

2020-09-11

R E M I S S V A R



Riksgälden
ig@riksdagen.se

FI Dnr 20-14699
(Anges alltid vid svar)

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Remisspromemoria – ändrade föreskrifter om insättningsgaranti (RG 2020/387)

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) anser att några av de föreslagna ändringarna i avgiftssystemet för insättningsgarantin går i rätt riktning, inte minst genom att ge ökad vikt åt de förväntade kostnaderna för insättningsgarantin. FI finner dock att underlaget i promemorian är otillräckligt för att bedöma om förslaget som helhet är ändamålsenligt och väl avvägt. Det är på flera punkter svårt att utläsa varför modellen utformas på det sätt som Riksgälden föreslår. FI anser att Riksgälden även borde ha redovisat kvantitativa analyser av förslaget och dess konsekvenser. FI bedömer därför sammantaget att det inte går att ta ställning till om förslaget bör genomföras.

FI anser vidare att Riksgälden bör överväga att ändra målet för föreskrifterna. Avgifternas primära roll är att motverka att garantin snedvrider konkurrens på inlåningsmarknaden och att se till att staten får täckning för de kostnader som garantin kan orsaka. Den kommer till uttryck i principen att avgifter så långt det går ska vara försäkringsmässiga. Målet bör avspegla denna princip, inte att avgifterna ska syfta till ett generellt minskat risktagande som Riksgälden föreslår.

Bakgrund

Den nuvarande avgiftsmodellen infördes 2017. FI framhöll i sitt remissvar på det förslag som modellen bygger på vikten av att så långt möjligt ta ut *försäkringsmässiga avgifter*.¹ Det gör att institut som medför höga förväntade kostnader för systemet ("hög risk") får betala en högre avgift. Det motverkar samtidigt konkurrenssnedvridningar som kan uppstå när privata företag kan agera med stöd av en statlig garanti. FI konstaterade samtidigt att utrymmet att

¹ Se FI Dnr 16-13952

(<https://www.fi.se/contentassets/cea84d1d4a9a4f8a9c4eb4617adca88f/remissvar-avgifter-insattningsgarantin.pdf>).

sätta försäkringsmässiga avgifter begränsas av reglerna på EU-nivå. FI förordade att det handlingsutrymme som ändå finns bör utnyttjas fullt ut.

Riksgälden aviserade när avgiftsmodellen infördes att den skulle ses över senast 2020. Det är resultatet av denna översyn som Riksgälden nu har remitterat.

Övergripande kommentarer

Avgiftssystemet i insättningsgarantin är en viktig komponent i regelverket på finansmarknaden. Det påverkar inte minst konkurrensen på marknaden för bankinlåning. Att privata aktörer har rätt att erbjuda inlåning med uppbackning av en statlig garanti riskerar att snedvrider bankmarknaden. Ett av de viktigaste medlen för att motverka detta är just avgifterna som instituten måste betala för insättningsgarantin. Det är därför väsentligt att avgifter tas ut på ett ändamålsenligt sätt.

För detta krävs, för det första, att avgiftssystemet utformas med utgångspunkt i ett mål som tar fasta på syftet att undvika snedvridningar av konkurrensen. För det andra behövs information om hur de avgifter som systemet genererar fördelar sig mellan institut av olika karaktär. Det är en förutsättning för att det ska gå att bedöma om avgifterna är försäkringsmässiga, dvs. att institut som medför högre förväntade kostnader verkligen får betala högre avgifter.

FI anser att Riksgäldens val av mål för föreskrifterna inte ger en lämplig utgångspunkt för utformningen av avgiftsmodellen. FI finner också att underlaget i promemorian är otillräckligt för att bedöma om förslaget är ändamålsenligt och väl avvägt. I det följande utvecklar FI grunden för dessa slutsatser. Därefter kommenterar FI ett antal delar av avgiftsmodellen.

Målet för föreskrifterna

Riksgälden anger att målet för föreskrifterna är att ”öka institutens incitament för minskat risktagande” (s. 6). Det är inte i alla delar klart hur detta mål påverkar de konkreta förslagen, men FI vill ändå notera att det finns fler aspekter på avgiftssystemet i insättningsgarantin än minskat risktagande.

En första observation är att det inte i sig ett mål för insättningsgarantin (eller statens övriga åtgärder på detta område) att generellt minska risktagandet. Det ingår i bankers funktion att ta risk. Statens åtgärder är inriktade på att se till att de har kapacitet att bära de risker de har, t.ex. genom riskbaserade kapitalkrav. Det primära syftet med insättningsgarantin är konsumentskydd. Avgifternas primära roll är att motverka att garantin snedvrider konkurrens på inlåningsmarknaden och att se till att staten får täckning för de kostnader som garantin kan orsaka.

FI anser därför att Riksgälden bör överväga att ändra målet för föreskrifterna. En möjlighet är att utgå från formuleringen av målet för avgifterna för insättningsgarantin i EBA:s riktlinjer: ”help to mitigate incentives for excessive risk-taking by member institutions by collecting higher contributions from

riskier institutions”.² Den formuleringen har fördelen att den pekar på *överdrivet* risktagande som problemet, inte risktagande i sig. Den ger också uttryck för principen att avgifter så långt det går ska vara försäkringsmässiga.

Underlaget för översynen

Som FI nämner inledningsvis begränsar riktlinjer på EU-nivå möjligheterna att på nationell nivå utforma ett helt ändamålsenligt avgiftssystem. Det gör det extra viktigt att analysera olika lösningar inom riktlinjernas ram för att på bästa sätt utnyttja det manöverutrymme som finns. Så görs dock inte i promemorian.

Förslagen bygger i stället i hög grad på rimlighetsbedömningar, på samma sätt som den nuvarande modellen. FI bedömer att några av de föreslagna ändringarna går i rätt riktning, inte minst genom att ge ökad vikt åt indikatorer på de förväntade kostnaderna för insättningsgarantin. Men det hade varit möjligt att komma längre.

Det finns numera data på vilka avgifter som betalats av banker med olika egenskaper. Det hade således varit möjligt – och önskvärt – att Riksgälden som utgångspunkt för översynen redovisat en mer ingående analys av hur den nuvarande avgiftsmodellen fungerat. Analysen hade kunnat användas för att belysa hur väl avgifterna motsvarar andra mått på de risker och förväntade kostnader ett institut innebär för insättningsgarantisystemet och vilken betydelse olika komponenter i modellen har för utfallet. Det hade gett översynen ett empiriskt underlag.

I ett nästa steg hade Riksgälden kunnat redovisa hur de förslag som läggs i promemorian påverkar avgifterna, till exempel vilka avgifter institut med olika egenskaper kommer att få betala. Nu sägs i konsekvensanalysen endast att vissa kan få betala mer och andra betala mindre (se avsnitt 4.4.3). Nyckelfrågan, dvs. om institut som medför högre förväntade kostnader för insättningsgarantin kommer att betala mer, behandlas inte.

Fi anser således att Riksgälden borde ha redovisat mer utförliga motiv och kvantitativa analyser av förslaget och dess konsekvenser. En måttstock som Riksgälden kunde ha tagit fram är om de avgifter som modellen genererar rangordnar instituten på ett sätt som liknar andra mått på risker, t.ex. räntor på marknadsupplåning, externa kreditbetyg eller kreditbetyg framtagna internt. Det hade också gått att undersöka om den nya modellen ger ett bättre utfall i detta avseende än den nuvarande. En sådan redovisning borde kunna göras i termer av typinstitut och utan att peka ut enskilda aktörer.

FI finner mot denna bakgrund att underlaget i promemorian är otillräckligt för att bedöma om förslaget som helhet är ändamålsenligt och väl avvägt. FI bedömer därför sammantaget att det inte går att ta ställning till om förslaget bör genomföras.

² Se Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes (EBA/GL/2015/10), s. 5.

Synpunkter på avgiftsmodellen

I det följande kommenterar FI olika delar av den föreslagna avgiftsmodellen. Genomgången belyser också delar där FI anser att analysen bör ses över och kompletteras. Förslagen behandlas i den ordning de presenteras i promemorian.

Beräkning av de summerade riskvikterna (avsnitt 3.3.1)

FI bedömer att förslaget att vidga intervallet för de summerade riskvikterna till 50–200 procent, den största skillnad som EBA:s riktlinjer medger, är ändamålsenligt. Insättningsgarantin omfattar institut med vitt skilda affärsmodeller och verksamheter. FI pekade i remissvaret från 2016 på vikten av att differentiera avgifterna för att i görligaste mån fånga dessa skillnader.

Riksgälden anger också att förslaget innebär en övergång från ett relativt till ett absolut mått på ett instituts sammanlagda riskpoäng. Det förklaras dock inte närmare i promemorian hur denna förändring går till.

FI tillstyrker på principiella grunder användningen av absoluta mått inom de ramar som EBA:s riktlinjer medger. Det överensstämmer med principen att avgifterna bör vara försäkringsmässiga. Utan mer underlag om hur den föreslagna metoden skulle fungera går det dock inte att ta ställning till det konkreta förslaget.

Riskindikatorer och indikatorvikter (avsnitt 3.3.2–3.3.3)

Potentiella förluster för insättningsgarantisystemet

Riksgälden föreslår en ny riskindikator i denna kategori, kallad *systemviktigt institut*. Det är definierat som ett institut som Riksgälden i sin roll som resolutionsmyndighet bedömt som systemviktigt. Genom att systemviktiga institut kommer att sättas i resolution om de fallerar är det osannolikt att förluster kommer att belasta insättningsgarantin. Ett sådant institut får därför en riskpoäng på noll (för en indikator med en riskvikt på 15 procent).

I samma syfte höjs riskvikten för den andra indikatorn som är avsedda att spegla förväntade förluster, *kvoten mellan ej in-tecknade tillgångar och garanterade insättningar*, från 17 till 23 procent. Detta innebär att mer än en tredjedel av riskvikterna ligger i denna kategori. Med nödvändighet minskar därmed vikten för övriga riskkategorier, exempelvis kapital- och likviditetsmått.

FI stöder tanken att öka betydelsen av indikatorer som speglar insättningsgarantins förväntade kostnader. Det gör avgifterna mer försäkringsmässiga. Valet av huruvida Riksgälden avser att sätta ett institut i resolution som indikator framstår som logiskt. Ett sådant institut måste uppfylla krav på nedskrivningsbara skulder vilket gör att bufferten ner till insättningsgarantin är större än i övriga institut.

Det framgår inte uttryckligen av promemorian, men en följd av denna omviktning är med all sannolikhet att små institutet får högre avgifter och större (systemviktiga) får lägre än enligt nuvarande avgiftsmodell. Med tanke på att ett antal mindre institut använder garanterad inlåning som huvudsaklig finansieringskälla för klart riskfylld verksamhet bedömer FI att det principiellt är en önskvärd effekt av att öka vikten för indikatorerna i denna kategori.

Kapitalmätt

Riksgälden föreslår att kapitalmättet kärnprimärkapitalkvot ska bytas ut mot *kapitalkravskvot*. Som skäl skriver Riksgälden: ”Nyckeltalet kapitalkravskvot omfattar en större del av institutens riskbärande kapital än kärnprimärkapitalkvot samt fångar en större del av institutets risker (såväl pelare 1 som pelare 2).”

Resonemanget är summariskt.³ FI noterar att kapitaltäckningsregelverket de senaste åren har utvecklats mot att risker i större utsträckning måste täckas av kärnprimärkapital. Anledningen är att regelgivarna har blivit alltmer tveksamma till förmågan hos övrigt primärkapital och supplementärt kapital att absorbera förluster. FI skulle vilja se mer analys av om det är ändamålsenligt att i detta sammanhang inkludera annat än kärnprimärkapital i mättet.

Likviditetsmätt

Riksgälden föreslår att vikten för likviditetsrisk ska fördelas lika mellan det kortsiktiga måttet LCR och det mer långsiktiga finansieringsmättet NSFR. Som skäl anför Riksgälden att ”LCR och NSFR (...) tillsammans (ger) en mer nyanserad bild av institutens finansiering och likviditet” (s. 13).

FI noterar att den centrala frågan här är vilken av indikatorerna som bäst mäter den risk som ett institut medför för insättningsgarantin. Det är tänkbart att måtten är lika viktiga i det avseendet, men i och med att de har olika karaktär är det även möjligt att så inte är fallet. Ett mer utförligt resonemang kring måttens egenskaper hade varit värdefullt.

Fördelning av individuell riskpoäng (avsnitt 3.3.4)

Riksgälden föreslår att för några riskindikatorer ska *absoluta intervall* användas i stället för som hittills relativa. FI bedömer att detta principiellt är ett steg i rätt riktning. Den förväntade kostnaden för att garantera insättningarna i ett visst institut är mer eller mindre oberoende av hur läget är i övriga institut.

Att ta ställning till vilket alternativ som är bäst för varje enskild indikator är svårare. Även här hade det varit värdefullt om Riksgälden i underlaget hade inkluderat beräkningar av hur nuvarande system fungerar och hur förslaget påverkar utfallet.

De överväganden Riksgälden redovisar är inte i alla delar enkla att värdera. Kriteriet som används för att välja ett absolut intervall är att ”det finns en känd önskvärd nivå att basera intervallen på” (s. 16). Om man tolkar noll i riskpoäng som liktydigt med ”önskvärd nivå”, framgår att den nivån är 200 procent för LCR, 0,63 procent för andel nödlidande lån och 0–2 procent för avkastning på totalt kapital. Hur Riksgälden kommer fram till just dessa nivåer framgår inte

³ I det här fallet bidrar även en otydlig definition till att FI har svårt att ta ställning till förslaget. *Kapitalkravskvot* inte är ett etablerat begrepp. I EBA:s riktlinjer anges *kapitaltäckningskvot* (”capital adequacy ratio”) som möjlig riskindikator i kategorin kapital. Det definieras allmänt som totalt kapital dividerat med totala riskvägda tillgångar.

tydligt. Det framgår inte heller varför det är möjligt att ange en önskvärd nivå för LCR, men inte för det andra likviditetsmättet, NSFR.

FI vill särskilt uppmärksamma indikatorn *avkastning på totalt kapital*, trots att Riksgälden här inte föreslår någon ändring. Den fungerar så att exempelvis för ett institut som går från -0,1 till +0,1 i avkastning på totalt kapital faller riskpoängen från 100 till noll (ju högre riskpoäng, desto högre avgift). I andra ändan av skalan faller riskpoängen från 100 till 50 för ett institut som går från 15,1 till 14,9 i avkastning.

FI kan se skäl att försöka fånga institut som får hög avkastning via högt risktagande. Det kan motivera att sätta höga riskpoäng på institut med mycket hög avkastning. Det är dock ett grovt mått. Det finns institut med hög avkastning som inte tar stora risker, t.ex. därför att de även har andra verksamheter än in- och utlåning där marginalerna är högre.

FI vänder sig dock bestämt mot att betrakta institut med låg avkastning som de minst riskfyllda. Låg avkastning innebär att ett institut inte kan täcka oväntade kreditförluster med vinstmedel. Det gör verksamheten mer störningskänslig och ökar risken för fallissemang.

Låg avkastning kan även avspegla att institutet har en svag affärsmodell. Det räcker att se sig om i Europa för att hitta banker i denna kategori där det är tydligt att risknivån för insättningsgarantin är hög. Att euroländerna inte kunnat enas om att införa en gemensam insättningsgaranti är ett tecken på detta.

Med en så låg avkastning som 1–2 procent kan ett institut dessutom frestas att höja risknivån. Detta innebär att låg historisk avkastning kan vara en indikator på *högre* framtida risktagande och därmed *större* risk för fallissemang. Eftersom kostnaderna för garantin bestäms av vad som händer framöver, inte av historiska förhållanden, kan denna indikator visa sig vara missvisande som mått på framtida förluster.

FI anser därför att det finns starka skäl att ompröva indikatorn avkastning på totalt kapital och hur den hanteras i modellen. Inte minst de drastiska – och svårmotiverade – effekterna av förändringar kring noll i avkastning bör tas bort. Om problemen inte går att lösa genom att ändra fördelningen av riskpoäng, bör Riksgälden analysera andra indikatorer som bättre kan fånga effekter av risktagande och affärsmodell.

Beräkning av riskindikatorer (avsnitt 3.3.5)

Riksgälden föreslår att beräkning av riskindikatorer ska göras enligt instruktioner som vid varje rapporteringstillfälle meddelas av Riksgälden. Som motiv till ändringen skriver Riksgälden: ”De specifika instruktionerna kan kontinuerligt komma att ändras.” (s. 18). I nuvarande föreskrifter framgår detta av bilagan.

FI bedömer att förslaget kräver mer analys. Av de nuvarande föreskrifterna framgår inte endast beräkningsmetoder utan grundläggande definitioner av riskindikatorerna. Riksgälden bör redovisa en analys av huruvida definitioner

och instruktioner för beräkning av riskindikatorer utgör normgivning eller inte. I det förra fallet ska instruktionerna, liksom hittills, ingå i föreskrifterna.

För att motivera en ändring av denna karaktär behövs även en förklaring av *varför* instruktionerna kan behöva ändras inför varje rapporttillfälle, inte endast att så kan komma att ske. I analysen av de administrativa konsekvenserna av förslaget anges att nyckeltalen är ”vedertagna och okomplicerade att beräkna” (s. 19). Det skulle kunna tala för behovet av årliga ändringar inte är så stort. Å andra sidan skulle den administrativa kostnaden kunna bli högre om ändringarna innebär att Riksgälden skulle byta till mindre vedertagna nyckeltal.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

Lars Hörngren
Senior rådgivare
08-40898360