

Banktestamenter – krav om avviklingsplaner for banker

Ylva Søvik, ass. direktør i Avdeling for regelverksanalyse i Norges Bank¹

Finanskrisen viste at man trenger bedre systemer for å håndtere banker i krise, slik at man unngår at skattebetalerne må finansiere videre drift for å sikre finansiell stabilitet. Det er foreslått at bankene må utarbeide egne planer for hvordan de skal overleve en vanskelig situasjon, og for hvordan de skal kunne avvikles på en ryddig måte dersom overlevelse ikke er mulig. Slike planer kan deles inn i beredskapsplaner og avviklingsplaner. Denne artikkelen gir en oversikt over hva en avviklingsplan er. Den beskriver formålet med avviklingsplaner og hva slike planer vil inneholde. Videre drøftes hvilket ansvar banker og myndigheter bør ha for utformingen av avviklingsplaner, samt relevante sanksjoner dersom det ikke utformes troverdige avviklingsplaner.

1. Hva er en avviklingsplan?

Under finanskrisen ble det klart at mange banker er vanskelige å håndtere i en krise uten at finansiell stabilitet blir truet, og uten at skattebetalerne må finansiere at banken blir reddet. Konkursen i Lehman Brothers i september 2008 skapte store forstyrrelser i det finansielle systemet internasjonalt. I kjølvannet av dette opprettet myndighetene i en rekke land programmer for å tilføre banker kapital og likviditet i en rekke land, inkludert i Norge. Slike tiltak skaper adferdsrisiko: Banken får incentiver til å ta for høy risiko, fordi banker og deres eiere vinner fordelene hvis risikotakingen gir gevinst, mens skattebetalerne subsidierer bankene hvis de går med store tap. Risikotakingen prises ikke tilstrekkelig inn i bankens gjeld, fordi bankens långivere kan bli reddet av myndighetene dersom banken går med store tap.

Et sentralt virkemiddel for å redusere dette problemet er bedre kriseløsningsverktøy: Dersom myndighetene kan avvikle en bank som går med store tap på en måte som ikke truer finansiell stabilitet, og slik at tapene i hovedsak faller på banken og dens kreditorer, vil adferdsrisiko reduseres betydelig. Derfor pågår det et stort arbeid både i internasjonale organer som G20, Financial Stability Board, Baselkomiteen og EU², samt i mange enkelt-

nasjoner³, med å bedre kriseløsningsverktøyene for finansinstitusjoner.⁴

I dette notatet skal vi beskrive og drøfte ett slikt kriseløsningsverktøy, kalt «living wills» eller *testamenter for banker* på norsk, og da først og fremst det vi vil kalle en avviklingsplan. Et banktestamente er *en plan for å håndtere en bank som får problemer, på en måte som ikke skaper forstyrrelser i det finansielle systemet*. En slik plan vil ha to elementer, en såkalt «recovery plan» og en «resolution plan». En recovery plan er en plan for hvordan *banken selv*, under den eksisterende ledelsen og styret, vil håndtere en situasjon der banken har store tap, betalingsproblemer eller problemer med tilgang på finansiering.⁵ En slik plan skal ikke bare dekke situasjoner der bankens problemer er isolerte, men også større finansielle kriser nasjonalt eller internasjonalt, der mange banker er utsatte. Slike planer sammenfaller i noen utstrekning med dagens beredskapsplaner, og i det følgende vil vi kalle «recovery plans» for beredskapsplaner. Norske banker er pålagt både beredskapsplaner for likviditet, kapitaldekning og IT-drift.⁶ Fokuset i denne artikkelen vil imidler-

¹ Takk til Bjørn Bakke, Natalie Berner, Henrik Borchgrevink, Ole Jørgen Karlsen, Gunnar Hauge, Anders Hole, Arild Lund, May-Helle Lund, Knut Lykke, Knut Sandal og særlig Kari Olsen for nyttige kommentarer og bidrag. Synspunkter representerer artikkelforfatteren sine vurderinger og kan ikke tas som uttrykk for Norges Banks standpunkt i forskjellige spørsmål.

² Baselkomiteen la fram anbefalinger til kriseløsningsverktøy 18. mars 2010 <http://www.bis.org/publ/bcbs169.htm>. Financial Stability Board la fram et forslag til krav til kriseløsningsverktøy 19. juli 2011 http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_110719.pdf. EU-Kommisjonen la fram forslag til rammeverk for kriseløsningsdirektiv 6. januar 2011 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/10>.

³ Federal Reserve og FDIC la fram forskrift for banktestamenter 17. oktober 2011 <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/20111017a.htm>. FSA i Storbritannia har lagt fram et Consultational Document på banktestamenter http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Policy/CP/2011/11_16.shtml som er ventet som Policy Statement i 1.kv 2012.

⁴ Se Norges Banks brev til Finansdepartementet 29. november 2010 <http://www.norges-bank.no/no/om/publisert/brev-og-uttalelser/2010/brev-29112010/> for en nærmere drøfting av betydningen av gode kriseløsningsverktøy for finansiell stabilitet.

⁵ Dette betyr ikke at myndighetene ikke foretar seg noe i en slik situasjon: Eksempelvis vil tilsynsmyndighetene kunne komme med pålegg til banken for eksempel i form av krav om oppkapitalisering, men de overtar ikke *kontrollen* over banken.

⁶ Jf. § 6 i likviditetsforskriften av 29.6.2007, § 47 i kapitalkravforskriften av 14.12.2006, og §11 i IKT-forskriften av 21. mai 2003.

tid være på «resolutions plans», og det vil ikke bli ikke gitt noen nærmere beskrivelser eller analyser av «recovery plans». Vi vil derfor ikke vurdere nærmere hvorvidt de eksisterende kravene til beredskapsplaner er sammenfallende med de foreslåtte kravene til beredskapsplaner fra blant annet EU.

En «resolution plan» beskriver hva som skal gjøres når banken har så store problemer at *myndighetene overtar kontrollen over banken*. Siden planen dermed beskriver hvordan banken skal håndteres når den avvikles fra sin nåværende form (men *ikke stenger*), kaller vi en slik plan en *avviklingsplan*. Det kan være en glidende overgang mellom de situasjoner der bankenes beredskapsplaner og avviklingsplaner skal iverksettes, slik at det vil være en viss overlapping mellom en beredskapsplan og en avviklingsplan. Hvis avviklingsplanen for en bank er god og troverdig, vil det gi banken incentiver til å utforme en god beredskapsplan, fordi en slik plan kan hjelpe banken til å unngå de tap den påføres under avvikling. I dag er norske banker ikke pålagt å utarbeide avviklingsplaner.

Artikkelen er disponert som følger: I avsnitt 2 drøfter vi formålet med avviklingsplaner. I avsnitt 3 beskriver vi hva en avviklingsplan skal inneholde. I avsnitt 4 drøfter vi hvilke banker det skal utformes avviklingsplaner for. I avsnitt 5 drøfter vi myndighetenes rolle i utformingen av avviklingsplaner. I avsnitt 6 oppsummerer vi våre anbefalinger. Artikkelen vil ikke gi en oversikt eller drøfting av det norske regelverket for kriseløsning, men i ramme 1 beskriver vi kort de relevante formene for krisehåndtering som kan dekkes i en avviklingsplan, og i ramme 2 gir vi en kort beskrivelse av planer for bankers deltakelse i betalingssystemet under avvikling.

2. Formålet med avviklingsplaner

Avviklingsplaner skal bidra til at det blir lettere å avvikle en bank uten at det skapes store forstyrrelser i det finansielle systemet, og uten at det offentlige tilfører banken midler. Det siste innebærer at tapene i banken i størst mulig grad skal falle på banken og dens usikrede kreditorer. Arbeidet med avviklingsplaner skal også avdekke om strukturen i banken bør endres for at den skal være håndterbar å avvikle.

Hovedårsaken til at videre drift av banker kan være ønskelig, er at det kan oppstå store forstyrrelser i økonomien dersom bestemte deler av bankenes virksomhet legges ned. Denne typen virksomhet kalles *systemviktige funksjoner*.⁷

⁷ Se E. Hüpkens, «'Too Big to Save' – Towards a Functional Approach to Resolving Crises in Global Financial Institutions» i *Systemic Financial Crisis: Resolving Large Bank Insolvencies*, Douglas Evanoff and George Kaufman (eds.), World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, 2005, for en nærmere drøfting av begrepet systemviktig funksjon.

Disse delene av banken bør drives videre i en krise. Et annet viktig mål er å sørge for at verdien av selskapet blir størst mulig, slik som i en normal konkursavvikling av et selskap. Det vil ofte tilsi videre drift av banken, idet virksomheten som regel er verdt mer dersom driften videreføres enn dersom den legges ned og aktivaene likvideres.

En bank kan ha mange funksjoner som er systemviktige. Det klareste eksempelet på en systemviktig funksjon er *betalingssystemet*: Dersom kundene i en bank ikke lenger kan gjøre betalinger, vil betalingsproblemer raskt kunne spre seg til resten av det finansielle systemet, og dermed skape store forstyrrelser. Det er derfor viktig for systemet at en bank sikrer kundene tilgang til innskudd på sine konti og til betalingssystemet. Videre kan det skape løp mot bankene dersom kundene venter et lengre avbrudd i tilgangen til sine konti. Dette forsterkes av at kontante betalinger nå utgjør en stadig mindre del av de faktiske betalingene i økonomien.⁸ Enkelte banker har dessuten viktige funksjoner i oppgjørssystemer, slik som å være oppgjørsbank eller korrespondentbank, og i å skape likviditet i viktige markeder. Dersom en større bank ikke lenger kan utøve slike roller, kan dette raskt skape problemer for andre banker og markedsaktører.

En annen systemviktig funksjon kan være kassakreditter til foretak, spesielt hvis banken er stor eller svært dominerende i et område eller en sektor, idet bortfall av slike kreditter for en lengre periode kan gjøre det vanskelig for foretak å opprettholde sin virksomhet. Tilsvarende vil kredittlinjer til andre banker kunne være avgjørende for at andre banker kan fortsette sin virksomhet. Også lån til små- og mellomstore bedrifter kan være systemviktige.

Denne listen av systemviktige funksjoner er ikke fullstendig. Hvorvidt opphør av en virksomhet vil skape store forstyrrelser i det finansielle systemet, vil kunne variere med bankens størrelse og dominans i visse sektorer, og med situasjonen i systemet for øvrig. Banken bør selv ha et ansvar for å peke på funksjoner av systemviktig karakter, men som vi vil komme tilbake til i avsnitt 5, bør myndighetene også ha en formening om hvilke funksjoner i en bank som er systemviktige.

Til sist kan det nevnes at avviklingsplaner kan bidra til forutsigbarhet i en krise: Ved at det er lagt planer for hvordan en bank skal avvikles, kan usikkerheten om hvordan en krise vil forløpe reduseres, noe som i seg selv kan bidra til å stabilisere situasjonen.

⁸ Hvorvidt en enkelt bank, og dermed dens innskudd, er å anse som systemviktige, vil avhenge av bankens størrelse, konsentrasjon i visse markeder og situasjonen i systemet for øvrig når banken får problemer. Idet det er svært vanskelig å avgjøre på forhånd hvilke bankers innskudd som kan få betydning for systemet som helhet i en krisesituasjon, bør alle innskudd anses som systemviktige.

3. Hva skal en avviklingsplan inneholde?

3.1 Plassering av systemviktige funksjoner

Hovedmålet med en avviklingsplan er å videreføre systemviktige funksjoner under en krise. Bestemte forretningsområder og funksjoner kan være spredt over flere juridiske enheter. En avviklingsplan må derfor inneholde en *oversikt over de systemviktige funksjonene banken utfører, og hvilke juridiske enheter de utføres i*. De bør også gi en oversikt over hvor disse enhetene er registrerte og har konsesjoner. Dette vil kreve en kartlegging av enhetenes forretningsmodeller, strategier, risikoanalyser og risikoprofiler. For mindre banker som kun består av én juridisk enhet, og som har en enkel forretningsmodell, vil denne kartleggingen være triviell.

En avviklingsplan må i det minste gi en slik beskrivelse og kartlegging av innskuddsvirksomheten, men kan eksempelvis også kreve beskrivelser av hvilke enheter som gir kredittlinjer, har oppgjørsfunksjoner eller er prisstillere i viktige markeder. Dersom andre aktiviteter er å anse som systemviktige, bør deres plassering også kartlegges.

3.2 Plan for krisehåndtering

En avviklingsplan skal beskrive hvordan man ser for seg at banken kan avvikles uten at det skaper store forstyrrelser i det finansielle systemet. Krisehåndtering kan skje under flere forhold, og det vil være flere mulige former for krisehåndtering, se ramme 1. En avviklingsplan bør skissere både scenarioer der problemene i banken er særlige for banken, og situasjoner der det er store forstyrrelser i hele det finansielle systemet. Videre må de relevante krisehåndteringsformene i hvert scenario skisseres.

Her vil det eksistere en viss overlapping med beredskapsplaner: Banken må ha en plan for hvordan slike situasjoner skal håndteres av banken selv, *før* den er insolvent eller det er stor sannsynlighet for at den blir insolvent. Et tiltak som kan være relevant både i beredskaps- og avviklingsplaner, er salg av deler av banken til andre private aktører.⁹ En plan for et slikt salg under bankens eksisterende eierskap og ledelse vil kreve mye av den samme informasjonen om avhengighetsforholdene mellom de ulike enhetene i konsernet som må beskrives i en avviklingsplan.

Ikke alle krisehåndteringsformer vil være relevante for alle banker, men alle banker må planlegge for offentlig administrasjon (se ramme 1), siden det aldri kan utelukkes

at en bank blir insolvent. Avviklingsplaner bør derfor i det minste beskrive hvordan tilgang til innskudd skal sikres, enten gjennom rask utbetaling av innskudd eller gjennom salg av innskuddene til en annen bank, eller ved at innskuddene videreføres i en «brobank». I Danmark har Finansiell Stabilitet AS overtatt flere insolvente banker og videreført sikrede innskudd i brobanker. Som beskrevet i ramme 1 er den tilnærmet kontinuerlige tilgangen til kontiene i disse brobankene understøttet av et krav til alle danske banker om å kunne fremlegge innen 24 timer den informasjonen Finansiell Stabilitet AS trenger, for å gjøre en midlertidig verdivurdering av bankens aktiva og for å identifisere de sikrede innskuddene. Dette synes å være et rimelig minstekrav til avviklingsplaner.

Dersom banken utfører flere systemviktige funksjoner enn å ta imot innskudd, må planen beskrive hvordan enhetene som drifter systemviktige funksjoner, kan opprettholdes, enten gjennom salg av enhetene til andre private aktører eller under en brobank, samtidig som øvrige enheter i banken avvikles. Dette krever at planen identifiserer forbindelser mellom de ulike enhetene i konsernet, fordi disse kan være avgjørende for hvorvidt enhetene som driver de systemviktige funksjonene, kan drive videre. Slike forbindelser kan bestå av:

- Garantier, kredittlinjer, andre kontrakter og lån
- Operasjonelle avhengighetsforhold som IT, serviceavtaler, felles betjening og personal, felles pensjonsordninger, handels- og depotfunksjoner
- Styring av kapital, finansiering og likviditet, felles risikosystemer, regnskapssystemer, internprisingsmodeller, skattestruktur
- Betalingssystemer og interaksjon med ulike oppgjørssystemer

Planen må beskrive hvordan disse forbindelsene vil påvirke muligheten for å drive de systemviktige funksjonene videre. Dersom det er vanskelig å videreføre de systemviktige funksjonene hvis den øvrige virksomheten legges ned, vil det kunne kreve en endring i organiseringen av banken for at avviklingsplanen skal være tilfredsstillende. Oversikt over forbindelsene mellom de ulike enhetene i banken vil også være av betydning for hvorvidt det er mulig å selge bestemte forretningsområder eller enheter til andre private aktører raskt. Denne delen av avviklingsplaner vil trolig innebære et betydelig arbeid for store, komplekse banker.

Planen må også analysere hvordan krisehåndtering vil påvirke markedsinfrastruktur, og gi en beskrivelse av bankens forbindelser til børser, clearingsentraler og verdipapirsentraler. Det må gis en beskrivelse av hvordan krisehåndtering av banken kan gjøres uten store forstyrrelser i disse institusjonene.

⁹ I en systemkrise er det imidlertid lite realistisk at myndighetene gjennomfører en rekke oppdelinger av banker for salg, fordi det vil være få aktører som kan overta mange virksomheter i en slik situasjon.

Ramme 1. Mulige former for kriseløsning

Myndighetene kan overta kontrollen over en bank på flere måter. Noen av disse verktøyene eksisterer allerede i det norske lovverket, men enkelte verktøy som finnes i andre land, er ennå ikke innført i Norge. Vi skal i det følgende kort beskrive de verktøyene for håndtering av kriser som eksisterer i dagens lovgivning og i tillegg de verktøyene Norges Bank mener bør innføres i den norske lovgivningen. Siden alle disse verktøyene etter Norges Banks syn bør kunne benyttes i en avvikling, bør de også kunne inngå i en avviklingsplan. Finansdepartementet har i brev av 5. oktober 2011 bedt Banklovkommisjonen om å vurdere hvilke endringer som bør gjøres i det norske kriseløsningssystemet. For en mer utfyllende drøfting av de ulike verktøyene og deres begrunnelse, se vedlegg til Norges Banks brev til Finansdepartementet 29. november 2010.¹

I det eksisterende norske regelverket kan ikke banker gå konkurs, men settes under offentlig administrasjon av Finansdepartementet. Det utnevnes da et administrasjonsstyre «som skal finne ordninger som gjør at institusjonens virksomhet kan drives videre med et tilstrekkelig økonomisk grunnlag, eller søke å få institusjonen sluttet sammen med eller dens virksomhet overdratt til andre institusjoner, eller foreta avvikling av institusjonen.»² Avvikling av en bank under offentlig administrasjon vil sannsynligvis ta omtrent like lang tid som en konkursbehandling.

Når en bank settes under offentlig administrasjon, skal Bankenes Sikringsfond utbetale de garanterte innskuddene. Dette kan også ta lang tid, avhengig av hvor god oversikt banken har over sine innskudd. I EU-regelverket er det et krav om at garanterte innskudd skal utbetales til innskyterne innen 20 dager,³ men det er mulig at denne fristen vil reduseres i det kommende innskuddsdirektivet. Norges Bank har ment at utbetaling av innskudd bør skje innen 7 dager.⁴ I Danmark er alle banker pålagt å fremlegge den informasjon som trengs for å gjøre en midlertidig verdivurdering av bankens aktiva og identifisere de sikrede innskuddene, i løpet av 24 timer.

I USA har Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) to ytterligere verktøy for å håndtere en insolvent bank, og som Norges Bank har foreslått å innføre i Norge (se brev 29.11.2011 referert til over): Muligheten for å *selge hele eller deler av banken til andre private aktører* for videre drift, og muligheten til å opprette en såkalt *brobank*.⁵ FDIC kan foreta disse handlingene uten samtykke fra bankens aksjonærer.

Det er flere årsaker til at det kan være ønskelig å foreta et tvunget salg av en bank eller deler av dens virksomhet. Slike salg kan blant annet sikre innskyterne kontinuerlig tilgang til sine konti, og dermed redusere forstyrrelsene i betalingssystemet. Som nevnt i artikkelen kan det også være andre funksjoner som bør drives videre ut fra hensynet til finansiell stabilitet, slik som tilgang til kreditter. Videre vil verdien av bankens aktiva som regel være høyere ved fortsatt drift. Eksempelvis kan et lån til et foretak som investerer i et større prosjekt, falle i verdi hvis foretaket ikke får videre kreditt, fordi prosjektet ikke gjennomføres og dermed ikke generer de kontantstrømmene som lånet skulle betjenes med. Dermed tilsier også målet om å maksimere verdien av banken at det kan være ønskelig å drive hele eller deler av banken videre under avvikling.

En amerikansk brobank innebærer at FDIC overtar driften av banken midlertidig, nettopp for å sikre kontinuerlig drift i de tilfeller der det ikke er mulig å få solgt banken eller de viktige delene av den raskt nok. Finansiell Stabilitet AS i Danmark er et statlig aksjeselskap som har som oppgave å opprette brobanker for videre drift av insolvente banker.⁶ I Danmark velger banken selv, enten ved generalforsamling eller styret, om banken skal gå til konkurs eller overtas av Finansiell Stabilitet AS.

En videreføring av bankens virksomhet kan også gjøres ved at deler av kravene til bankens kreditorer omgjøres til kapital, slik at banken kan drive videre – såkalt *bail-in*. New Zealand er i ferd med å innføre et slikt virkemiddel i form av Open Bank Resolution.⁷ Det vil innebære at sammensetningen i eierskapet til banken endres, og kan innebære at ledelsen og styret i banken endres, men vil i seg selv ikke innebære at hele eller deler av banken selges til andre finansinstitusjoner. Det vil imidlertid kreve systemer for rask verdsetting av banken og identifisering av hvert enkelt innskudd, og dermed liknende systemer og planer som i de danske kravene.

¹ <http://www.norges-bank.no/no/om/publisert/brev-og-uttalelser/2010/brev-29112010/brev-29222010-vedlegg/>

² Se Banksikringslovens kapittel 4 for en nærmere beskrivelse av lovhjemlene for offentlig administrasjon.

³ Se <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:068:0003:01:EN:HTML>

⁴ Se Norges Banks høringsuttalelse om forskrift om krav til innretning av datasystemer for medlemmer av Bankenes sikringsfond <http://www.norges-bank.no/no/om/publisert/brev-og-uttalelser/2010/brev-18-03-2010/>.

⁵ Brobank er en bank som midlertidig tar over balanseposter fra en krisebank og som viderefører sentrale banktjenester.

⁶ Finansiell Stabilitet AS er underlagt Økonomi- og Erhvervsministeriet i Danmark, se <http://www.finansiellstabilitet.dk/>.

⁷ Reserve Bank of New Zealand la frem et Consultation Paper om Open Bank Resolution i mars 2011 <http://www.rbnz.govt.nz/news/2011/4335384.html>.

For de ulike krisescenarioene må planen beskrive en konkret prosedyre for krisehåndtering. Den bør inneholde blant annet lister over relevante deltakere i krisehåndteringsprosessen og ledere for de systemviktige enhetene, bobestyrer og pressekontakter. Det kan også være nødvendig med et beredskaps IT-senter som kan fungere mens resten av banken avvikles. Planen bør også inneholde en kommunikasjonsplan bestående av klargjorte meldinger til media, motparter og tilsynsmyndigheter.

Det er klart at utformingen av avviklingsplaner kan kreve et vesentlig arbeid, blant annet i form av endringer i hvordan bankene er organisert. Vi ser derfor for oss at det kan ta en del tid før bankene, da særlig de største og mest komplekse, har på plass tilfredsstillende avviklingsplaner. Utformingen av avviklingsplaner kan derfor forstås som en prosess som skal lede til at banker blir organisert på en slik måte at de i større grad kan avvikles, mer enn et skjema der visse typer opplysninger er dekket. Videre vil en avviklingsplan være et «levende dokument», som endres når banken eller omgivelsene endres på en måte som er av betydning for hvordan banken kan og bør avvikles. I det følgende vil vi drøfte hvordan vi ser for oss denne prosessen, og de ulike aktørenes rolle i den.

4. Hvilke banker skal det utformes avviklingsplaner for?

I USA vil kun finansinstitusjoner som anses som systemviktige, pålegges å utforme banktestamenter og dermed avviklingsplaner.¹⁰ I Storbritannia skal alle finansinstitusjoner som tar imot innskudd, utforme avviklingsplaner¹¹, og myndighetene har mulighet til å pålegge andre finansinstitusjoner å utforme testamenter dersom de anses som viktige for systemet. Med en slik regel må det ikke pekes ut hvilke banker som er systemviktige, siden alle banker må utforme testamenter. Det kan ses som en fordel. Å peke ut systemviktige banker er krevende, og et slikt kriterium kan i verste fall medføre at banker som i en krise viser seg viktige for systemet, kan ha blitt vurdert som ikke viktige for systemet før krisen, og dermed ikke ha blitt underlagt krav om banktestamenter.

Et krav for alle banker bør være planer som sikrer rask utbetaling av eller kontinuerlig tilgang til sikrede innskudd. Videre har små banker som regel allerede en struktur som lett kan håndteres i krise, slik at det krever lite å utarbeide et testamente for disse bankene. Det synes derfor ikke urimelig at alle banker pålegges å utforme en

avviklingsplan, uavhengig av størrelse eller andre kriterier for systemviktighet. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å ha en liknende åpning som i det britiske regelverket til å pålegge andre finansinstitusjoner enn banker å utforme slike avviklingsplaner, dersom disse institusjonene fremstår som systemviktige for myndighetene.

5. Myndighetenes rolle i utforming av avviklingsplaner

5.1 Hvem bør ha ansvar for å utforme avviklingsplaner?

I USA skal bankene selv utforme avviklingsplaner, som deretter skal godkjennes av Federal Reserve Board og Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). I Storbritannia er det Bank of England som i samarbeid med bankene utformer avviklingsplaner.¹² En fordel med at bankene selv tar del i utformingen av en avviklingsplan, kan være at hensynet til en ordnet krisehåndtering blir forankret i risikostyringen av banken. For at en avviklingsplan faktisk skal komme på plass og ha denne virkningen, er det viktig at både ledelsen og styret har ansvar for at en avviklingsplan utarbeides, og at dette gjøres som en jevnlig prosess. Videre vil banker ofte selv være best skikket til å utforme avviklingsplanen, idet de har størst kjennskap til bankens virksomhet og struktur. Allikevel synes det som myndighetene bør ha hovedansvaret for at det utarbeides en avviklingsplan for banker.

For det første vil bankene ha svake incentiver til å utforme en troverdig avviklingsplan. Den viktigste årsaken til det er at bankene kan oppnå fordeler ved at de ikke kan avvikles på en ordnet måte: Dersom det ikke er mulig å avvikle en bank uten at det skaper store forstyrrelser i det finansielle systemet, kan myndighetene bli nødt til å gi støtte til banken dersom den får problemer. Videre kan en avviklingsplan avdekke at banken må omorganiseres for at det skal være mulig å håndtere den på en ordnet måte i en krise. En slik omorganisering vil normalt ikke være i interessen til bankens eiere. Dermed kan bankene ønske å unngå å ha en gjennomførbar avviklingsplan, og de kan ha incentiver til å definere systemviktige funksjoner så snevert som mulig. For det andre vil bankene kunne ha incentiver til å bruke så lite ressurser som mulig på å lage slike planer. Dette tilsier at myndighetene i det minste bør ha rett og plikt til å ha ettersyn med avviklingsplanene og til å kreve en revurdering av en avviklingsplan som synes lite troverdig.¹³

¹⁰ Se <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/20111017a.htm>. Grensen for systemviktighet er imidlertid satt relativt lavt, slik at en stor andel av amerikanske banker fanges opp av kravet.

¹¹ Det er gitt visse unntak for kredittsammvirker og forsikringselskaper som tar i mot innskudd, se Recovery and Resolution Plans, Consultation Paper 11/16, august 2011, Financial Services Authorities, http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Policy/CP/2011/11_16.shtml.

¹² Se Recovery and Resolution Plans, Consultation Paper 11/16, august 2011, Financial Services Authorities, http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Policy/CP/2011/11_16.shtml

¹³ Det amerikanske forslaget til regelverk innebærer en slik rolle for myndighetene, selv om det primære ansvaret for planen legges på bankene selv.

Ettersyn med avviklingsplaner vil kreve økt informasjonstilgang for myndighetene og kan kreve økt rapportering, for eksempel om innskudd og likviditetsstyring. Det vil dessuten kreve betydelige ressurser av myndighetene å vurdere gjennomførbarheten av en avviklingsplan for en kompleks bank. Dette kan tilsi at det bør være myndighetenes ansvar å utforme en slik plan. Et annet argument for at kriseløsningsmyndighetene skal ha det overordnede ansvaret, er at de vil ha best kjennskap til de aktuelle kriseløsningsverktøyene og under hvilke betingelser de ulike verktøyene bør benyttes.

Utforming av avviklingsplaner kan kreve samarbeid mellom flere myndighetsorganer. For grensekryssende banker kan det være nødvendig å samarbeide med de relevante konsesjons- og tilsynsmyndighetene i andre land, der banken har virksomhet. Krisehåndtering av en bank vil som regel også involvere flere nasjonale myndigheter og organer, da særlig tilsynsmyndigheter, innskuddssikringsfond, finansdepartementet og sentralbanken. Dette kan tilsi at alle disse myndighetene trekkes inn i vurderingen av bankenes avviklingsplaner, i hvert fall for de største og mest komplekse bankene. Dette kan

Ramme 2. Drift av betalingssystemet i krisesituasjoner

Bankenes funksjon i betalingssystemet er klart systemviktig, og enhver avviklingsplan må beskrive hvordan forstyrrelser i betalingssystemet kan unngås ved avvikling av banken.¹ Ifølge § 1 i sentralbankloven skal Norges Bank fremme et effektivt betalingssystem innenlands og ovenfor utlandet. Betalingssystemlovens kapittel 2 gir også Norges Bank et ansvar for tilsyn med konsesjonsbelagte avregnings- og oppgjørssystemer. Norges Bank er også landets øverste oppgjørsbank. Dette innebærer at Norges Bank bør medvirke til at bankenes avviklingsplaner sikrer effektiv drift av betalingssystemet i krisesituasjoner.

I dagens lovgivning har vi kun offentlig administrasjon og tvungen oppkapitalisering² av den eksisterende banken som mulige krisehåndteringsverktøy. Offentlig overtakelse av en bank innebærer videre drift av den samme banken, slik at en slik kriseløsning ikke har noen konsekvenser for utføring av bankens betalinger. Det er dermed kun offentlig administrasjon som vil ha direkte konsekvenser for gjennomføring av betalinger.

Slik regelverket for betalingssystemet er utformet i dag, vil det ikke være mulig å drive en bank videre dersom en bank er satt under offentlig administrasjon. Det er flere årsaker til dette. Idet en bank settes under offentlig administrasjon, vil Norges Bank avslutte bankens oppgjørskonto.³ Bankens låneadgang faller bort, og Norges Bank vil avvise alle transaksjoner som innebærer en føring på bankens (tidligere) konto i Norges Bank.⁴ Videre vil operatørkontoret i NICS sette banken på full sperre, det vil si at alle transaksjoner til og fra banken blir avvist.⁵ Bankens kortkunder vil etter kort tid ikke kunne benytte sine debetkort.

Flere tiltak kan tenkes å sørge for videreføring av betalingene i systemet under offentlig administrasjon med dagens lovverk. Det kan i prinsippet tenkes at administrasjonsstyret inngår nye avtaler med oppgjørsbank og NICS slik at banken beholdes i betalingssystemet. Det må i slike tilfeller stilles garantier for oppgjøret. Slik lovgivningen nå står, bør en avviklingsplan beskrive en prosedyre for denne typen løsninger, og muligheten for slike løsninger bør forberedes i Norges Bank og NICS. En slik forberedelse vil blant annet avdekke hvilke typer offentlig støtte en ordnet avvikling av en bank forutsetter under dagens regelverk.

I et nytt regelverk for krisehåndtering bør det, som Norges Bank har foreslått, finnes eksplisitte regler for overføring av aktiva til andre aktører, eller for opprettelse av brobank. Ved bruk av slike krisehåndteringsverktøy vil det være enheten som overtar den delen av bankens virksomhet som skal videreføres, som skal utføre betalingsfunksjonene. Normalt vil en slik enhet være medlem i betalingssystemet, men det kan være hensiktsmessig at en avviklingsplan beskriver hvilke krav et slikt medlemskap stiller, samt prosedyren for å søke om medlemskap.

¹ Hvorvidt en enkelt banks virksomhet kan skape forstyrrelser i betalingssystemet, avhenger av bankens størrelse og hvorvidt det er problemer i flere banker. Hvis nedleggelsen av en liten bank ikke kan gi forstyrrelser i betalingssystemet under noen omstendigheter, kan beskrivelsen bestå i å konstantere at en nedleggelse ikke vil skape forstyrrelser.

² Se Banksikringsloven § 3-5.

³ Ifølge punkt 31 i «Avtale om kontohold, oppgjør og pant mellom (bankens navn) og Norges Bank».

⁴ En avregning kan i noen tilfeller gjøres opp i Norges Bank selv om en deltaker er satt under offentlig administrasjon. Dette gjelder bare om den aktuelle banken har oppgjør i en privat oppgjørsbank.

⁵ Ifølge punkt 4 og 12 i Regler for avregning og oppgjør av transaksjoner som inngår i masseavregningen i Norwegian Interbank Clearing System (NICS)

for eksempel gjøres ved at det gjennomføres beredskapsøvelser basert på bankenes avviklingsplaner, som igjen kan avdekke eventuelle svakheter ved de eksisterende planene. Det vil være naturlig at den myndigheten som har hovedansvaret for kriseløsning av banker, også har hovedansvaret for at avviklingsplanen utformes.

5.2. Sanksjonsmuligheter

Siden bankene har svake incentiver til å utforme avviklingsplaner, eller å bidra til at avviklingsplaner blir laget, bør myndighetene ha sanksjonsmuligheter dersom utformingen av planene ikke er tilfredsstillende. Disse sanksjonene kan bestå i de ordinære sanksjoner som benyttes når banker ikke følger regelverket, slik som offentlige merknader eller offentlige pålegg, økte kapitalkrav eller i verste fall inndragning av konsesjon.

Det er imidlertid en type tiltak som kan være særlig aktuelt overfor banker som ikke har en tilfredsstillende avviklingsplan, nemlig krav om omstrukturering av banken. Omstrukturering kan være særlig formålstjenlig som sanksjon, fordi en omstrukturering kan gjøre en bank enklere å håndtere i en krise. Det kan tenkes flere former for strukturendringer som kan gjøre en bank lettere å avvikle i en krise, blant annet:

- Krav til forenklinger i konsernstruktur
- Krav om separering av systemviktige funksjoner i egne juridiske enheter
- Avvikling av garantier, lån, kredittlinjer eller andre avtaler mellom ulike deler av banken
- Forbedringer i IT-systemer

Det bør være bankenes ansvar å demonstrere at banken kan avvikles på en ordnet måte uten slik omstrukturering, og myndighetene bør ha rett og plikt til å pålegge bankene omstrukturering dersom det ikke er tilfellet.

I noen grad vil en ordnet krisehåndtering av bankene avhenge av hvilke avtaler som eksisterer mellom finans-

institusjoner, av hvordan finansiell infrastruktur driftes i en krise, og hvilke kriseberedskapsplaner myndighetene har. Utformingen av avviklingsplaner kan bidra til å avdekke behov for endringer i disse forholdene. I ramme 2 går vi inn på ett slikt område der Norges Bank har et særlig ansvar, nemlig driften av betalingssystemet i krise.

6. Oppsummering

I korte trekk vil en avviklingsplan inneholde følgende elementer:

- En oversikt over bankens systemviktige funksjoner og hvor i banken de er plassert.
- En oversikt over forbindelser mellom enhetene i banken som driver systemviktig virksomhet og øvrige enheter, og som vil være av betydning for hvorvidt de systemviktige enhetene kan drives videre.
- Systemer for å identifisere de sikrede innskuddene raskt.
- En beskrivelse av bankens forbindelser til børser, clearingsentraler og verdipapirsentraler, og analyser av hvordan krisehåndtering vil påvirke slik markedsinfrastruktur.
- Systemer for å kunne verdsette bankens aktiva raskt.
- En konkret prosedyre for krisehåndtering, med lister over relevante deltakere i krisehåndteringsprosessen, samt en kommunikasjonsplan i form av klargjorte meldinger til media, motparter og tilsynsmyndigheter.

Det bør være opp til myndighetene å vurdere hvilke elementer avviklingsplanen til hver enkelt bank bør inneholde, basert på hvilke systemviktige funksjoner banken har. Myndighetene bør ha rett og plikt til å pålegge banken en reorganisering dersom en planleggingsprosess tyder på at banken i sin nåværende form ikke kan avvikles uten at systemviktige funksjoner forstyrres, og uten at skattebetalerne må gi banken støtte.