

Remissyttrande om Ändrade föreskrifter om insättningsgaranti

2016-10-14

Riksbanken är positiv till Riksgäldens förslag att göra beräkningen av avgiften för insättningsgarantin mer riskbaserad. Mer riskbaserade avgifter leder till en förbättrad incitamentsstruktur som torde bidra till en säkrare och mer stabil finansiell sektor. Remisspromemorian innehåller dock en del förslag som behöver tydliggöras eller utredas vidare. Utöver det bör vissa befintliga bestämmelser ändras.

Riksgälden konstaterar att den fastställda avgiftsnivån per år på 0,1 procent av garanterade insättningar begränsar den grad av incitament som kan åstadkommas med avgiftsmodellen. Riksbanken har i tidigare remissvar påtalat problemen med detta och vill betona vikten att taket för den sammanlagda årliga avgiften tas bort, så att Riksgälden kan fastställa avgifter som också beaktar hur risker i det finansiella systemet som helhet förändras över tid.

Då det finns begränsningar i hur stark incitamentsstruktur det går att uppnå givet begränsningen på det totala avgiftsuttaget, anser Riksbanken att intervallet i avgiftsnivå redan nu bör ökas för att ge bankerna så goda incitament som möjligt.

Riksbanken anser att det snarast bör utredas hur Riksgälden kan använda det utrymme för flexibilitet som finns i Eba:s riktlinjer, såsom att 25 procent av modellen kan baseras på nationellt utformade indikatorer. Riksbanken bedömer att behovet av att stärka finansieringen av insättningsgarantin väger tyngre än de skäl som Riksgälden framför för att vänta. Den svenska statens åtaganden kan bli betydande om en kris skulle inträffa givet den svenska banksektorns höga andel av BNP. Samtidigt ger nuvarande modell möjligheter för mindre aktörer att använda sig av insättningsgarantisystemet genom att ta högre risk och erbjuda höga räntor utan att fullt ut behöva bära kostnaderna för det högre risktagandet. Det är bekymmersamt för konsumentskyddet, statens finanser och finansiell stabilitet. Riksbanken anser det därmed viktigt att utreda hur Europeiska bankmyndighetens modell bäst anpassas till svenska förhållanden. Riksbanken anser det centralt med en analys avseende om ytterligare indikatorer krävs samt om vissa av de centrala indikatorerna är mer relevanta än andra för Sverige. Riksbanken finner det otydligt hur mycket av denna analys som Riksgälden avser göra i ett senare skede.

Riksbanken anser vidare att även den andra delen av analysen bör genomföras snarast för att så långt som möjligt uppnå de önskade effekterna för finansiell stabilitet.

Riskbaserade avgifter till insättningsgarantisystemet är viktigt för finansiell stabilitet

Riksbanken vill understryka vikten av att avgiften som instituten betalar till insättningsgarantifonden skall återspegla de faktiska risker som tas av enskilda institut. Detta är mer i linje med hur en vanlig försäkring fungerar, där försäkringspremien ökar när den försäkrades riskprofil försämras. Mer riskbaserade avgifter leder till en förbättrad incitamentsstruktur som torde bidra till en säkrare och mer stabil finansiell sektor. Riksbanken ställer sig därför i stora drag positiv till Riksgäldens förslag som innebär att beräkningen av avgiften för insättningsgarantin blir mer riskbaserad.

Riksbanken anser dock att remisspromemorian innehåller vissa oklarheter som väcker frågor om den föreslagna avgiftsmodellen ger tillräckligt starka incitament till riskreducering. Dessa frågor behandlas i det följande.

Hänsyn bör tas till både relativa och absoluta risknivåer

Lagen om insättningsgaranti föreskriver att det totala avgiftsuttaget för ett år ska uppgå till 0,1 procent av de garanterade insättningarna. Det medför att trots att en avgift är riskbaserad tar den endast hänsyn till den relativa risknivån mellan enskilda institut utan att beakta hur risker i det finansiella systemet som helhet förändras. Om en banks risk ökar skulle den få betala mer vilket i sin tur leder till att de andra bankerna automatiskt skulle betala mindre, eftersom det totala uttaget inte ändras. Om alla institut ökar sina risker lika mycket och riskerna i systemet som helhet ökar innebär det inte heller någon förändring av deras avgifter.

För att ge rätt incitament bör avgiften vara riskbaserad, inte bara relativt mellan bankerna utan totalt för systemet. I enlighet med vad Riksbanken svarat i tidigare yttrande motiverar det att den fastställda nivån på 0,1 procent av garanterade insättningar bör tas bort (se Remissyttrande om Promemorian Förstärkt insättningsgaranti DNR 2015-00500).

Viktigt att genomförande och utredning inte dröjer

Riksgälden avser att genomföra förändringarna i avgiftsmodellen i två steg med motiveringen att avgiftsmodellen med 0,1 procent totalt avgiftsuttag sätter begränsningar för möjligheterna till ökad grad av incitamentsstruktur samt att pågående förändringar av redovisningsreglerna (nedskrivning av finansiella tillgångar) skapar osäkerhet kring utfallet av avgiftsmodell.

I det första steget avser Riksgälden implementera Europeiska bankmyndighetens, Eba:s, modell med Eba:s obligatoriska centrala riskindikatorer. I ett andra steg planerar Riksgälden en fördjupad översyn för att ”i högre utsträckning skapa en incitamentsstruktur för minskad risk” (2019 eller 2020).

Riksbanken bedömer att behovet av att stärka finansieringen av insättningsgarantin väger tyngre än de skäl som Riksgälden framför för att vänta. Den svenska statens åtaganden kan bli betydande om en kris skulle inträffa givet den svenska banksektorns höga andel av BNP. Samtidigt ger nuvarande modell möjligheter för mindre aktörer att använda sig av insättningsgarantisystemet genom att ta högre risk och erbjuda höga räntor utan att fullt ut behöva bära kostnaderna för det högre risktagandet. Det är bekymmersamt för konsumentskyddet, statens finanser och finansiell stabilitet. Riksbanken anser det därmed viktigt att snarast utreda berörda frågor, för att så långt som möjligt uppnå de önskade effekterna för finansiell stabilitet.

Hänsyn bör tas till nationella särdrag

Eba har utvecklat åtta centrala riskindikatorer som ska utgöra åtminstone 75 procent av den modell som tas fram. Resterande 25 procent kan insättningsgarantimyndigheten antingen fördela på de centrala indikatorer de finner mest relevanta eller på ytterligare nationellt utformade riskindikatorer som tar hänsyn till nationella bankers särdrag.

Riksgälden väljer att bara använda de centrala indikatorerna, det vill säga möjligheten att använda 25 procent flexibilitet till att betona vissa indikatorer eller införa ytterligare landspecifika indikatorer används inte. Riksbanken ser åtminstone två problem med detta. Givet den svenska banksektorns storlek och särdrag, anser Riksbanken att det hade varit önskvärt att Riksgälden redan nu hade analyserat hur regelverket bäst anpassas till svenska instituts särdrag, exempelvis för att ta hänsyn till hög grad av marknadsfinansiering, koncentration, eller systemviktighet.

Riksbanken finner det därtill icke-önskvärt för såväl konsumentskydd, statens finanser som finansiell stabilitet att mindre banker kan ta större risk och med hänvisning till insättningsgarantin erbjuda höga räntor utan att själv behöva bära kostnaden fullt ut för det större risktagandet. Riksbanken anser att det är viktigt utreda hur avgiftsmodellen kan ge dessa banker incitament att minska sitt risktagande.

Riksbanken anser det centralt med en analys avseende om ytterligare indikatorer krävs samt om vissa av de centrala indikatorerna är mer relevanta än andra för Sverige. Det hade varit värdefullt med ett djupare resonemang kring Riksgäldens val att inte redan nu utnyttja det utrymme för flexibilitet som finns i Eba:s riktlinjer samt hur sådan hänsyn hade påverkat avgifterna. Riksbanken finner det otidligt hur mycket av denna analys som kan förväntas i ett senare skede.

Riksbanken stödjer Riksgäldens bedömning att särskilt skyddsvärda insättningar bör exkluderas från avgiftsuttaget, då det skulle innebära administrationskostnader som inte motsvarar avgifterna.

Ett brett intervall mellan högsta och lägsta avgift ger goda incitament

Då det finns begränsningar i hur stark incitamentsstruktur det går att uppnå givet bestämmelserna om totalt utgiftsuttag är det desto viktigare att intervallet mellan högsta och lägsta avgift är så brett som möjligt för att minska incitament till överdrivet risktagande.

Enligt Eba:s riktlinjer bör det bredaste intervallet som rekommenderas vara 50-200 procent. Riksgälden föreslår i ett första steg intervallet 70-180 procent.

Riksbanken anser att det är viktigt, givet de begränsningar som finns, att få till en så effektiv incitamentsstruktur som möjligt och det så snart som möjligt. Den kreditbetygsjämförelse som Riksgälden redovisar stödjer att skillnaden i risknivå ligger i intervallet 50-200 procent. Givet att även den testberäkning Riksgälden genomfört indikerar en god ranking mellan instituten förespråkar Riksbanken därmed att det bredare intervallet används redan nu.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Kasper Roszbach efter föredragning av Camilla Ferenius.

Kasper Roszbach

Camilla Ferenius