

## R E M I S S V A R

Riksgälden  
Avdelningen för insättningsgarantin  
103 74 Stockholm

## Förslag om ändrad avgiftsmodell för insättningsgarantin (RG 2016/1064)

Finansinspektionen (FI) har fått möjlighet att yttra sig över Riksgäldens förslag till ändrade föreskrifter om insättningsgaranti (RG 2016/1064). Som tillsynsmyndighet har FI ett stort intresse av att insättningsgarantin är utformad på ett sätt som bidrar till ett stabilt finansiellt system som präglas av högt förtroende, samtidigt som det finns ett högt skydd för konsumenter.

FI ser positivt på att Riksgälden föreslår en mer riskbaserad avgiftsmodell för insättningsgarantin. Riskbaserade avgifter kan liknas vid ett försäkringssystem där de institut som utsätter insättningsgarantin för högre risk får betala en högre premie (avgift). På omvänt sätt ska avgiften för ett institut kunna sänkas om risknivån faller. För att avgiftsmodellen ska uppnå en sådan försäkringsprincip krävs alltså att den tar tillräcklig hänsyn till institutens underliggande risknivå. Enligt FI:s bedömning finns det en risk för att den föreslagna modellen inte fullt ut uppnår detta. FI anser därför att det finns ett behov av att stärka modellens koppling mellan avgiftens storlek och den underliggande risk som instituten utsätter insättningsgarantin för.

FI anser att *riskbaserade* avgifter bör bidra till att minska incitament till högt risktagande bland instituten som omfattas av garantin, som kan medföra förluster inom ramen för insättningsgarantin. Ett annat syfte med riskbaserade avgifter är att minska möjligheten för institut med hög riskprofil att dra fördel av insättningsgarantin, för att få billigare finansiering än vad som annars vore fallet. Om de riskbaserade avgifterna baseras på försäkringsmässiga principer kommer institutens avgiftsnivå i möjligaste mån återspegla de risker som insättningsgarantin utsätts för.

Något som kan vara viktig att ta hänsyn till i en avgiftsmodell som ska baseras på försäkringsmässiga principer är hur instituten hanteras vid fallissemang. I Sverige kan detta genomföras på två sätt, som innebära olika stora risker för insättningsgarantin. Det ena sättet innebär att det fallerande institutet likvideras på traditionellt vis, då det bli aktuellt att aktivera insättningsgarantin. Alternativet till detta är att institutet hanteras genom ett resolutionsförfarande. Institut som är föremål för resolution omfattas av särskilda MREL-krav<sup>1</sup>, som innebär

<sup>1</sup> MREL = "Minimum Requirement of eligible liabilities". På svenska: "minimikrav på nedskrivningsbara skulder".

att det är osannolikt att insättningsgaranti överhuvudtaget kommer att behöva aktiveras. Om målet med avgifterna är att de ska spegla den risk som enskilda institut utsätter insättningsgarantin för, bör institut som omfattas av MREL-krav få lägre avgifter än vad den föreslagna avgiftsmodellens anger, eftersom modellen inte återspeglar hur institutet kommer att hanteras om det riskerar fallissemang.

Tillräckligt riskavspeglande avgiftsnivåer bidrar enligt FI:s bedömning till att stärka den finansiella stabiliteten, eftersom risknivån begränsas och förtroendet för insättningsgarantin upprätthålls. FI föreslår att Riksgälden ser över och eventuellt förändrar avgiftsmodellens utformning i syfte att ytterligare förstärka kopplingen mellan institutens risknivå och avgifternas storlek. Avgifterna behöver vara tillräckligt differentierade för att avspegla riskerna för insättningsgarantin på ett försäkringsmässigt sätt. Med det nuvarande förslaget ser FI en risk att detta inte kommer att kunna uppnås fullt ut och att de positiva effekterna i form av incitament till lägre risknivå därför inte uppnås fullständigt. FI anser dock att modellen i dagsläget, i enlighet med Riksgäldens förslag, bör utgå från den Europeiska bankmyndighetens (Eba) riktlinjer.

### **Bakgrund**

Den 16 april 2014 antog Europaparlamentet och rådet det omarbetade insättningsgarantidirektivet.<sup>2</sup> I Sverige har insättningsgarantidirektivet i huvudsak genomförts genom ändringar i lagen om insättningsgaranti. Lagändringarna trädde i kraft den 1 maj 2016.<sup>3</sup>

Direktivet anger bland annat regler för de avgifter som instituten som omfattas av insättningsgarantin ska betala till garantimyndigheten (i Sverige är Riksgälden ansvarig garantimyndighet). Enligt direktivet ska avgiften för det enskilda institutet baseras på omfattningen av dess garanterade insättningar och risknivån i institutens verksamhet. Direktivet tillåter att garantimyndigheten utformar sin egen riskbaserade avgiftsmodell, förutsatt att avgifterna står i proportion till institutens risknivå och i rimlig utsträckning beaktar hur riskfyllda affärsmodeller instituten tillämpar. Den nuvarande svenska avgiftsmodellen är i begränsad mån riskbaserad, då avgifterna grundas på institutens och institutens kapitalrelation.

I enlighet med insättningsgarantidirektivet har Eba utformat riktlinjer om metoder för att beräkna avgifter för insättningsgarantisystem. Riktlinjerna anger ett antal huvudprinciper, däribland att avgifterna för varje institut ska beakta sannolikheten för fallissemang och potentiella förluster när garantin aktiveras samt institutets riskprofil, grad av systemviktighet och affärsmodell. Enligt riktlinjerna syftar de riskbaserade avgifterna till att motverka problem som är

<sup>2</sup> Direktiv 2014/49/EU som är en omarbetning av 1994 års insättningsgarantidirektiv. Se <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32014L0049>

<sup>3</sup> Se promemoria ”Förstärkt insättningsgaranti”, Finansdepartementet, 24 juni 2015, <http://www.regeringen.se/rattsdokument/departementsserien-och-promemorior/2015/06/forstarkt-insattningsgaranti/>

kopplade tillinstitut som drar nytta av insättningsgarantisystemet för att få billig finansiering,<sup>4</sup> och till att skillnader i institutens riskexponering mot insättningsgarantin ska avspeglas i deras avgifter.

I riktlinjerna föreslår Eba en modell som baseras på en sammanlagd riskpoäng (institutspecifik) som beräknas genom att ett antal riskindikatorer för varje institut tilldelas en individuell riskpoäng (genom tröskelvärden) som ska spegla institutets risknivå vad gäller den enskilda indikatorn. För att beräkna den sammanlagda riskpoängen viktas de individuella riskpoängen sedan ihop enligt en given riskviktsfördelning som tillsammans summerar till 100. Eba föreslår fem olika kategorier där myndigheten bör identifiera riskindikatorerna för beräkningen.<sup>5</sup> Dessa kategorier är kapital, likviditet och finansiering, tillgängskvalitet, affärsmodell och styrning samt potentiella förluster för insättningsgarantisystemet. Syftet med de fyra första är att fånga risken för att insättningsgarantin måste aktiveras och syftet den sistanämnda kategorin är att fånga utfallet givet att garantin aktiveras.

På de grunder som beskrivs ovan har Eba tagit fram ett huvudförslag på modellutformning. Eba identifierar vilka riskindikatorer som ska användas i modellen och hur deras riskviktsfördelning ska se ut. Förslaget inkluderar åtta riskindikatorer vars riskvikter fördelas över 75 procent av den sammanlagda riskpoängen. De resterande 25 procenten av riskpoängen kan garantimyndigheten fördela på valfritt sätt, det vill säga genom att öka riskvikten på en eller flera av de åtta föreslagna riskindikatorerna alternativt addera nya indikatorer i modellen.

Riktlinjerna anger dock även att det är möjligt för garantimyndigheten att avvika från de angivna indikatorkategorierna om myndigheten anser att det finns kategorier som bättre reflekterar det nationella insättningsgarantisystemet. Detta innebär att det är möjligt för garantimyndigheten att välja helt andra riskindikatorer och riskvikter i sin modell än de Eba föreslår i riktlinjerna.

Den 21 september publicerade Riksgälden en remisspromemoria om förslag på ändringar i sina föreskrifter om insättningsgarantin (RGKFS2016:2) som innebär att avgifterna för garantin kommer att bli mer riskbaserade, i enlighet med det nya insättningsgarantidirektivet. Riksgälden föreslår en tvåstegsförändring av avgiftsmodellen för svenska institut. I det första steget beräknas avgiften enligt huvudförslaget i Eba:s riktlinjer. I ett andra steg kommer Riksgälden att göra en översyn av avgiftsmodellen. Denna översyn kommer att ske 2019 eller 2020. Att Riksgälden har valt att genomföra en två-stegsförändring motiveras med att det finns osäkerheter och begränsningar som kan påverka avgiftsmodellens utfall. Bland annat tar Riksgälden upp att kommande förändringar av

---

<sup>4</sup> Riktlinjerna anger att de riskbaserade avgifterna ska hantera moral hazard-problem. Det innebär i vid mening alla typer av situationer då institut drar nytta av insättningsgarantin för egen vinning, på bekostnad av andra institut eller ur ett stabilitets- eller konsumentskyddsperspektiv.

<sup>5</sup> EBA/GL/2015/10, Se <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1089322/EBA-GL-2015-10+GL+on+methods+for+calculating+contributions+to+DGS.pdf>

redovisningsstandarder för finansiella instrument och leasing (IFRS 9 och IFRS 13) kan komma att påverka utfallen av modellen.

Riksgälden föreslår att de ändrade föreskrifterna ska träda i kraft den 1 januari 2017, vilket innebär att avgifterna för garantin från och med 2017 ska beräknas utifrån den nya avgiftsmodellen. Inga särskilda övergångsbestämmelser föreslås i föreskrifterna.

### **Riksgäldens ställningstaganden**

Nedan följer de ställningstaganden som Riksgälden har redogjort för i sin promemoria, och FI:s kommentarer till dessa.

#### Ställningstagande 1: Den årliga avgiften

Riksgälden föreslår att det årliga avgiftsuttaget tillsvidare kommer att vara 0,1 procent av institutens sammanlagda garanterade insättningar.

Enligt lagen om insättningsgaranti ska varje institut som omfattas av insättningsgarantin betala en årlig avgift till garantimyndigheten. Institutens sammanlagda avgifter för ett år ska uppgå till 0,1 procent av det totala belopp som de garanterade insättningarna utgör. Lagen säger ingenting om avgiftsnivån för enskilda institut.

För närvarande uppgår Riksgäldens insättningsgarantifond till motsvarande 2,4 procent av de garanterade insättningarna i Sverige. I enlighet med lagen om insättningsgarantin kommer Riksgälden därmed fortsätta att ta ut en sammantagen årlig avgift på 0,1 procent. Det motiveras med att insättningsgarantin bör liknas vid en försäkring och att avgiften ska liknas riskpremier som ska hantera ersättningsfall över tid. Riksgälden menar också att det finns fördelar med att vara konsekvent i avgiftsuttagen över tid.

*FI har inga synpunkter på Riksgäldens förslag.*

#### Ställningstagande 2: Ersättningsbelopp som överstiger 950 000 kr

Riksgälden föreslår att ersättningsberättigade insättningar som kan överskrida garantins maximala ersättningsbelopp på 950 000 kronor exkluderas från avgiftsuttaget.

Enligt de senaste ändringarna i lagen om insättningsgaranti har det införts en möjlighet att få ett ersättningsbelopp som överstiger garantins begränsning på 950 000 kronor. Sådana ersättningsbelopp gäller särskilt skyddsvärda insättningar såsom medel som hänförs till försäljning av privatbostad och utbetalning av försäkringsersättningar. Riksgälden föreslår att sådana insättningar exkluderas från avgiftsuttaget, det vill säga att bankerna inte ska behöva rapportera in det extra beloppet (som överstiger 950 000) för dessa insättningar då avgiften fastställs.

*FI har inga synpunkter på Riksgäldens förslag.*

### Ställningstagande 3: Val av avgiftsmodell

Riksgälden föreslår att avgifterna för insättningsgarantin i ett första steg ska beräknas utifrån den avgiftsmodell som anges i Eba:s riktlinjer.

### Ställningstagande 4: Val av indikatorer

Riksgälden föreslår att samma indikatorer och riskviktsfördelning som Eba föreslår i sina riktlinjer används i den svenska modellen.

### Ställningstagande 4: Val av spridningsintervall

Riksgälden föreslår ett spridningsintervall, på 70–180 procent, vilket styr den slutliga nivån på institutens avgift.

Riksgälden föreslår att förändringarna i avgiftsmodellen genomförs i två steg. I ett första steg, inför avgiftsuttaget 2017, tillämpas den avgiftsmodell som direkt följer av Eba:s riktlinjer.<sup>6</sup> I ett andra steg, inför avgiftsuttaget 2019 eller 2020, avser Riksgälden att göra en fördjupad översyn av avgiftsmodellen i syfte att stärka kopplingen mellan institutens risknivå och storleken på deras avgift. Att Riksgälden har valt att genomföra en två-stegsförändring motiveras med att det finns osäkerhetsfaktorer som kan komma att påverka avgifternas storlek framöver.

Riksgälden har valt att utgå från Ebas huvudförslag vad gäller åtta indikatorer som tilldelas en sammanlagd riskvikt på 75 procent. Riksgälden föreslår att den resterande riskvikten på 25 procent, som Riksgälden kan använda på valfritt sätt, fördelas över samma indikatorer med samma fördelning som de övriga 75 procenten.

Riksgälden föreslår ett spridningsintervall för avgifterna på 70-180 procent, vilket innebär att den högsta avgiften kan sättas till drygt 2,5 gånger högre än den lägsta. Ebas riktlinjer tillåter i normalfallet att garantimyndigheten använder sig av intervall upp till 50-200 procent (det vill säga den högsta avgiften kan vara fyra gånger så stor som den lägsta), men om goda skäl finns så får intervallet göras bredare.

#### *FI:s övergripande syn på val av avgiftsmodell:*

FI anser att avgiften för insättningsgarantin bör avspegla den risk som instituten utsätter insättningsgarantin för. FI ställer sig därför positiv till att Riksgälden föreslår en riskbaserad avgiftsmodell. FI anser också att Riksgäldens förslag att genomföra förändringarna av avgiftsmodellen i två steg kan vara ändamålsenligt. På så vis får Riksgälden möjlighet att utvärdera modellen utifrån hur väl den tar hänsyn till institutens riskexponering mot insättningsgarantin, efter att ha observerat hur avgifterna faller ut i modellen under ett par år.

FI har ett stort intresse av att insättningsgarantin är utformad på ett sätt som stödjer målen om finansiell stabilitet och konsumentskydd. Enligt FI uppnås detta bäst genom att avgifterna i största möjliga mån är försäkringsmässiga,

---

<sup>6</sup> EBA/GL/2015/10, se fotnot 3.

vilket kräver att avgiftsmodellen tar hänsyn till institutens underliggande risknivå i tillräckligt stor utsträckning.

Om tillräcklig riskkänslighet uppnås kan införande av riskbaserade avgifter bidra till att sänka risktagandet bland instituten. Dessutom minskas risken för att institut med hög riskprofil drar fördel av insättningsgarantin i syfte att få billigare finansiering än vad som annars vore fallet. Denna typ av problematik kan försämra förtroendet för garantisystemet. FI noterar att det i dagsläget är stora skillnader på kostnaden för inlåningsfinansiering mellan institut som omfattas av insättningsgarantin och institut som inte gör det. Bland olika institut som omfattas av insättningsgarantin är samtidigt skillnaden i kostnad för inlåningsfinansiering relativt begränsad, trots stora skillnader i affärsmodell och risknivå. Dessa skillnader bekräftas också av räntorna på olika skuldinstrument som emitterats av de institut som har möjlighet att finansiera sig via marknaden. Räntorna på dessa instrument, som inte täcks av insättningsgarantin, skiljer sig åt betydligt mellan olika institut.

Tillräckligt riskbaserade avgifter kan minska risken för ett överutnyttjande av insättningsgarantin som i händelse av fallissemang riskerar att orsaka negativa stabilitetseffekter. Om riskbaserade avgifter baseras på försäkringsmässiga principer är det rimligt att avgiftsmodellen beaktar hur instituten hanteras vid fallissemang. Detta skulle sannolikt leda till att banker som vid fallissemang avses bli föremål för resolution, och som därför ska omfattas av MREL-krav, skulle få lägre avgifter. Risken för förluster inom ramen för insättningsgarantin bör vara lägre för dessa institut då de måste hålla en viss andel kvalificerade skuldinstrument, som är efterställda insättningsgarantin och som kan användas för att täcka potentiella förluster i de fall då garantin annars skulle aktiveras. Om avgifterna ska spegla institutens risk gentemot insättningsgarantin bör avgiftsmodellen därmed kompletteras med indikatorer som fångar hur institutet kommer att hanteras vid fallissemang.

Riskbaserade avgifter bör alltså liknas vid ett försäkringssystem där de institut som utsätter insättningsgarantin för en högre risk får betala en högre riskpremie (avgift) än institut som har lägre riskprofil. På motsatt sätt ska avgiften för ett institut kunna sänkas om risknivån faller. FI anser att *riskbaserade* avgifter i största möjliga mån bör baseras på försäkringsmässiga principer. FI noterar alltså att det bland svenska institut finns betydande skillnader i affärsmodeller och risknivå. För att uppnå rättvisande och försäkringsmässigt utformade avgifter krävs att modellen tar stor hänsyn till skillnader i institutens risknivå. FI anser att det finns risk för att det nuvarande förslaget inte i tillräcklig grad uppnår detta syfte. De problem som riskbaserade avgifter avser att motverka riskerar då att kvarstå. FI ser därför positivt på att Riksgälden redan på förhand aviserar en kommande översyn av modellen, för att ytterligare stärka kopplingen mellan avgiften och institutens risknivå.

#### *FI:s synpunkter på val av indikatorer*

Inlåning kan för många institut vara en alternativ finansieringskälla till icke-säkerställd marknadsfinansiering. Om avgiften till insättningsgarantin inte i

tillräckligt stor utsträckning avspeglar den risk ett institut medför för insättningsgarantin så kan företagen få incitament att ersätta marknadsfinansiering med garanterade insättningar, då dessa kan bli märkbart billigare.

I teorin bör detta innebära att kostnaden för insättningsgarantin, åtminstone i viss mån, bör reflektera den aktuella eller hypotetiska kostnaden för motsvarande icke-säkerställd marknadsfinansiering. Ett alternativ inför den kommande översynen är därför att undersöka om en hypotetisk riskpremie (kreditspread) för icke-säkerställd marknadsfinansiering skulle kunna användas som en utgångspunkt för avgiftsnivån.

Vad gäller institutens kapitalposition så anser FI att skillnaden mellan institutets kapitalbas och dess kapitalkrav, exklusive buffertkraven, kan vara en mer relevant indikator än kapitalbasen, som är en av de föreslagna riskindikatorerna inom kategorin *kapital* i Riksgäldens nya modell. Detta mått fångar hur pass välkapitaliserat institutet är utöver det fastställda kravet som banken är tvungen att hålla, vilket borde vara mer relevant för att fastställa avgifterna.

FI anser också att Riksgälden skulle kunna överväga att inkludera kvalitativa indikatorer i modellen, som ett komplement till de kvantitativa indikatorerna. FI bedömer att det finns risk för att en modell som består av enbart kvantitativa faktorer inte fullt ut kommer att lyckas med att avspeglar institutens risknivåer. Ett inslag av kvalitativa faktorer skulle kunna utgöras av en riskbedömning av institutens affärsmodell, till exempel i form av en kategorisering av instituten i olika riskklasser. FI är medveten om att det behövs ytterligare analys för att ta fram lämpliga kvalitativa indikatorer, men på sikt vore det bra att undersöka möjligheterna till detta.

#### *FI:s synpunkter på spridningsintervall*

Mot bakgrund av FI:s åsikt om de riskbaserade avgifternas huvudsyfte, anser FI att spridningsintervallet borde sättas så brett som möjligt för att kunna uppnå en tillräcklig avgiftsdifferentiering. Lagen om insättningsgarantin föreskriver att de samlade avgifterna ska uppgå till 0,1 procent av de garanterade insättningarna i systemet, vilket i någon mån kan komplicera men inte alls omöjliggöra en hög differentiering av avgifterna. FI anser alltså att avgifterna bör kunna sättas inom ett så pass brett intervall som möjligt för att kunna avspeglar institutens olika risknivåer.

#### *Sammanfattning*

FI stödjer införandet av en riskbaserad avgiftsmodell. FI är också medveten om att Riksgälden måste förhålla sig till Ebas riktlinjer och att framtagandet av en helt ny avgiftsmodell är en utmanande uppgift. Trots detta anser FI att det är av stor vikt att ytterligare förstärka kopplingen mellan avgifterna och institutens riskprofil. I ett inledningsskede kan det vara rimligt att acceptera ett snävare spridningsintervall för avgifterna, men den underliggande riskkänsligheten i modellen bör så snart som möjligt stärkas. På sikt bör målsättningen vara att riskkänsligheten och därmed spridningen i avgiftsnivåer ska vara markant högre. Detta för att avgifterna ska vara försäkringsmässiga.

FINANSINSPEKTIONEN

Uldis Cerps  
*Verksamhetsområdeschef Bank*

Petra Lindberg  
*Analytiker*  
08-408 985 99