

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
103 33 STOCKHOLM



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2009-533-STA

ER REF Fi2009/4017

Yttrande över remiss angående Bättre och snabbare insättningsgaranti (SOU 2009:41)

2009-09-24

ESTABLISHED 1668

Riksbanken tillstyrker i stort utredningens förslag till en bättre och snabbare och insättningsgaranti. Riksbanken framför dock ett fåtal invändningar mot förslagen, huvudsakligen i de delar som berör kopplingen mellan insättningsgarantis inträde och Finansinspektionens möjligheter att ingripa mot de institut som omfattas av garantin. Riksbanken välkomnar också särskilt utredningens förslag till ytterligare utredning av regelverken för problemdrabbade institut.

Inledning

De internationella erfarenheterna från den nuvarande finansiella krisen har tydligt visat på behovet av ett effektivt insättningsgarantisystem. Detta system är en viktig del av konsumentskyddet för finansiella tjänster och bidrar därmed – om det är väl utformat – till att stärka förtroendet för den finansiella sektorn.

Insättningsgarantisystemet är dock endast en del av det finansiella skydds nätet och samverkar med t.ex. tillsynsmyndighetens möjligheter att agera mot enskilda institut som har problem, centralbankens möjligheter att ge likviditetsstöd på särskilda villkor och myndigheternas möjligheter att avveckla och rekonstruera ett probleminstitut under ordnade former.

Redan innan den nuvarande finansiella krisen tog fart uppdagades ett antal svagheter i det svenska insättningsgarantisystemet. Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt analyserat en del av dessa svagheter och kommit med viktiga förslag till förbättringar i regelverket. Kraven på snabbare utbetalningar och förtydligandena kring garantins omfattning och inträde stärker konsumentskyddet och kan därmed också förväntas stärka insättningsgarantisystemets stabilitetsskyddande funktion. Vidare kan Finansinspektionens och Garantimyndighetens utvidgade befogenheter i förhållande till de institut som omfattas av insättningsgarantin förväntas bidra till ett kostnadseffektivare garantisystem.

Riksbanken anser dock att utredningens mandat har varit alltför begränsat. Uppdraget har huvudsakligen omfattat mer tekniska aspekter av insättningsgarantis funktionssätt. Mer principiella frågeställningar rörande insättningsgarantisystemets finansiering och roll i ett bredare krishanteringsperspektiv har inte diskuterats. Det är därför av stor vikt att en ny

■ utredning tillsätts som får ta ett större helhetsgrepp på hur hela det offentliga skyddsnetet på det finansiella området bör utformas och finansieras. Detta inte minst mot bakgrund av lärdomarna från den finansiella krisen.

Övergripande synpunkter

Insättningsgarantisystemets huvudsakliga syfte är att bidra till ett gott skydd för insättare. Genom sin konsumentskyddande funktion bidrar garantisystemet också till att främja den finansiella stabiliteten eftersom det kan förväntas minska insättarnas benägenhet att ta ut insatta medel i händelse av faktiska eller förmodade problem i ett kreditinstitut.

För att uppfylla en konsument- och stabilitetsskyddande funktion räcker det inte med att insättares medel beloppsmässigt omfattas av garantin. Det är också viktigt att de insatta medlen utan längre dröjsmål kan utbetalas eller på annat sätt göras disponibla för insättarna. Vidare är det av central betydelse att villkoren för garantins omfattning och inträde är tydliga och på förhand kända av insättarna. Mot denna bakgrund ställer sig Riksbanken positiv till utredningens förslag till de förändringar som möjliggör väsentligt snabbare utbetalningar till insättarna. Av samma skäl välkomnar Riksbanken också förslagen som syftar till att tydliggöra garantins omfattning gentemot insättarna.

Samtidigt som insättningsgarantins konsumentskyddande funktion är odiskutabel är dess stabilitetsskyddande roll inte lika entydig. Garantin kan som sådan ge upphov till destabiliserande effekter om dess utformning uppmuntrar till ett osunt risktagande hos instituten och/eller insättarna. Riksbanken välkomnar därför att Finansinspektionens tillsyns- och ingripandemöjligheter i förhållande till kreditinstitut som omfattas av garantin i väsentliga delar stärks, exempelvis beträffande krav på IT-system, rätten att förordna särskilda granskare samt att det skapas en tydligare proportionalitet mellan straffavgifternas storlek och institutens finansiella styrka. En fråga som dock bör övervägas närmare är hur regleringen bör utformas för att undvika att de institut som omfattas av insättningsgarantin utnyttjar skyddet för att locka till sig insättningar som de sannolikt inte skulle kunna erhålla utan en garanti, såsom exempelvis skedde i Custodiafallet.

Riksbanken vill särskilt tillstyrka utredningens bedömning att det bör göras en vidare översyn av hur problemdrabbade institut bör hanteras. Ett viktigt motiv till en sådan översyn är att Sverige länge saknat en särskild insolvensordning för kreditinstitut. Som utredningen konstaterar lades det inom Finansdepartementet påbörjade arbetet med att etablera en sådan ordning på is i samband med att införandet av lagen (2008:814) om stöd till kreditinstitut. Stödlagen infördes hastigt som en följd av den aktuella krisen och anger på ett relativt övergripande plan vilka möjligheter staten har för att förmedla stöd till krisdrabbade institut. Även om de instrument som lagen tillhandahåller innebär stärkta förutsättningarna för en effektivare hantering av problemdrabbade institut begränsas statens handlingsalternativ till att ge finansiellt stöd och att tvångsinlösa aktier. Lagen innehåller exempelvis inga mer precisa regler för rekonstruktion och avveckling av de institut som blir föremål för stöd. Stödlagen erbjuder inte heller någon större flexibilitet avseende statens möjligheter att vidta gradvisa åtgärder gentemot problemdrabbade institut och är dessutom enbart tillämplig på institut som kan förväntas orsaka systemhotande problem.

■ Som påpekades inledningsvis kan behovet av ytterligare utredning också ses ur ett bredare perspektiv. Stödlagen utgör enbart en komponent i statens verktygslåda för att hantera problemdrabbade institut. Finansinspektions tillsyns- och ingripandebefogenheter, Riksbankens möjligheter att ge likviditetsstöd och insättningsgarantin utgör andra centrala komponenter. Ett fungerande och kostnadseffektivt ramverk förutsätter att alla dessa delar fungerar var för sig och dessutom också samspelar på ett bra sätt. Den aktuella krisen har i flera av dessa avseenden bidragit med nya och viktiga lärdomar, något som i sig utgör ett motiv för översyn. Det ska också hållas i åtanke att de åtgärder som svenska myndigheter har vidtagit under den aktuella krisen har skett inom snäva tidsramar och därför inte tillåtit några mer ingående analyser eller utredningar.

Sammantaget anser Riksbanken att det finns starka skäl att göra en större översyn av hela det legala och institutionella ramverk som omger finansiella företag med målet att skapa en effektiv och sammanhängande ordning för hantering av problemdrabbade institut. En sådan översyn bör initieras snarast möjligt och innefatta en analys av vilka regler och verktyg som bör finnas, i allt från insatser som kan vidtas i ett tidigt stadium till former för avveckling eller rekonstruktion av krisdrabbade företag. En central frågeställning i sammanhanget är hur en hållbar finansiering av statens samlade åtagande gentemot problemdrabbade institut bör konstrueras.

Med tanke på de svenska bankernas tämligen omfattande verksamhet i andra länder bör en även utredas hur det svenska ramverket bör utformas för att fungera i ett gränsöverskridande perspektiv. En viktig omständighet att beakta i detta sammanhang är den översyn som för närvarande pågår på EU-nivå om insättningsgarantisystemens finansiering och roll i krishanteringsramverket.

Specifika synpunkter på förslagen

Beslut om insättningsgarantins inträde

Utgångspunkten bör vara att insättningsgarantin ska utlösas när det behövs för att skydda insättarna, t.ex. om insättarna inte får tillgång till sina medel i vederbörlig ordning och detta beror på att institutet finansiella problem inte endast är tillfälliga. I andra fall bör Finansinspektionen använda sig av de ordinära sanktionerna enligt t.ex. lagen om bank- och finansieringsrörelse. Det framgår emellertid inte klart av betänkandet hur dessa åtgärder förhåller sig till varandra. Som exempel kan nämnas att om ett institut överträder de regler som gäller för dess verksamhet kan det med stöd av sanktionsbestämmelserna i lagen om bank- och finansieringsrörelse i vissa fall få viss tid på sig att rätta till situationen. Hur förhåller sig skälen för ett sådant sanktionsbeslut till skälen för ett beslut om insättningsgarantins inträde? Frågan uppkommer eftersom båda besluten åtminstone delvis kan komma att grunda sig på samma överväganden beträffande institutets finansiella ställning. Samma fråga uppkommer i förhållande till beslut om konkurs enligt konkurslagen, vilket också det delvis bygger på liknande grunder som föreslås gälla för insättningsgarantins inträde. Ett tydliggörande i dessa avseenden är enligt Riksbanken viktigt, dels av rättsäkerhetsskäl och dels för att – i linje med vad som anförts ovan – skapa en ökad tydlighet och logik mellan det finansiella skyddsnetets olika delar.

■ *Koppling till återkallelse av verksamhetstillstånd*

Utredningens förslag innebär att insättningsgarantins inträde frikopplas från ett eventuellt beslut om tillståndsåterkallelse. Samtidigt som detta möjliggör snabbare utbetalningar från insättningsgarantin medför det också att ett institut formellt sett skulle kunna tillåtas att fortsätta bedriva verksamhet även om insättningsgarantin utlösts. Även om det förefaller osannolikt att Finansinspektionen skulle kunna komma fram till bedömningen att det föreligger grund för att utlösa insättningsgarantin men inte för att återkalla verksamhetstillståndet så anser Riksbanken att ett beslut om att låta insättningsgarantin inträda per automatik också bör medföra en tillståndsåterkallelse, i vart fall om inte Finansinspektionen i ett enskilt fall beslutar annat. Att skapa en sådan koppling bidrar till en ökad tydlighet och konsekvens mellan insättningsgarantins inträde och Finansinspektionens sanktionsåtgärder och torde vara okontroversiellt eftersom det förefaller naturligt att om ett instituts finansiella ställning bedöms vara så bristfällig att det finns grund för att utlösa insättningsgarantin bör det också vara motiverat att återkalla verksamhetstillståndet enligt de sundhetsregler som finns i lagen (2004:497) om bank och finansieringsrörelse.

För att eliminera risken för att det uppstår ett tidsmässigt gap mellan garantins inträde och upphörandet av rätten och ta emot nya insättningar är det dock inte tillräckligt att beslutet om att utlösa insättningsgarantin per automatik medför en tillståndsåterkallelse. Det förutsätter också att de båda besluten följer samma prövningsförfarande, dvs. överklagas till samma instans och enligt samma procedur. Enligt utredningens förslag kommer dock de båda besluten att följa olika instansordningar. Beslut om insättningsgarantins inträde överklagas till Prövningsnämnden för kreditinstitut och återkallelsen hos allmän förvaltningsdomstol. De problem som detta medför behandlas nedan. Det bör dock redan här noteras att en enhetlig ordning för överklagande skulle minska problemen med parallella förfaranden.

Inhibition

Utredningen föreslår att möjligheterna till inhibition av återkallelsebeslut bör kvarstå och att de insättningar som görs under inhibitionsperioden ska omfattas av insättningsgarantin. Som utredningen själv påpekar kan detta leda till en situation där institutet kan bedriva verksamhet med större risktagande i syfte att locka till sig nya kunder och kapital för att försöka rädda företaget. Att sådant risktagande sker med utnyttjande av det skydd som insättningsgarantin ger är enligt Riksbanken oacceptabelt. Att som utredningen konstaterar att detta problem inte kan antas vara allt för omfattande motsägs av erfarenheterna från Custodiafallet – där institutet genom att kraftigt höja sina inlåningsräntor lyckades attrahera en relativt sett betydande mängd insättningar. Blotta risken för att en sådan situation uppkommer igen motiverar att inhibitionsmöjligheten ses över.

Riksbanken delar utredningens uppfattning att rättsäkerheten utgör ett tungt vägande skäl i sammanhanget men anser samtidigt att risken för ett missbruk av insättningsgarantin motiverar en alternativ ordning till att låta inhibitionsmöjligheterna kvarstå. Ett möjligt, och enligt Riksbanken lämpligt sätt att säkerställa en rättssäker ordning är att låta Prövningsnämnden pröva återkallelsebeslutet – på samma sätt som de föreslås kunna göra avseende Finansinspektionens beslut om garantins inträde. Därmed torde en rimlig balans

■ mellan insättningsgarantisystemets intressen och behovet av rättsäkerhet uppnås, utan att garantisystemets konsumentskyddande funktion påverkas negativt.

Förbud mot att ta emot insättningar

Som ovan anförts förespråkar Riksbanken en ordning där insättningsgarantins inträde automatiskt sammankopplas med tillståndsåterkallelse och att dessa beslut blir föremål för samma prövningsförfarande. På detta sätt undviks att det uppstår ett gap mellan tidpunkterna för garantins inträde och upphörandet av rätten och ta emot nya insättningar.

Utredningen föreslår ingen sådan ordning utan förespråkar i stället att denna problematik ska hanteras genom att Finansinspektionen med stöd av befintliga bestämmelser i bankrörelselagen från fall till fall får besluta om ett förbud att ta emot insättningar. Detta ska exempelvis kunna göras om ett återkallelsebeslut har inhiberats. Problemet är dock att även ett beslut om förbud att ta emot insättningar kan inhiberas. Därmed aktualiseras återigen frågan om prövningsförfarandet av Finansinspektionens beslut. Av samma skäl som framförts i fråga om tillståndsåterkallelse ovan är det enligt Riksbankens mening därför viktigt att beslutet om ett förbud att ta emot insättningar följer samma prövningsprocedur som beslutet om insättningsgarantins inträde, det vill säga att överklagande bör prövas av Prövningsnämnden.

Samråd med andra myndigheter

Utredningen föreslår att Finansinspektionen ska vara den myndighet som beslutar om att garantin ska träda in. Riksbanken delar utredningens uppfattning i denna del men föreslår att det läggs till en uttrycklig skyldighet för inspektionen att innan de fattar ett sådant beslut ska samråda med Riksgäldskontoret i egenskap av garantimyndighet och stödmyndighet samt med Riksbanken. Behovet av samråd grundar sig på att både Riksbanken och stödmyndigheten kan besluta om åtgärder som stärker ett instituts finansiella ställning, vilka – om de genomförs – undanröjer behovet att av att låta insättningsgarantin träda in.

Utländska filialer

Enligt utredningens förslag ska ersättningarna från insättningsgarantin betalas ut senast 20 arbetsdagar efter att rätten till ersättning har inträtt. Denna tidsfrist gäller även filialer till utländska banker som frivilligt anslutit sig till det svenska insättningsgarantisystemet, s.k. topping up. För att kunna uppfylla denna tidsfrist kommer Garantimyndigheten att vara beroende av att det finns fungerande rutiner som möjliggör att behöriga myndigheter i institutets hemland skyndsamt kan tillhandhålla den information som krävs för att fastställa insättarnas rätt till ersättning. Redan idag finns en uttrycklig skyldighet för Garantimyndigheten att samverka med utländska garantisystem. Riksbanken vill dock understryka vikten av att Garantimyndigheten ges tillräckliga förutsättningar och resurser för att kunna etablera de rutiner som krävs för att möjliggöra en skyndsam överföring av information såväl från de utländska garantisystemen som till dessa.

På direktionens vägnar:

■ Stefan Ingves

Kerstin Alm

I beslutet har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Svante Öberg, Karolina Ekholm, Lars E.O. Svensson och Barbro Wickman-Parak.

Föredragande har varit Tom Andersson.