

2016-10-17

Riksgälden

riksgalden@riksgalden.se

Ändrade föreskrifter om insättningsgaranti – beräkning av avgifter för garantin

Sammanfattning

- Bankföreningens anser att svenska beslutsfattare bör ta ett betydligt större grepp över frågan om finansiering av insättningsgarantin och riskdifferentierade avgifter än vad som nu föreslås. Det finns starka skäl att i en kommande översyn inte enbart inkludera hur en effektiv riskdifferentiering kan utformas utan även de principer som ligger till grund för finansieringen eftersom de lagar och regler som syftar till att stärka den finansiella stabiliteten har förändrats i grunden genom bland annat det nya regelverket för resolution.
- Det hade varit önskvärt att Riksgälden tagit mer än ett första försiktigt steg mot en bättre riskdifferentiering.
- Bankföreningens principiella syn är att avgiftsintervallet bör vara stort för att stärka avgiftsmodellens riskdifferentiering. Mot bakgrund av att vi är tveksamma till att den initialt föreslagna avgiftsmodellen verkligen speglar den risk som ett institut innebär för insättningsgarantisystemet ställer vi oss dock bakom Riksgäldens förslag att under en begränsad period begränsa intervallets storlek.
- Avgiftsmodellen bör använda en kontinuerlig skala istället för breda percentilintervall. Genom en kontinuerlig skala undviks de stora tröskeleffekter som kan följa av Riksgäldens förslag.
- Bruttosoliditet är en missvisande indikator för risk och bör därför exkluderas från modellen.

Övergripande synpunkter

Bankföreningen har under lång tid propagerat för att avgifterna till insättningsgarantin ska vara riskdifferentierade på ett bättre sätt än vad som är fallet med det nuvarande systemet. Så länge avgifterna inte på ett rimligt sätt speglar den risk som ett institut tillför systemet snedvrids konkurrensen till förmån för aktörer som tar större risk i sin verksamhet jämfört med aktörer som har en mindre riskutsatt verksamhet. Det påverkar i sin tur på ett negativt sätt både marknadens funktionssätt och förutsättningarna för finansiell stabilitet.

Att det nya insättningsgarantidirektivet nu, åtminstone indirekt, betonar vikten av en riskbaserad avgiftsmodell är således ett viktigt steg framåt. Samtidigt kan konstateras att det inte är någon lätt uppgift att ta fram kvantitativa mått som är relevanta indikatorer på den typ av risk som man vill fånga inom ramen för insättningsgarantisystemet, speciellt inte om man samtidigt eftersträvar europeisk harmonisering.

Det svenska finansieringssystemet för insättningsgarantin skiljer sig på ett avgörande sätt från den europeiska grundprincipen. I Sverige sker ett "evigt" årligt avgiftsuttag på 0,1 procent av de garanterade insättningarna, oberoende av hur stora medel som finns fonderade¹. Den europeiska grundprincipen är att en avgift tas ut enbart till dess man nått en viss målnivå, vilken i insättningsgarantidirektivet fastställs till minst 0,8 procent av de garanterade insättningarna. Denna principiella skillnad skapar en konkurrensmässig ojämlikhet mellan svenska och utländska institut som inte är beroende av om avgiften är riskdifferentierad eller inte.

Ett av argumenten bakom den svenska principen för avgiftsuttag är att det bör råda en försäkringsmässig syn på insättningsgarantin. Bankföreningen vill i detta sammanhang peka på den bristande logiken som följer av en i förväg fastställd samlad avgiftsnivå och en försäkringsmässig princip för avgiftsuttag. Rimligen borde en försäkringsmässig princip leda till att det samlade avgiftsuttaget ska kunna justeras både uppåt och nedåt beroende på hur institutens samlade risk påverkas. Även storleken på de fonderade medlen borde påverka förutsättningarna för det samlade avgiftsuttaget.

En annan viktig aspekt är införandet av och kopplingen till det nya resolutionsregelverket. Ett viktigt syfte med detta regelverk är att systemviktiga banker som får problem ska kunna hanteras av de olika resolutionsverktygen och därför med allra största sannolikhet inte kommer att belasta insättningsgarantisystemet. Att mot bakgrund av denna omvälvande förändring fortsätta med ett evigt avgiftsuttag på samma nivå som tidigare förefaller varken ekonomiskt relevant eller i linje med ett försäkringsmässigt synsätt.

¹ Den svenska fonden uppgår för närvarande till cirka 2,4 procent av de garanterade insättningarna.

Sammanfattningsvis är Bankföreningens åsikt att svenska beslutsfattare bör ta ett betydligt större grepp över frågan om finansiering av insättningsgarantin och risk-differentierade avgifter än vad som nu föreslås. Det finns starka skäl att i en kommande översyn inte enbart inkludera hur en effektiv riskdifferentiering kan utformas utan även de principer som ligger till grund för finansieringen eftersom de lagar och regler som syftar till att stärka den finansiella stabiliteten i Sverige har förändrats i grunden. I samband med införandet av resolutionsregelverket fick till exempel skyddade insättningar en högre prioritet i insolvens- och resolutionsförfarande. Utöver det har såväl kapital- som likviditetskrav successivt skärpts för svenska banker.

När det gäller utformningen av en ny avgiftsmodell framgår nedan att Bankföreningen anser att det hade varit önskvärt om Riksgälden tagit mer än ett första försiktigt steg mot en bättre riskdifferentiering. Vi anser att myndigheten skyndsamt bör ta ett nästa steg för att skapa en avgiftsmodell som i högre utsträckning än det nuvarande förslaget rankar instituten efter den faktiska risk som de tillför insättningsgarantisystemet.

Synpunkter på Riksgäldens förslag

3.3.2 Övergripande angående valet av avgiftsmodell

Genomförande i två steg

Riksgälden föreslår att förändringarna i avgiftsmodellen genomförs i två steg. I ett första steg används en basmodell enligt EBA:s riktlinjer. I ett andra steg, inför avgiftsuttaget för 2019 eller 2020, är ambitionen att ta fram en modell som "... ännu bättre rankar instituten utifrån risk".

Bankföreningen anser att det hade varit önskvärt att Riksgälden redan nu kunnat ta fram en bättre fungerande avgiftsmodell än den som föreslås. EBA:s riktlinjer publicerades i september 2015 och även övriga omständigheter har varit mer eller mindre klara under en längre tid. Många av de begränsningar som Riksgälden anför som skäl för att genomföra förändringar i två steg, till exempel att det totala avgiftsuttaget ska uppgå till 0,1 procent, torde föreligga även när den fördjupade översynen ska genomföras.

Särskilt skyddsvärda tillgångar

Riksgälden föreslår att särskilt skyddsvärda insättningar, av främst enkelhetsskäl, inte ska ligga till grund för avgiftsuttaget.

Bankföreningen delar Riksgäldens uppfattning.

3.3.3 Avgiftsmodellen

Synpunkter på avgiftsmodellen

Riksgälden föreslår att intervallet som styr den slutliga avgiftsnivån ska vara 70-180 procent. Den lägsta avgiften ska således vara 70 procent av avgiftssatsen och den högsta 180 procent. Det huvudsakliga skälet till att Riksgälden väljer ett snävare intervall än det som möjliggörs i EBA:s riktlinjer tycks vara den osäkerhet som finns om hur effektivt den initialt föreslagna avgiftsmodellen fångar institutens risk.

Bankföreningens principiella syn är att avgiftsintervallet bör vara stort för att stärka avgiftsmodellens riskdifferentiering. Mot bakgrund av att vi är tveksamma till att den initialt föreslagna avgiftsmodellen verkligen speglar den risk som ett institut innebär för insättningsgarantisystemet ställer vi oss dock bakom Riksgäldens förslag att under en begränsad period begränsa intervallets storlek.

Riksgälden föreslår för flertalet av riskindikatorerna att instituten utifrån relativa intervall ska placeras i percentilintervall om 20 procent.

Bankföreningen avstyrker Riksgäldens förslag och förespråkar istället en kontinuerlig skala. Genom en kontinuerlig skala undviks de stora tröskeeffekter som kan följa av Riksgäldens förslag. Sådana tröskeeffekter kan, såsom Riksgälden framhåller, visserligen skapa positiva incitamentseffekter i meningen att ett institut kan få en markant lägre riskpoäng genom att förbättra en riskindikator. Stora intervall kan dock likväl få motsatt effekt. Till exempel kan ett institut trots en avsevärd förbättring av en riskindikator bli kvar i samma riskpoängsintervall och därmed inte få någon positiv effekt av sitt minskade risktagande. Vidare kan agerandet hos andra institut ha betydelse för i vilket riskpoängsintervall ett institut hamnar. Om ett eller flera andra institut markant förbättrar en riskindikator kan det egna institutet mycket väl flyttas till ett riskpoängsintervall med högre riskpoäng trots att man själv kanske har förbättrat den aktuella riskindikatorn. I mångt och mycket kan man konstatera att ett instituts förflyttningar mellan olika 20-procentsintervall bestäms väl så mycket av slumpen och av andra instituts agerande som av det egna arbetet med att minska sin risk. Sammantaget anser därför Bankföreningen att de negativa effekterna av stora percentilintervall är avsevärt större än de positiva effekterna och att ett kontinuerligt intervall är att föredra.

Synpunkter på riskindikatorerna

Riksgälden föreslår att sju riskindikatorer används initialt.

Bankföreningen har följande synpunkter på de riskindikatorer som Riksgälden valt:

Bruttosoliditet är enligt Bankföreningen en missvisande indikator på risk. Generellt sett gäller att institut som har en stor andel tillgångar med låg risk (statsobligationer, bolån, etc) har en svag bruttosoliditet medan institut med stor andel högriskstillgångar (utlåning till hushåll och företag med stor risk) har en stark bruttosoliditet. Möjligen skulle bruttosoliditet kunna ha ett värde för att riskdifferentiera mellan institut som har liknande affärsmodell, men för att jämföra risken mellan olika typer av institut är måttet snarast kontraproduktivt. Bankföreningen förespråkar därför att måttet redan inför avgiftsuttaget 2017 tas bort som riskindikator.

Om bruttosoliditet trots allt används som riskindikator ifrågasätter Bankföreningen varför måttet ska beräknas enligt en övergångsvariabel. Vi menar att det redan nu är möjligt att använda den definition som slutligt kommer att gälla i det europeiska regelverket.

Andel nödlidande lån är enligt Bankföreningen en av de bättre indikatorerna för den typ av risk som bör fångas in i ett riskbaserat avgiftssystem. Institut som har en stor andel nödlidande lån torde normalt sett utgöra en betydande risk för insättningsgarantisystemet. Vi anser därför att indikatorn bör åsättas en större vikt än vad som föreslås av Riksgälden.

Avkastning på totalt kapital. Enligt Riksgäldens förslag ska nettointäkter inhämtas från post B27 i bilaga 1 till Finansinspektionens föreskrift FFFS 2014:14. Som framgår nedan inkluderas i denna post realisationsresultat från avyttringar av verksamhet. Vi anser att samtliga engångsposter, inte bara realisationsresultat, bör exkluderas vid beräkning av nettointäkter eftersom enskilda händelser kan påverka indikatorn på ett i sammanhanget orimligt sätt. Effekten av sådana enskilda händelser kan bli särskilt stor eftersom det enbart finns tre riskpoängintervall.

B24	Periodens/årets resultat från kvarvarande verksamhet (B20 : B23)	=
B25	Periodens/årets resultat från avvecklad verksamhet, efter skatt	
B26	Realisationsresultat från avyttring av avvecklad verksamhet, efter skatt	
B27	Periodens/årets resultat (B24 : B26)	=
B28	-varav resultat hänförligt till minoritetsintressen	

Synpunkter på beräkningsmetod

Riksgälden föreslår att poster i balansräkningen ska baseras på genomsnittet av värdet den 1 januari och den 31 december föregående år.

Bankföreningen föreslår att uttrycket "poster i balansräkningen" byts ut mot "indikatorer hämtade från balansräkningen" eller att det på annat sätt tydliggörs vad som avses. Avses enbart de uppgifter som ska hämtas från balansräkningen (till exempel totala tillgångar) eller avses även uppgifterna om riskindikatorer som exempelvis bruttosoliditet och kärnprimärkapitalkvot?

Vi förstår förslaget som att det genomsnittliga värdet för vissa av indikatorerna, till exempel bruttosoliditet, ska beräknas som ett genomsnitt av två kvoter – en kvot för det första avläsningstillfället och en kvot för det andra. Detta är dock inte helt tydligt i förslaget, varför Bankföreningen ser ett behov av förtydligande.

Vidare anser Bankföreningen att genomsnittsberäkningen för år T ska baseras på genomsnittet av värdet per den 31 december år T-2 och per den 31 december år T-1. Skälet är att instituten inte tar fram någon balansräkning per den 1 januari.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Johan Hansing