶ Det bör dock påpekas att även om det är bankkollektivet som får betala avgifterna så är det troligt att dessa i förlängningen förs över på bankkunderna.

Orsaker till fallissemangen

Den utlösande faktorn till att de amerikanska bankerna fallerade var att de förlorade sina kunders och investerarnas förtroende. En viktig bakomliggande orsak var dessa bankers oförmåga att hantera de ränterisker som uppstod i bankernas tillgångsportföljer under omständigheter med snabbt stigande inflation och höjda räntor. En annan viktig bakomliggande faktor var de senaste årens snabba digitalisering av banktjänster och spridningen av sociala medier. Sociala medier var en källa till rykten och informationsspridning om bankerna som snabbt ledde till utflöden av insättningar från allmänheten. Det gjorde att bankerna fick brist på likvida medel. En annan bidragande orsak var att SVB, och andra banker

²⁴ Det finns indikationer på att faciliteten användes som en mer allmän lånefacilitet tack vare relativt gynnsamma räntevillkor jämfört med Federal Reserves stående facilitet. Mellan 31 maj och 31 december 2023 ökade volymen utestående utlåning från 107 till 129 miljarder dollar (Federal Reserve Board of Governors (2023c) och 2024a). I slutet av januari 2024 meddelade Federal Reserve att man kommer att upphöra att ge nya lån inom ramen för BTFP i mars 2024.

²⁵ FDIC (2023b) och FDIC (2023c).

²⁶ Den amerikanska insättningsgarantifonden finansieras, i likhet med den svenska insättningsgarantifonden, genom årliga avgifter som betalas av företag som har rätt att ta emot insättningar som omfattas av garantin.

med tillgångar på mindre än 100 miljarder dollar, några år tidigare hade fått lägre tillsynskrav, inklusive lägre krav på kapital- och likviditetstäckning.

Credit Suisse

I mars 2023 fallerade Schweiz näst största bank, CS, och togs över av landets största bank, UBS. Övertagandet skedde kort tid efter fallissemang i SVB och den efterföljande oron på de amerikanska finansmarknaderna.

Till skillnad från i fallen med de amerikanska bankerna hade de schweiziska myndigheterna redan tidigare utgått från att CS var en systemviktig bank. CS var så stor att den ingick i den grupp av 30 banker som FSB bedömde vara globalt systemviktiga. Att banken bedömdes vara systemviktig innebar att den inte skulle avvecklas genom likvidation eller konkurs utan hanteras genom resolution i så kallad *open bank bail-in* (se faktarutan ovan). I enlighet med den planerade strategin hade banken också givit ut nedskrivningsbara skulder. Eftersom CS verkade i flera länder fanns även ett samarbetsforum – en krishanteringsgrupp (engelska *crisis management group*) – så att myndigheter i de berörda länderna kunde utbyta information och sköta det nödvändiga gränsöverskridande samarbetet som krävdes för att genomföra resolution. Inom forumet hade förberedelser för att hantera banken i resolution pågått sedan hösten 2022, eftersom det redan då fanns farhågor om att banken skulle kunna falla.

Händelseförloppet

Under det sista halvåret innan UBS övertog CS hade CS stora utflöden av kundmedel. De var särskilt kraftiga vid två tidpunkter: i oktober 2022 och mars 2023. Det första större utflödet skedde efter att banken i slutet av sommaren 2022 hade meddelat att den skulle göra en strategisk översyn av sin verksamhet, vilket ledde till rykten om att den var på väg att falla.²⁷ Det andra större utflödet var efter fallissemangen i SVB och SB. Oron efter fallissemangen i USA förstärktes av att CS en kort tid därefter meddelade att publiceringen av årsredovisningen för 2022 skulle försenas.²⁸ När bankens årsredovisning sedan publicerades den 14 mars tillkännagav banken att den hade identifierat väsentliga svagheter i kontrollen av den finansiella rapporteringen. Vid denna tidpunkt meddelade också bankens största ägare offentligt att den inte hade för avsikt att skjuta till ytterligare kapital till banken. Dessa händelser medförde, sammantaget, att förtroendet för CS försämrades ytterligare och att utflödena av kundmedel ur banken tilltog.

Mot bakgrund av den förnyade vågen av utflöden stärkte CS på kvällen den 15 mars 2023 sin likviditet genom att låna 50 miljarder schweiziska franc från den schweiziska centralbanken.²⁹ Samma dag gick den schweiziska tillsynsmyndigheten, Financial Market Supervisory Authority (FINMA), ut med ett

²⁷ Nettoutflödet under oktober 2022 uppgick till drygt 70 miljarder schweiziska franc. Utflödena fortsatte under första kvartalet 2023 och enligt en uppgift uppgick de till omkring 61 miljarder schweiziska franc för det kvartalet (CNBC (2023)).

²⁸ Credit Suisse (2023b).

²⁹ The Guardian (2023). Banken gjorde även vissa andra åtgärder i ett försök att återvinna marknadens förtroende.

pressmeddelande med budskapet att problemen i vissa banker i USA inte utgjorde en direkt risk för spridning till de schweiziska finansiella marknaderna. FINMA angav också att CS uppfyllde sina kapital- och likviditetskrav och att den schweiziska centralbanken stod redo att förse CS med ytterligare likviditet.³⁰ Dessa åtgärder ledde dock inte till att förtroendet för banken återställdes – uttagen ur banken fortsatte.³¹ Helgen därefter togs CS över av UBS.

Krishanteringen

UBS övertagande av CS, som meddelades på söndagen den 19 mars, var formellt sett ett samgående mellan de två bankerna. I praktiken handlade det dock om en affär som var framdriven av de schweiziska myndigheterna.³²

CS aktieägare erhöll aktier i UBS till ett värde som var betydligt mindre än börsvärdet på CS före affären. Det är inte klart exakt vilka krav som UBS ställde för att överta CS. Men det kan konstateras att de schweiziska myndigheterna vidtog ett antal åtgärder som syftade till att möjliggöra övertagandet och säkerställa att bankerna kunde fullgöra sina förpliktelser:

- Hybridkapital i form av så kallade AT1-instrument³³ motsvarande ett nominellt värde av ungefär 16 miljarder schweiziska franc skrevs ned helt. Innehavare av instrumenten förlorade med andra ord hela sin fordran på CS. Åtgärden kan betraktas som en kapitalisering och gjorde, allt annat lika, att värdet på banken ökade, vilket i sin tur innebar att ett samgående blev mer attraktivt för UBS.
- Den schweiziska staten ställde ut en garanti för förluster upp till 9 miljarder schweiziska franc som UBS kunde drabbas av till följd av förluster i vissa av CS tillgångar. Garantin gällde dock endast förluster över 5 miljarder schweiziska franc.
- Den schweiziska centralbanken tillhandahöll likviditetsstöd. Stödet gavs till båda bankerna och var delvis garanterat av schweiziska staten.

Båda bankerna fortsatte att tillhandahålla tjänster som vanligt. UBS har efter övertagandet valt att avstå från garantin från den schweiziska staten. Kvartalsrapporten för det andra kvartalet 2023 visade på en stor kvartalsvinst, som framför allt berodde på uppskrivningar av tillgångar efter förvärvet av CS.³⁴

Övertagandet har i efterhand väckt frågor om vilken hänsyn som togs till konsekvenser för konkurrensen på den schweiziska bankmarknaden. Enligt FINMA

³⁰ FINMA (2023a).

³¹ Financial Times (2023).

³² Financial Times (2023).

³³ Så kallade AT1-instrument är en del av det som kallas övrigt primärkapital och utgör således en del av den kapitalbas som banker behöver ha för att uppfylla de kapitalkrav som läggs på dem. Dessa instrument, alltså de skulder eller det kapital som de representerar, kan under vissa förutsättningar användas för att absorbera förluster i en bank.

³⁴ SWI swissinfo.ch (2023).

hade myndigheten dock rätt att besluta om de konkurrensmässiga aspekterna av samgåendet, och valde att godkänna transaktionen.³⁵

Orsaker till fallissemang

Den grundläggande anledningen till att CS fallerade var att bankens kunder och investerare förlorade förtroendet för banken. Skälen till detta står i sin tur att finna i upprepade incidenter inom banken som ledde till lönsamhetsproblem. Under flera år hade CS problem i form av dåliga investeringar, bristfälligt arbete mot penningtvätt, skatteflykt, stor omsättning på högre chefer och bankens inblandning i de så kallade Archegos- och Greensill-skandalerna.³⁶ De sistnämnda skandalerna ledde till att flera höga befattningshavare tvingades lämna banken samt till en dränering av förvaltade tillgångar och att banken gick med förlust för helåret 2022.³⁷

³⁵ Den schweiziska konkurrensmyndigheten har i efterhand utrett affären och skickat ett utlåtande till FINMA, men detta verkar inte få någon påverkan på fusionens rättsliga status (The Swiss Times (2023)).

³⁶ Archegos var en investeringsfond som fallerade och som orsakade CS stora förluster. Greensill var ett bolag som bland annat sysslade med factoring och som hamnade på obestånd. Kunder till CS förlorade stora belopp på investeringar kopplade till Greensill.

³⁷ Enligt CS årsrapport för 2022 (Credit Suisse (2023a)) sjönk de förvaltade tillgångarna från 1 600 miljarder schweiziska franc i slutet av 2021 till 1 300 miljarder schweiziska franc i slutet av 2022 samtidigt som bankens intäkter minskade med 34 procent. Förlusten för helåret 2022 uppgick till 7,3 miljarder schweiziska franc och resulterade i att banken tog in 4 miljarder schweiziska franc i nytt kapital från sina ägare i slutet av 2022.

Lärdomar av krishanteringen

Omfattande internationell diskussion

Bankproblemen i USA och Schweiz skapade turbulens på de finansiella marknaderna på kort sikt men ledde inte till bestående störningar i det finansiella systemet. Det primära syftet med den finansiella krishanteringen i USA och Schweiz kan därmed anses ha uppnåtts. Det finns dock ett antal aspekter av krishanteringen, både i USA och i Schweiz, som har väckt en omfattande internationell diskussion om ramverket för bankkrishantering är ändamålsenligt utformat eller om det behöver reformeras. I det följande redogör vi för några lärdomar.

Svårt men viktigt att identifiera spridningsrisker

Händelseförloppet våren 2023 är en påminnelse om att spridningsrisker inom det finansiella systemet kan vara svåra att identifiera i förväg. Det gäller i synnerhet *indirekta* spridningseffekter, det vill säga spridningseffekter som inte kommer av att banker har direkta exponeringar mot varandra eller att en bank tillhandahåller kritiska funktioner som andra banker är beroende av för sin verksamhet.

Den amerikanska bankoron, som startade med krisen i SVB, spred sig inom loppet av några dagar till flera amerikanska banker som drabbades av stora uttag av insättningar. Detta trots att SVB var en med amerikanska mått mätt liten bank. Oron i USA bidrog i sin tur till att förstärka krisen i CS.

Det var svårt att förutse att kriserna i de amerikanska bankerna skulle påverka utvecklingen för CS då orsakerna till problemen i de amerikanska bankerna respektive i CS skilde sig åt. Det fanns inte heller några konkreta *direkta* spridningsrisker mellan ett fallissemang i till exempel SVB och en kris i CS; CS hade inte några betydande direkta kreditexponeringar mot SVB.³⁸ Bankerna skilde sig också åt i storlek och hade olika affärsmodeller. CS hade exempelvis inte samma höga andel icke garanterade insättningar. På grund av CS historik och dess redan skadade förtroende visade det sig dock att banken var sårbar för ett läge med allmänt ökad finansiell oro.

Det är inte någon enkel uppgift att ens i efterhand identifiera spridningseffekter och hur de olika händelserna våren 2023 påverkade varandra. Denna aspekt av krisförloppet har heller inte fått så stor uppmärksamhet i den internationella diskussionen om bankproblemen i USA och Schweiz. Samtidigt är det viktigt för krishanterande myndigheter att så långt det är möjligt i förväg identifiera både direkta och indirekta spridningsrisker. Det är en del i myndigheternas planeringsarbete för att förhindra allvarliga störningar i det finansiella systemet och förbereda en lämplig krishanteringsstrategi.

³⁸ Balezou (2023).

Insättningsgarantins stabilitetsbevarande roll – allt viktigare i en digital tidsålder

Om en svensk bank fallerar och försätts i konkurs kommer insättningsgarantin att skydda insättningar på upp till 1 050 000 kronor per person och bank.³⁹

Motsvarande insättningsgaranti finns i andra EU-länder. I USA gäller en insättningsgaranti på upp till 250 000 dollar. Förutom att skydda insättare har en insättningsgaranti en viktig stabilitetsbevarande roll genom att den motverkar uttagsanstormningar när det kommer signaler om problem i banken – oavsett om sådana uppgifter är sanna eller inte. Insättare vars pengar skyddas av insättningsgarantin behöver inte oroa sig för att de ska gå förlorade om banken fallerar.

Den digitala utvecklingen har medfört att uttagsanstormningar kan ske med väsentligt högre hastighet än tidigare. Genom sociala medier kan information spridas mycket snabbt och digitala banktjänster innebär att informationen kan omsättas i stora uttag av insättningar. Detta blev tydligt i samband med problemen i de amerikanska bankerna. Snabbheten i och storleken på uttagen medförde att krisförloppet för SVB gick mycket snabbt mot slutet.

I de amerikanska bankerna som fallerade täcktes merparten av insättningarna inte av garantin.⁴⁰ Det var, enligt FDIC, uttag av dessa icke garanterade insättningar som i förlängningen ledde till att SVB och SB fallerade.⁴¹ De amerikanska erfarenheterna har därför gett upphov till en internationell diskussion om konsekvenserna av snabbheten i uttag och om eventuella behov av att reformera insättningsgarantin. FDIC presenterade redan i maj 2023 en analys av möjliga reformer av den amerikanska insättningsgarantin i syfte att den ska kunna uppfylla sin stabilitetsbevarande roll i den nuvarande miljön med stora volymer icke garanterade insättningar. Tre alternativ utvärderades: det första var en fortsatt begränsad garanti men med höjt takbelopp för alla insättare, det andra alternativet var en obegränsad insättningsgaranti och det tredje var en riktad garanti som komplement till befintlig kompensationsnivå. Med en riktad garanti kan kompensationsnivån variera med typen av insättning och kan till exempel sättas högre för företagskonton som används för löneutbetalningar och betalningar av leverantörsfakturor.⁴² Om den här typen av utbetalningar uteblir kan det få en väsentligt negativ påverkan för enskilda hushåll och företag men även för den reala ekonomin i stort.

FDIC lyfte dock också fram att eventuella reformer för att öka omfattningen på insättningsgarantin bör beakta både de för- och nackdelar som garantin för med sig. En höjd insättningsgaranti kan minska riskerna för uttagsanstormningar men

³⁹ Garantin gäller för alla insättare utom finansiella institut, regioner, kommuner och statliga myndigheter.

⁴⁰ I slutet av 2022 var endast sex procent av SVB:s insättningar garanterade (Board of Governors of the Federal Reserve System (2023a).

⁴¹ FDIC (2023d).

⁴² FDIC (2023d).

kan samtidigt bidra till att större risker byggs upp i det finansiella systemet. Om en större del av insättarna omfattas av insättningsgarantin med tillhörande finansiellt skyddsnet minskar deras incitament att se till att placera sina insättningar i banker som inte tar för höga risker.

FDIC konstaterade att en riktad garanti kan ha betydande positiva effekter på den finansiella stabiliteten utan att ha samma negativa effekter på insättarnas incitament som en generell höjning av gränsen för garantin. Utmaningar med en riktad garanti är dock att urskilja de konton som bör ha en högre garantigräns samt att begränsa möjligheterna för insättare och banker att kringgå ett sådant regelverk.

I Sverige är andelen garanterade insättningar i banksystemet inte dramatiskt annorlunda än den i USA, men skillnaderna är stora mellan olika banker och olika typer av banker.⁴³ Ingen svensk bank kommer i närheten av SVB, där ungefär 95 procent av insättningarna saknade garanti. En mycket stor andel av de svenska insättarna har vidare insättningar som fullt ut omfattas av insättningsgarantin (ungefär 97 procent av samtliga fysiska och juridiska personer).⁴⁴ När det gäller fysiska personer är det endast ungefär två procent av svenska bankkunder, i huvudsak stora företag, som har insättningar som överstiger nivån på insättningsgarantin. Dessa insättningar är dock så stora att en höjning av taket på insättningsgarantin med till exempel 100 procent inte skulle göra särskilt stor skillnad; lejonparten av de i dag ogaranterade insättningarna skulle ändå inte omfattas av den höjda taknivån. Vad gäller den svenska insättningsgarantin skulle eventuella reformer dessutom behöva ske inom ramen för EU-samarbetet. Garantinivån och andra centrala beståndsdelar av garantin är bestämt av ett EU-direktiv och med andra ord harmoniserat inom EU.

Det kan också noteras att de icke garanterade insättningarna i Sverige framförallt finns i de systemviktiga bankerna. Dessa omfattas av särskild tillsyn och särskilda krav som minskar risken för att de ska fallera. Eftersom Riksgälden planerar för att hantera systemviktiga banker i resolution om de trots allt skulle fallera, har de dessutom krav på sig att ha en viss mängd nedskrivningsbara skulder.⁴⁵ Innehavarna av dessa skulder kommer att bära förluster före icke garanterade insättningar.⁴⁶ Det minskar incitamenten för insättare att ta ut medel som inte omfattas av insättningsgarantin om de är oroliga för att banken ska fallera.

Beredskap för olika strategier i resolutionsplaneringen

I både USA och Schweiz innefattade krishanteringen delvis lösningar som inte planerats i förväg. De krishanterande myndigheterna fattade alltså beslut som

⁴³ Egna beräkningar samt FDIC (2023d).

⁴⁴ Källa: Riksgälden.

⁴⁵ Riksgälden (2023).

⁴⁶ Med icke garanterade insättningar avses här insättningar gjorda av privatpersoner samt små och medelstora företag som inte är skyddade av insättningsgarantin.

avvek från de planer som fanns för respektive bank. I Schweiz skedde krishantering utan att CS försattes i resolution som planerat, och bland annat med användande av statliga förlustgarantier. Att inte behöva använda statliga medel för att hantera systemviktiga banker i kris var ett centralt syfte när resolutionsramverket infördes efter finanskrisen 2008.⁴⁷

De valda krishanteringsåtgärderna har gett upphov till en internationell diskussion om varför resolutionsalternativet valdes bort i Schweiz och behovet av flexibilitet i krishantering.⁴⁸ De schweiziska myndigheterna hade enligt egen uppgift långt framskridna planer på att försätta CS i resolution och genomföra en open bank bail in.⁴⁹ De hade följt utvecklingen i CS noga under en längre tid⁵⁰ och hade ett nära samarbete med berörda utländska myndigheter inom krishanteringsgruppen för banken. FINMA hade också bedömt att det var möjligt att genomföra ett resolutionsförfarande om banken fallerade.⁵¹

I den schweiziska expertrapport som togs fram på uppdrag av den schweiziska regeringen anges flera skäl till varför myndigheterna ändå valde att inte försätta CS i resolution och genomföra den planerade strategin.⁵² FINMA hänvisar till att det fanns en osäkerhet om huruvida förtroendet för CS skulle kunna återställas tillräckligt snabbt, även om nedskrivning och konvertering av skulder hade kunnat resultera i en mycket hög kapitaltäckning. Myndigheterna hade också identifierat vissa operationella och legala problem kopplade till konvertering till aktier av skulder som innehades av amerikanska investerare. FINMA, som hade ett nära samarbete med den amerikanska värdepappers- och börskommissionen⁵³, var dock enligt expertrapporten hoppfull om att dessa problem kunde lösas. Ytterligare ett skäl som angetts av den schweiziska centralbanken och det schweiziska finansministeriet var att det fanns en oro för att genomförandet av den planerade strategin, under de volatila marknadsförhållanden som rådde efter de amerikanska bankproblemen, skulle innebära betydande risker för det finansiella systemet. Merparten av de personer som intervjuades av expertgruppen (vilket var representanter för utländska myndigheter och privata institut) betraktade dock denna risk som mindre allvarlig.

Som redovisades ovan innebar den valda krishantering att det genomfördes en betydande skuldnedskrivning av fordringar på CS (omkring 16 miljarder schweiziska franc i nominella belopp), men som inte tycks ha fått någon bestående

⁴⁷ [UBS voluntarily terminates guarantee agreement with Swiss government - SWI swissinfo.ch](https://www.swissinfo.ch/eng/ubs_voluntarily_terminates_guarantee_agreement_with_swiss_government_-_swi/20230111)

⁴⁸ Se till exempel the Expert Group on Banking Stability (2023) och FINMA (2023b).

⁴⁹ FINMA (2023b).

⁵⁰ FINMA (2023c).

⁵¹ The Expert Group on Banking Stability (2023) och FINMA (2023d).

⁵² The Expert Group on Banking Stability (2023).

⁵³ The Securities and Exchange Commission (SEC).

påverkan på prissättningen av AT1-instrument.⁵⁴ Den skuldnedskrivning som hade kunnat bli fallet vid open bank bail-in var dock väsentligt större, ungefär 73 miljarder schweiziska franc. Det går inte att veta hur det hade påverkat prissättningen på AT1-instrument och andra nedskrivningsbara skulder för andra, livskraftiga banker.

FSB har noterat att det är möjligt att en annan resolutionsstrategi, såsom överföring av tillgångar och skulder till en annan bank, hade inneburit ett mindre behov av nedskrivning och konvertering.⁵⁵ I likhet med andra resolutionsmyndigheter med ansvar för globalt systemviktiga institut hade dock inte de schweiziska myndigheterna aktivt planerat för någon sådan strategi.

En generell lärdom av detta, som också påpekats av FSB, är vikten av att ha en långt framskriden planering för att kunna tillämpa fler än ett resolutionsverktyg (skuldnedskrivning). På så sätt ökar handlingsutrymmet i resolution och möjligheten att välja resolutionsstrategi efter rådande förhållanden.

Möjligheten till resolution förbättrar handlingsalternativen för staten

Det faktum att resolutionsramverket inte tillämpades för CS är inte detsamma som att det inte spelade någon roll för hur krisen hanterades. Genom resolutionsregelverket har myndigheter getts tydliga mandat att ta kontrollen över banker om de skulle fallera. De schweiziska myndigheterna hade alltså tydliga mandat att sätta CS i resolution och genomföra en skuldnedskrivning, som skulle drabba aktieägare i och långgivare till banken. Om ägarna till CS inte hade gått med på fusionen med UBS, genom vilken de skulle erhålla en viss ersättning, riskerade de med andra ord att bli lottlösa i en resolution. Det kan, mot den bakgrunden, inte uteslutas att möjligheten att sätta CS i resolution hade betydelse för ägarna till CS när de gick med på fusionen med UBS.

Att resolutionsramverket ger myndigheter tydliga befogenheter är troligen en viktig faktor vid krishantering, även när resolution inte används. Vidare säkerställer resolutionsramverket att myndigheter planerar för kris och att det ställs krav på bland annat nedskrivningsbara skulder som kan utgöra en viktig resurs vid krishantering, oavsett om resolution tillämpas eller inte.

Centralt med tillräckliga finansiella resurser i krishantering

För att effektivt kunna hantera en systemviktig bank som fallerat behöver det finnas tillräckliga finansiella resurser som kan användas för att absorbera kvarvarande förluster och återkapitalisera den fallerade banken, eller dess

⁵⁴ Priset för liknande fordringar, så kallade AT1-instrument, ökade initialt kraftigt men stabiliserades snart till prisnivåer jämförbara med de som gällde före skuldnedskrivningen. Källa: Bloomberg.

⁵⁵ FSB (2023).

verksamhet om denna överförs till en annan aktör. Även en bank i resolution eller en potentiell köpare av hela eller delar av bankens verksamhet måste efterleva olika regleringar, däribland att ha tillräckligt med kapital.

I grunden finns tre huvudsakliga sätt att absorbera förluster som uppkommer till följd av ett bankfallissemang:

- låta bankens aktieägare och långgivare absorbera förlusterna;
- använda avgiftsfinansierade externa medel såsom en resolutionsfond (i Sverige benämnd resolutionsreserv) eller insättningsgarantifond;
- använda skattemedel.

Av dessa alternativ är det förstnämnda att föredra eftersom det innebär att de som accepterat bankens risktagande genom att investera i banken också ansvarar för kostnaderna för att hantera banken om den fallerar – inte andra finansiella företag eller skattebetalarna. Det skapar incitament till ett ansvarsfullare risktagande i bankerna förutsatt att aktieägare och långgivare uppfattar det som trovärdigt att de kan förlora sina investeringar i banken.

Om aktiekapitalet och de nedskrivningsbara skulderna av någon anledning inte skulle vara tillräckliga för att finansiera krishanteringen – i meningen att absorbera förluster eller återkapitalisera banken i resolution – behöver det finnas externa medel att tillgå. De amerikanska krisfallen våren 2023 tydliggjorde detta. De amerikanska banker som då fallerade hade inte haft krav på sig att emittera nedskrivningsbara skulder och hade därför inte tillräckligt med sådana skulder i sina balansräkningar. Skulder i form av icke garanterade insättningar fanns visserligen att tillgå men bedömdes av myndigheterna som olämpliga att skriva ned eftersom det var förenat med stabilitetsrisker. Genom ett undantagsbeslut – systemriskundantaget – blev det möjligt för FDIC att undanta även dessa insättningar och i stället använda insättningsgarantifonden, externa medel, för att täcka förluster.⁵⁶

I USA krävdes alltså ett beslut om att aktivera ett undantag för att kunna krishantera de amerikanska bankerna utan risk för spridning till andra banker. I EU:s regelverk är möjligheten att använda externa medel begränsad genom trösklar som anger hur mycket förluster som bankens aktieägare och långgivare måste absorbera innan externa medel (från en resolutionsfond) i stället får användas. Trösklarna kan ses som en självrisk där bankens ägare och långgivare måste ha absorberat förluster motsvarande minst åtta procent av bankens

⁵⁶ I den efterföljande utvärderingen av de amerikanska bankfallissemangen har FDIC föreslagit att banker av en viss storlek (om de har tillgångar som överstiger 100 miljarder dollar) ska ha en viss mängd nedskrivningsbar skuld för att på så sätt säkerställa att det finns resurser att tillgå i krishanteringen. Förslaget liknar det krav som Riksgälden tidigare ställde på att en viss andel av de resurser som banken ska hålla (MREL-krav) skulle utgöras av skulder (det vill säga inte kapital). Den här typen av krav innebär att resurser som kan användas i resolution skyddas från att förbrukas innan banken har satts i resolution. Möjligheten att ställa ett sådant krav i Sverige försvann dock när det europeiska regelverket ändrades för ett par år sedan.

balansomslutning⁵⁷ innan resolutionsfonden kan användas för att bära förluster, och under vissa förutsättningar även för att återkapitalisera banken.⁵⁸

Våren 2023 lade EU-kommissionen fram ett förslag till ändringar och kompletteringar av EU:s krishanteringsregelverk som bland annat skulle möjliggöra att insättningsgarantin i högre utsträckning får användas i samband med resolution. Förslaget innebär i praktiken en lägre tröskel för när externa medel kan användas för att absorbera förluster i banker i resolution.⁵⁹ Vad som blir resultatet av kommissionens förslag och de diskussioner som förts om hur hanteringen av banker i kris kan finansieras är i skrivande stund för tidigt att uttala sig om. Förslaget är föremål för politiska förhandlingar inom EU.

Det bör slutligen noteras att inom EU och i Sverige omfattas betydligt fler banker än i USA av krav på att ha resurser i form av nedskrivningsbara skulder. Generellt är förutsättningarna för att låta bankens ägare och långgivare finansiera resolution i svenska och europeiska banker alltså bättre än vad de hittills varit i det amerikanska banksystemet.

Frågan om fler banker bör hanteras genom resolution

Händelserna under våren 2023 ger även anledning att reflektera generellt över de skillnader som finns mellan olika länders lagstiftning när det gäller vilka banker som planeras att försättas i resolution respektive avvecklas genom konkurs eller likvidation.

De amerikanska bankfallissemangen hanterades av FDIC enligt ett särskilt insolvensförfarande anpassat till banker och alltså inte genom konkurs och likvidation. Utgångspunkten i krishanteringsregelverket inom EU är att endast systemviktiga banker bör hanteras genom resolution (se faktarutan, sidan fyra).⁶⁰

Det finns fördelar med att som i USA tillämpa särskilda krishanteringsförfaranden på en bredare krets banker, inte bara de systemviktiga. För insättare vars insättningar täcks av insättningsgarantin spelar det inte någon större roll om en bank som fallerar försätts i resolution eller om den sätts i konkurs – insättningsgarantin gäller oavsett. Men resolution kan ändå ha en viss fördel ur

⁵⁷ Det finns även en alternativ tröskel som är satt till 20 procent av bankens riskvägda tillgångar.

⁵⁸ I Sverige uppgår resolutionsreserven till drygt 50 miljarder kronor och har byggts upp genom årliga avgifter som bankerna betalar. Till skillnad från insättningsgarantifonden är resolutionsreserven inte fonderad utan utgör en dragningsrätt på ett av statens konton. Om reservens behållning inte är tillräcklig för att finansiera de åtgärder som Riksgälden beslutar om kan ytterligare medel lånas upp för reservens räkning.

⁵⁹ För att säkerställa att det ändå aldrig uppstår något finansieringsgap, det vill säga en situation där trösklarna inte kan nås, har ECB rekommenderat att även EU inför ett systemriskundantag (ECB (2023b)). I likhet med den amerikanska ordningen, skulle undantaget kunna åberopas under särskilda strikta villkor och möjliggöra att tröskeln till resolutionsreserven sänks.

⁶⁰ Vissa länder inom EU har dock resolutionsliknande förfaranden även för icke-systemviktiga banker.

insättarnas perspektiv eftersom de då i princip har obruten tillgång till sina insättningar, medan den svenska insättningsgarantin träder in och ger rätt till ersättning inom sju arbetsdagar från det att banken försätts i konkurs eller ett myndighetsbeslut med liknande effekt.⁶¹

För de insättare vars insättningar inte omfattas av insättningsgarantin kan dock resolution ha betydande fördelar. Även om de vid ett konkursförfarande kan få tillbaka en del av sina pengar ur konkursboet kan det ta lång tid, ibland flera år. Under den tiden vet insättarna inte om eller hur mycket pengar de kommer få tillbaka. I det amerikanska systemet har myndigheterna befogenheter att administrera även fallerande banker som inte är systemviktiga, och disponera över deras tillgångar och skulder, och kan ofta se till att betala ut även icke garanterade insättningar relativt snart efter fallissemang. Det gäller förutsatt att det finns täckning för dessa i form av tillgångar i banken.

En annan konsekvens av att hantera även mindre banker som inte är systemviktiga i resolution är att ett sådant förfarande kan vara värdebevarande jämfört med att försätta dem i konkurs eller avveckla dem genom ett likvidationsförfarande. Förutsättningarna för att få ut mer värde ur de tillgångar som trots allt finns kvar i den fallerade banken kan väntas vara bättre med ett resolutionsförfarande.⁶² Förutsatt att så är fallet skulle kunder med insättningar som överstiger taket för insättningsgarantin inte bara få tillbaka sina pengar snabbare om banken fallerar, utan även få tillbaka en större del av pengarna. Enligt gällande EU-regler är värdebevarande i sig emellertid inget skäl att försätta en bank i resolution.

Potentiella vinster med att fler banker hanteras i resolution behöver dock vägas mot de ökade samhällsekonomiska kostnaderna av en mer omfattande resolutionsplanering och andra krav för de banker som skulle komma att omfattas. Det förslag till reviderade krishanteringsregler som EU-kommissionen lagt fram innehåller förändringar som kan underlätta för myndigheterna att hantera fler banker genom resolution. Samtidigt kan det noteras att Danmark redan i dag i princip valt att se samtliga banker som resolutionsbanker.

⁶¹ 9 § Lag (1995:1571) om insättningsgaranti.

⁶² SOU 2014:52, sid 475.

Avslutning

Kriserna i de amerikanska och schweiziska bankerna våren 2023 satte befintliga regelverk på prov och gav upphov till en internationell diskussion om vilka lärdomar som kan dras och behovet av reformer. Några av de viktigaste lärdomarna som förts fram och som redogörs för i denna fokusrapport är:

- Digitaliseringen av banktjänster i kombination med möjligheten att sprida information snabbt i sociala medier har gjort banker mer känsliga för uttagsanstormningar. Det innebär att insättningsgarantin har blivit än viktigare för att bevara den finansiella stabiliteten. Det skulle kunna tala för en utökning av insättningsgarantin. En mer generös insättningsgaranti är dock inget substitut för kraftfull reglering och tillsyn av banker, utan kan i stället leda till ökat risktagande i bankerna.
- Det är viktigt att ansvariga myndigheter har långt framskriden planering för att kunna tillämpa fler än ett resolutionsverktyg. På så sätt ökar handlingsutrymmet i resolution och möjligheten att välja resolutionsstrategi efter rådande förhållanden.
- Effektiv krishantering förutsätter tillräckliga finansiella resurser som kan användas för att absorbera förluster och återkapitalisera en fallerad bank (eller dess verksamhet om denna överförs till en annan aktör). De flesta bedömare tycks vara ense om att grunderna i regelverken står sig: det är de som investerat i och lånat ut till bankerna som ska stå för de finansiella kostnaderna, inte skattebetalarna.
- Hanteringen av de fallerande amerikanska bankerna har intensifierat en redan pågående diskussion om fler banker borde försättas i resolution. Förslag i den riktningen är föremål för politiska förhandlingar inom EU.

Referenser

Balezou, M. (2023), "Credit Suisse CEO Says Bank Has No Material SVB Credit Exposure", Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-03-14/credit-suisse-ceo-says-bank-has-no-material-svb-credit-exposure#xj4y7vzkg>

Barr, D. och Pierrou, H. (2015), "Vad blev notan för statens bankstöd under finanskrisen 2008 – 09?", *Ekonomisk debatt*, årg 43, nr 8, s 32 – 45.

Board of Governors of the Federal Reserve System (2023a), "Review of the Federal Reserve's Supervision and Regulation of Silicon Valley Bank", april 2023.

Board of Governors of the Federal Reserve System (2023b), "Federal Reserve Board announces it will make available additional funding to eligible depository institutions to help assure banks have the ability to meet the needs of all their depositors", *pressmeddelande*, 12 mars 2023.

Board of Governors of the Federal Reserve System (2023c), "Periodic Report: Update on Bank Term Funding Program Authorized by the Board under Section 13(3) of the Federal Reserve Act June 12, 2023".

Board of Governors of the Federal Reserve System (2024a), "Periodic Report: Update on Bank Term Funding Program Authorized by the Board under Section 13(3) of the Federal Reserve Act January 10, 2024".

Board of Governors of the Federal Reserve System (2024b), "Federal Reserve Board announces the Bank Term Funding Program (BTFP) will cease making new loans as scheduled on March 11, *pressmeddelande*, 24 januari 2024.

Central Statistics Office (2022), Annual National Accounts 2022, Dublin.

CNBC, "Credit Suisse posts massive annual loss, CEO describes results as 'completely unacceptable' ", <https://www.cnbc.com/2023/02/09/credit-suisse-posts-massive-annual-loss-as-radical-restructure-gets-underway.html>, 9 februari 2023.

Credit Suisse (2023a), Annual Report 2022, [csg-ar-2022-en.pdf](#), 14 mars 2023.

Credit Suisse (2023b), "Credit Suisse announces technical delay of publication of 2022 Annual Report", *pressmeddelande*, (<https://www.credit-suisse.com/about-us-news/en/articles/media-releases/csg-announces-delay-publication-2022-annual-report-202303.html>), 9 mars 2023.

The Department of Financial Protection and Innovation (2023), "California Financial Regulator Takes Possession of Silicon Valley Bank", *pressmeddelande*, 10 mars 2023.

ECB (2023a), *Financial Stability Review*, maj 2023.

ECB (2023b), "Opinion of the European Central Bank of 5 July 2023 on amendments to the Union crisis management and deposit insurance framework".

The Expert Group on Banking Stability (2023), "The need for reform after the demise of Credit Suisse", 1 september 2023.

FDIC (2023a), "FDIC Creates a Deposit Insurance National Bank of Santa Clara to Protect Insured Depositors of Silicon Valley Bank, Santa Clara, California", *pressmeddelande*, 10 mars 2023.

FDIC (2023b), "Restoration Plan Semiannual Update of the DIF Restoration Plan", memo, 18 april 2023.

FDIC (2023c), "FDIC's Supervision of First Republic Bank", 8 september 2023.

FDIC (2023d), "Options for Deposit Insurance Reform", 14 juli 2023.

Federal Reserve Bank of St. Louis (2023), "Understanding the Speed and Size of Bank Runs in Historical Comparison", *Economic Synopses*, 2023 / No. 12.

Financial Times (2023), "How the Swiss 'trinity' forced UBS to save Credit Suisse", 20 mars 2023.

Finanskriskommittén, "Resolution – En ny metod för att hantera banker i kris", SOU 2014:52.

FINMA (2023a), "FINMA and the SNB issue statement on market uncertainty", *pressmeddelande*, 15 mars 2023.

FINMA (2023b), "Lessons Learned from the CS Crisis, 19 december 2023.

FINMA (2023c), "FINMA approves merger of UBS and Credit Suisse", *pressmeddelande*, 19 mars 2023.

FINMA (2023d), "Resolution report 2023, <https://www.finma.ch/en/enforcement/recovery-and-resolution/resolution-report-2023/>

FSB (2014), "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions", oktober 2014.

FSB (2023), 2023 Bank Failures, Preliminary lessons learnt for resolution, 10 oktober 2023.

The Guardian (2023), "Credit Suisse takes \$54bn loan from Swiss central bank after share price plunge", 16 mars 2023.

Investment & Pensions Europa (2023), "How the AT1 bond market shrugged off the Credit Suisse debacle, <https://www.ipe.com/investment/how-the-at1-bond-market-shrugged-off-the-credit-suisse-debacle/10068581.article>, september 2023.

Office of the Comptroller and Auditor General (2022), "Net cost of banking stabilisation measures" i "Report on the Accounts of Public Services 2021", <https://data.gov.ie/dataset/04f0a945-7cc0-4bd7-be7a-e50bc2d478cf/resource/d0f3c9d7-a652-4369-ba3e-b8c6d0aaf3d1>.

Riksgälden (2023), "Årets beslut om resolutionsplaner", *pressmeddelande*, 20 december 2023.

Schoenmaker, D. (2015), "Stabilising and Healing the Irish Banking System: Policy Lessons", Duisenberg school of finance, paper prepared for the CBI-CEPR-IMF Conference "Ireland – Lessons from its Recovery from the Bank-Sovereign Loop", Dublin, januari 2015.

SVB Financial Group (2023a), Q1'23 Mid-Quarter Update, "Message to stakeholders regarding recent strategic actions taken by SVB".

SVB Financial Group (2023b), Annual Report 2022, <https://ir.svb.com/financials/annual-reports-and-proxies/default.aspx>, februari 2023.

SWI swissinfo.ch (2023), "[UBS voluntarily terminates guarantee agreement with Swiss government - SWI swissinfo.ch](https://www.swissinfo.ch/eng/business/ubs-voluntarily-terminates-guarantee-agreement-with-swiss-government/48728048)", <https://www.swissinfo.ch/eng/business/ubs-voluntarily-terminates-guarantee-agreement-with-swiss-government/48728048>, 11 augusti 2023.

Swiss National Bank (2023), *Financial Stability Report*, juni 2023.

The Swiss Times (2023), "UBS/CS merger: Competition Commission comments to FINMA", 3 november 2023.

UBS (2023), "UBS's second-quarter 2023 results", <https://www.ubs.com/global/en/media/display-page-ndp/en-20230831-2q23-quarterly-result.html>, 31 augusti 2023.

U.S. Department of the Treasury (2023), "Joint Statement by the Department of the Treasury, Federal Reserve, and FDIC", *pressmeddelande*, 12 mars 2023.

Riksgälden arbetar för att statens finanser hanteras effektivt och att det finansiella systemet är stabilt.

Riksgälden spelar därmed en viktig roll både på finansmarknaden och i samhällsekonomin.



Besöksadress: Olof Palmes gata 17 | Postadress: 103 74 Stockholm | Telefon: 08 613 45 00

E-post: riksgalden@riksgalden.se | Webb: riksgalden.se