

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

DNR 2005-449-STA

Yttrande över betänkandet "Reformerat system för insättningsgarantin", SOU 2005:16

2005-06-17

1 INLEDNING

Sveriges riksbank har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade betänkande. Insättningsgarantins huvudsakliga syfte är att bidra till ett gott konsumentskydd. Garantin kan även verka stabiliserande om en kris uppstår i det finansiella systemet. Utformningen av insättningsgarantisystemet har därför betydelse för Riksbankens möjligheter att i enlighet med riksbankslagens bestämmelser främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Investerarskyddet syftar till att uppnå ett gott konsumentskydd. Häri finns inget väsentligt systemriskmotiv för reglering. Utredningens förslag i denna del påverkar därför inte lika direkt Riksbankens möjligheter att fullgöra sina lagstadgade uppgifter. Likafullt kan investerarskyddet påverka effektiviteten på, och förtroendet för, de finansiella marknaderna. Enligt Riksbankens mening fyller därför ett fungerande investerarskydd en viktig konsumentskyddsfunktion. Riksbanken har inget att erinra mot utredningens förslag kring investerarskyddet.

I resten av yttrandet begränsar sig Riksbanken till att kommentera förslagen kring insättningsgarantisystemet.

2 RIKSBANKENS SYNPUNKTER

Övergripande synpunkter

Det är angeläget att förslag rörande insättningsgarantin ses i ett internationellt sammanhang, där även utvecklingen av andra regelverk och tillsynsfrågor beaktas. I takt med att den finansiella integrationen ökar har antalet gränsöverskridande banker i Europa under de senaste åren också ökat. Nordea är ett exempel. Det har därför, bland annat på svenskt initiativ, påbörjats en översyn av insättningsgaranti-frågor inom EU-kommissionen. Denna översyn reser ett antal principiella frågor om hur en effektiv och välfungerande insättningsgaranti bäst bör utformas. Utred-

ningen bidrar här genom att föreslå lösningar och diskutera olika förslags för- och nackdelar.

Generellt torde infrianden enligt insättningsgarantin bli sällsynta och detta ger systemet en långsiktig karaktär. Insättningsgarantisystemet bör därför präglas av stabila spelregler. Mot denna bakgrund är det viktigt att, i implementeringen av utredningens förslag, beakta den process som nu har påbörjats inom EU.

I det följande begränsar Riksbanken sitt yttrande till att kommentera de konkreta förslag för ett svenskt system som utredningen har lagt. Enligt Riksbankens mening ger dock utredningens principiella analyser i flera fall en god bas även för en svensk ståndpunkt i de diskussioner som förs inom EU.

En positiv grundinställning

Riksbanken delar utredningens principiella bedömning att insättningsgarantin bör organiseras som en statlig försäkring, där avgifterna ska ses som försäkringspremier som instituten betalar för det försäkringskydd som staten erbjuder. I en sådan modell är det naturligt att endast ta ut avgifter i förväg. Riksbanken anser därför att en uttrycklig statlig försäkring utan inslag av efterhandsfinansiering och fondering har klara fördelar. Härigenom tydliggörs både statens och institutens roller. De totala samhällskostnaderna kan i detta system också begränsas genom att en självkostnadsmodell används. På detta sätt innebär utredningens förslag en klar förbättring i förhållande till dagens system.

En försäkringslösning måste också ses i det europeiska perspektivet. Nordeas planer på att omvandla sina dotterbanker i de andra nordiska länderna till filialer tydliggör de problem som uppstår med bland annat avgiftsuttag och fondering av insättningsgarantin när banker blir genuint gränsöverskridande. Enligt Riksbankens mening finns det klara fördelar med att använda en ren och uttrycklig offentlig försäkringslösning för gränsöverskridande banker. Alternativet med ett ex post finansierat system skulle till exempel öka incitamenten för överlevande banker att ändra juridisk hemvist för att slippa betala en bankkris i efterhand.

Vidare delar Riksbanken utredningens principiella ståndpunkt att insättningsgarantin bör begränsas till de mest skyddsvärda områdena. Insättningsgarantin bör inte bli ett allmänt förmögenhetskydd för finansiella tillgångar. Riksbanken stöder också förslaget att behandla insättningsgarantin efter de principer som gäller för övriga statliga garantier. Det innebär också att den myndighet som administrerar insättningsgarantin bör arbeta under resultatansvar och ha möjlighet att sätta avgifter så att systemet kan finansieras på lång sikt.

Sammanfattningsvis stöder Riksbanken därför i allt väsentligt utredningens principiella diskussioner och i huvudsak också de förslag som utredningen lägger. Riksbanken vill dock både peka på några problem i analysen och presentera några alternativa förslag.

Det totala avgiftsuttaget

Finansieringen är central i varje insättningsgarantisystem. Det gäller bland annat att bestämma storleken på det totala avgiftsuttaget. I en ren försäkringslösning är det extra viktigt att premierna sätts på rätt nivå så att systemet långsiktigt varken

under- eller överfinansieras och så att självkostnadsprincipen kan upprätthållas. Eftersom ex post finansiering inte är lämplig måste premierna vara aktuariellt korrekta. Att beräkna sådana premier är dock förenat med betydande svårigheter. Utredningen avstår från att föreslå en explicit modell för beräkningen av premierna, trots att detta ingick i uppdraget. Detta visar på svårigheterna. I stället läggs denna uppgift på myndigheten. Frågan är i vilken mån myndigheten kommer att vara bättre rustad än utredningen att hitta en lämplig modell så att det totala avgiftsuttaget uppnår självkostnadsprincipen. Även om utredningen inte föreslår någon modell förordas ändå någon kombination av två modeller som bygger på aktuell marknadsinformation, den s.k. ratingmodellen och den s.k. optionsmodellen.

Svårigheterna i avgiftsprissättningen ligger bland annat i att uppskatta sannolikheten för skadefall och att skatta de ersättningsnivåer som då kan bli aktuella. Ett speciellt problem med marknadsbaserade premier är att marknaden utgår från att bankerna har någon form av samhälleligt skyddsvärde och prissätter risken efter detta. Marknadsbaserade konkurs sannolikheter riskerar mot den bakgrunden att underskatta de underliggande konkurs sannolikheterna och leda till för låga premier. Det finns därför, enligt Riksbanken mening, en principiell risk att de beräkningar som utredningen presenterar utifrån ratingmodellen respektive optionsmodellen leder till ett för lågt totalt avgiftsuttag. Problemet accentueras av erfarenheterna från 90-talets bankkris då svenska staten ingrep. Detta torde påverka marknadens förväntningar om offentliga ingripanden idag och därför även marknadspriserna.

Utredningen konstaterar också att nivån på det totala avgiftsuttaget är rimlig eftersom både ratingmodellen och optionsmodellen ger premier i samma storleksordning som i dagens system. Värdet av dessa beräkningar reduceras dock påtagligt av att de utgår från dagens situation med historiskt sett god intjäning och låga kreditförluster i bankerna. Det finns därför anledning att tro att beräkningarna underskattar en långsiktigt hållbar premienivå.

Mot bakgrund av detta infinner sig frågan om det i praktiken är lämpligt eller ens möjligt att sätta aktuariellt korrekta premier på grundval av marknadsinformation. Försäkringsrisken liknar emellertid den som finns för katastrofförsäkringar och det kan finnas anledning att närmare analysera prissättningen i sådana försäkringslösningar. Ett alternativt tillvägagångssätt är att utgå från historiska kriser i olika länder och uppskatta sannolikheterna för och storleken av ett infriande. Sådana modeller bör därför utredas närmare.

Fondering

Utredningen föreslår att avgifterna ska placeras på ett konto, en så kallad garanti-reserv, hos Riksgäldskontoret. Förändringar i garantireserven blir en korrigeringspost som ligger utanför statens budget, på samma sätt som övriga myndigheters över- eller underskott. Riksbanken stödjer utredningens förslag i denna del då det är viktigt att undvika en separat hantering av olika delar av statens medel, men samtidigt bokföringsmässigt kunna följa insättningsgarantisystemets långsiktiga utveckling.

Det är dock inte alldeles uppenbart att hela den existerande fonden ska ingå i den nya garantireserven, såsom utredningen föreslår. Det finns två synsätt. Det ena är

att vi nu lämnar det gamla systemet bakom oss och övergår till ett nytt system med nya principer. Med detta synsätt, som utredningen delar, kan det vara naturligt att fonden ingår i garantireserven. Ett annat synsätt är att applicera utredningens renodlade försäkringsprinciper på det gamla systemet, där försäkringsprinciperna var mindre tydligt formulerade. Bankerna ska med detta synsätt ha betalat en årlig försäkringspremie för den tid det gamla systemet har funnits. Om det på ett tillfredsställande sätt går att beräkna de aktuariellt korrekta premier som skulle ha uttagits för dessa år och om det kan visas att de inbetalade premierna har varit högre än de försäkringstekniskt skulle ha varit, har det skett en "överfondering" i det gamla systemet. Enligt Riksbankens mening borde i princip denna eventuella "överfondering" (utöver de aktuariellt korrekta försäkringspremier som skulle ha debiterats under dessa år) betalas tillbaka till de institut som har bidragit till fonden. I praktiken är det dock tveksamt om det är genomförbart eller ens legalt möjligt att återbetala delar av fonden på detta sätt.

Tidsaspekten i avgiftsberäkningarna

Riksbanken delar inte utredningens bedömning att konkurssannolikheterna ska bedömas endast ett år framåt, utan föredrar en längre tidshorisont för att undvika systematiska variationer i avgifterna. För det första är systemet långsiktigt till sin natur. För det andra skulle systematiskt varierande avgifter verka pro-cykliskt. Även om effekten troligen är liten är det olyckligt att, i onödan, ytterligare förstärka de pro-cykliska dragen i Basel II-reglerna. Utredningen hävdar visserligen att det nya systemet skulle bli överfinansierat om premierna skulle baseras på konkurssannolikheterna över en längre period än den ettåriga garantiperioden. Detta är dock ett praktiskt problem som kan hanteras via en schablonmässig genomsnittlig korrigeringsfaktor.¹ Om den utformas korrekt är det möjligt att undvika systematiska konjunktursvängningar i premierna men ändå snabbt inkorporera förändringar i de underliggande konkurssannolikheterna hos instituten.

Riskjusterade avgifter mellan olika institut

En annan viktig fråga kring finansieringen är hur avgifterna ska fördelas mellan olika institut. För att minska moral hazard-problemen och för att ge instituten incitament att minska sina risker argumenterar utredningen för att avgifterna i större omfattning än idag ska avspegla de olika institutens risk. Enligt Riksbankens åsikt är det principiellt riktigt att riskjustera avgifterna, på ett sätt som liknar det som ett försäkringsbolag skulle ha använt för att differentiera premierna efter risken hos försäkringstagarna. Det finns goda teoretiska grunder som talar för en sådan riskjustering.

Det är dock viktigt att se till helheten och det finns då några argument emot en riskjustering enligt utredningens modell. Det är bl.a. praktiskt svårt att uppskatta förväntade utbetalningar från systemet. En beräkning av en aktuariellt korrekt premie för det enskilda institutet torde vara ännu svårare. Premierna riskerar därför att endast trubbigt avspegla skillnader i risk mellan de olika instituten. Risken är att systemet skapar betydande administrativa kostnader för att kunna riskjustera

¹ Dessa komplikationer kan ses som ytterligare argument mot att använda marknadsbaserade premier.

avgifterna. Utredningen konstaterar också att förslagen innebär betydligt högre administrativa kostnader än idag.

Utredningen motiverar förslaget med riskjusterade premier till stor del med att det ska hantera moral hazard-problem i bankerna. Det är dock tveksamt om riskrelaterade premier i insättningsgarantisystemet kan påverka dessa problem. För det första är storleken på sådana moral hazard-problem osäkra annat än för banker med finansiella problem. För det andra är de aktuella premierna i systemet små i förhållande till de kostnader som kapitaltäckningsreglerna medför. Visserligen är de totala premierna i systemet, c:a 0,5 mdkr årligen, inte försumbara men de sammanlagda avgifterna är dock små i förhållande till bankernas kostnad för att hålla eget kapital. Det är dessutom olyckligt om myndigheterna skulle ge olika signaler till bankerna, en via kapitaltäckningsreglerna och en via insättningsgarantisystemet.

Sammantaget riskerar utredningens förslag om riskjusterade premier att leda till ökade administrativa kostnader till liten samhällsnytta. Regleringens kostnads- och intäktsanalys är inte entydigt positiv. En möjlig lösning vore att behålla en form av koppling av premierna till kapitaltäckningsreglerna, men utan dagens snäva intervall mellan golv och tak. Detta blir speciellt lämpligt när Basel II-reglerna genomförs, eftersom dessa innebär att staten, via Finansinspektionen, kommer att göra riskbedömningar av samtliga relevanta institut. Genom att använda dessa riskbedömningar bör det finnas möjlighet att uppnå i stort sett samma principiella effekt men till en lägre administrativ kostnad.

Utredningen hävdar att ratingmodellen och optionsmodellen ger en bättre riskjustering än dagens kapitaltäckningsregler. Den relevanta jämförelsen är dock med de nya kapitaltäckningsreglerna, enligt Basel II, och inte med dagens betydligt trubbigare regler. En ytterligare nackdel med de av utredningen förordade modellerna är att de kräver att det finns ratings respektive marknadspriser. Det är långt ifrån fallet för de flesta institut. Dessa modeller blir därmed för flertalet institut schablonmässiga. Även ur denna aspekt är det att föredra att knyta premierna till de nya kapitaltäckningsreglerna som används för samtliga aktuella institut.

En möjlig lösning är att utgå från kapitaltäckningsreglerna och justera den schablonmässiga avgiften med kvoten mellan institutets verkliga kapital och dess regel-mässiga kapital enligt Finansinspektionens bedömning. Fördelen är att det innebär en riskjustering, även om det är en grov uppskattning av risken, och att den samtidigt är både konsistent med statens övriga risk signaler och kostnadseffektiv. Institut med mer kapital än Finansinspektionen kräver gynnas av denna modell. Detta tentativa förslag bör utredas närmare. Riksbanken avstyrker av kostnadsskäl i vart fall att den myndighet som får ansvaret för insättningsgarantin utvecklar och använder en egen modell som avviker från den som ligger till grund för kapitaltäckningsreglerna. Om staten ska skjuta till medel för denna typ av riskanalys är det bättre att förstärka Finansinspektionens budget för ändamålet så att den riskanalys som ligger till grund för kapitaltäckningsreglerna blir så korrekt som möjligt.

Fokus på de mest skyddsvärda områdena

Ovan konstaterades att Riksbanken stödjer principen att insättningsgarantin ska fokuseras på de mest skyddsvärda områdena. Det är dock inte alltid uppenbart hur denna princip ska appliceras.

Utredningens argument att finansiella företag, kommuner, myndigheter m.m. ska undantas eftersom dessa saknar skyddsvärde är t.ex. inte helt oproblematiskt. Förslaget innebär att även ett litet finansiellt företags, t.ex. ett fondförvaltningsbolags, insättningar inte är skyddade. Det finns en risk att detta skapar inträdesbarriärer. Det är också svårt att motivera att insättningar från ett lika litet bolag i annan bransch ska garanteras. Det är inte uppenbart att ett litet finansiellt företag alltid har bättre möjligheter att uppskatta riskerna hos sin bank än ett icke-finansiellt bolag, till exempel ett börsnoterat storbolag med betydande finansiell förvaltning. Ett rimligare alternativ är att undanta myndigheter, kommuner och de institut som deltar i insättningsgarantisystemet.

Självrisk

Självrisker är normala inslag i de flesta försäkringssystem. Det finns därför, enligt Riksbankens mening, anledning att överväga någon form av självrisk i insättningsgarantisystemet trots att utredningen avvisar detta. Ett flertal andra länder har också självrisk i sina system. Utan självrisk kan en bank med ekonomiska problem erbjuda höga räntor genom att ta stora risker, och samtidigt locka till sig insättningar eftersom dessa är "risk-fria" i insättarnas ögon. Detta moral hazard-problem kan därför motivera en självrisk. Samtidigt kan självrisk öka risken för uttagsanstormningar. En möjlig kompromiss som bör beaktas är att använda den brittiska lösningen där ett grundbelopp (t.ex. 25 000:-) är utan självrisk och belopp därutöver täcks till 90 procent, dvs. med en självrisk på 10 procent.

Tidsaspekt i utbetalningarna

Utredningen föreslår att eventuella utbetalningar från insättningsgarantin ska ske snarast möjligt efter en konkurs, dock senast en månad efter konkursbeslutet. Detta innebär en skärpning mot dagens situation med en maxgräns om 3 månader. För att undvika inlåsnings effekter och problem med uttagsanstormningar är det viktigt att utbetalningarna kan ske skyndsamt. Riksbanken stödjer därför utredningens förslag i denna del.

I dagens läge torde en bank gå i konkurs ganska snart efter en betalningsinställelse, eftersom i princip vem som helst kan begära banken i konkurs. Om, eller när, förslaget med offentlig administration av banker i kris² införs uppstår dock ett problem eftersom det i princip kan dröja innan banken verkligen förklaras i konkurs. I en sådan situation kan det därför finnas anledning att närmare analysera möjligheterna att betala ut insättningar redan innan institutet formellt har gått i konkurs.

Administrativa kostnader

Riksbanken har svårt att förstå argumenten bakom förslaget att den del av avgifterna som ska täcka de administrativa kostnaderna ska fördelas lika i kronor

² Se SOU 2000:66.

mellan alla deltagande institut. Visserligen är det frågan om relativt små belopp men det är svårt att förstå varför en liten sparbank ska bära lika stor del av de administrativa kostnaderna som t.ex. en av de fyra storbankerna. Problemet förstärks om de administrativa kostnaderna ökar enligt utredningens förslag.

På direktionens vägnar:

Lars Heikensten

Kerstin Alm

I beslutet har deltagit: Lars Heikensten (ordförande), Eva Srejber (förste vice ordförande), Villy Bergström, Kristina Persson och Irma Rosenberg.

Föredragande har varit Jonas Niemeyer.