



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
Bankenheten
103 33 Stockholm

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

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

DNR 2017-00251

ER REF FI2017/00971/B

Remissyttrande om Promemorian Ett ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven

2017-04-10

Riksbanken välkomnar regeringens ambition att förstärka den finansiella stabiliteten. Enligt Riksbankens mening är det dock tveksamt om den ökning av resolutionsavgiften som Finansdepartementet föreslår bidrar till att resurserna för att hantera en finanskris verkligen stärks. För att förslaget ska förstärka statens möjligheter att hantera problem i den finansiella sektorn måste de högre avgiftsinbetalningarna underlätta för staten att snabbt kunna stödja banker finansiellt, exempelvis genom att ta upp lån på kapitalmarknaderna, den dag då det krävs.

Riksbanken anser att bankerna bör bidra till finansiering av åtgärder i kris. Riksbanken avstyrker promemorians förslag att ta bort riskavgifterna efter att reservens storlek nått den svenska målnivån. Enligt Riksbankens mening är det istället angeläget att regeringen utreder hur avgifterna skulle kunna utformas utifrån mer försäkringsmässiga principer, där nivån för den enskilda banken speglar de kostnader för staten som banken kan ge upphov till om den försätts i resolution och sannolikheten att banken hamnar i resolution.

Det är viktigt att de legala förutsättningarna för att fullt ut få använda resolutionsreserven enligt krishanteringsdirektivet uppfylls. Detta förutsätter att resolutionsreserven uppgår till en storlek motsvarande tre procent av garanterade insättningar. Riksbanken saknar ett underlag för att bedöma om den föreslagna nivån på resolutionsavgiften är lämplig, men konstaterar att ju snabbare reserven når målnivån desto snabbare uppfylls kriterierna för användning och desto snabbare kan en övergång till mer riskbaserade avgifter ske.

Riksbanken anser vidare att regeringen bör överväga om det på sikt inte finns bättre alternativ än en höjd nivå på avgiften till resolutionsreserven för att förstärka den finansiella stabiliteten. Det kan finnas andra åtgärder eller avgifter som ger bättre incitament och ökar möjligheterna till en framgångsrik krishantering. En fråga är då om framtida avgifter bör tas ut till resolutionsreserven, till stabilitetsfonden, som en valutareservavgift eller i annan form för att kunna användas på det mest ändamålsändliga sättet givet att olika reservers möjliga användningsområden skiljer sig åt.

Ett trovärdigt genomförande av resolution är viktigt för finansiell stabilitet

Det finansiella systemet består av olika företag, däribland banker, som tillhandahåller för samhället viktiga tjänster. Om en bank får problem eller går omkull kan det leda till stora samhällsekonomiska kostnader. Detta är ett motiv till att bankerna måste ha en viss nivå eget kapital för att skydda sig mot oväntade förluster i verksamheten. Det är också viktigt att de kan hantera sina likviditetsbehov. Motståndskraftiga banker i kombination med en effektiv tillsyn bidrar till att förstärka stabiliteten på finansmarknaden eftersom det minskar risken för att bankerna får problem.

Även med kapitalkrav och god tillsyn kan det inte uteslutas att en bank ändå får problem och fallerar. Det är viktigt att krisdrabbade finansiella företag kan hanteras utan att det innebär att kritiska funktioner äventyras och utan att det ger upphov till spridningseffekter i det finansiella systemet, samtidigt som det är angeläget att staten inte tvingas träda in med ekonomiskt stöd. För att i möjligaste mån säkerställa detta har man inom EU efter den globala finanskrisen tagit fram nya regler för hantering av banker i kris, det så kallade resolutionsramverket.

Resolution är i princip ett alternativ till ett normalt insolvensförfarande som konkurs eller företagsrekonstruktion. Ett viktigt syfte med resolution är att säkerställa att det i första hand är bankens aktieägare och borgenärer – och inte skattebetalarna – som ska bära de förluster som uppkommer och bidra med de pengar som behövs för att banken på nytt ska uppfylla kapitalkraven. En förutsättning för att det ska vara möjligt är att banker har tillräckligt med eget kapital och skulder som kan skrivas ner eller konverteras. Bankerna måste därför utöver kapitalkrav även uppfylla ett minimikrav på nedskrivningsbara skulder (MREL-kravet) som beslutas av Riksgälden.

Om det egna kapitalet och de skulder som kan skrivas ner trots allt inte räcker till för att återställa bankens kapitalsituation får i vissa fall den så kallade resolutionsreserven användas.

Bankerna ska bidra till finansiering av åtgärder i resolution

Resolutionsreserven ska finansiera åtgärder som krävs i resolution. Användningsområdena är reglerade i krishanteringsdirektivet och inkluderar att utfärda garantier avseende tillgångar och förpliktelser för banken i resolution, ge lån till banken, förvärva tillgångar från banken och kompensera ägare och borgenärer som får ett sämre ekonomiskt utfall än i likvidation.

Bankerna ska själva finansiera de aktuella åtgärderna genom att i förväg betala in så kallade resolutionsavgifter till resolutionsreserven, vars storlek styrs av krishanteringsdirektivet. Enligt krishanteringsdirektivet ska storleken på reserven motsvara åtminstone en procent av garanterade insättningar (målnivå). Denna storlek ska uppnås före 31 dec 2024. Direktivet behandlar inte vad som sker med inbetalningar efter att reservens målnivå uppnåtts.

Den svenska implementeringen i lagen om resolution skiljer sig från krishanteringsdirektivet på främst tre områden. Sverige har för det första valt en högre målnivå för storleken på reserven - tre procent av garanterade insättningar. För det andra har Sverige ambitionen att uppnå målnivån snabbare. Genom en överföring om 12 miljarder kronor från stabilitetsfonden nåddes direktivets målnivå (en procent) för reserven redan 2016, medan den svenska målnivån tre procent väntas uppnås vid årsskiftet 2020/21.

För det tredje upphör inte det svenska avgiftsuttaget när reservens storlek nått den svenska målnivån. Bankerna upphör i och för sig att betala resolutionsavgifter enligt EU-förordningens avgiftsprinciper vid målnivån. När reserven överstiger målnivån tre procent tillkommer dock enligt svensk rätt istället så kallade riskavgifter, vilket gör att avgiftsuttaget från bankerna blir kontinuerligt.

Finansdepartementet föreslår nu en höjning av avgiftsuttaget till resolutionsreserven. Enligt Finansdepartementet finns två syften med avgifterna från bankerna. Dels att finansiera kostnader för åtgärder i resolution, dels att ge bankerna incitament att minska risktagandet. Riksbanken ger i det följande sin syn på hur Finansdepartementets förslag förhåller sig till dessa två syften.

Finansiering av kostnader för resolution

Resurser måste finnas tillgängliga när så krävs

Förslaget syftar till att bidra till en förstärkning av stabiliteten på finansmarknaden genom förstärkta resurser för staten att hantera en finanskris. Som Finansdepartementet skriver är finanskriser mycket kostsamma och Sverige har en stor finansiell sektor i förhållandet till den svenska ekonomin.

Riksbanken anser dock att det är långt ifrån självklart att den ökning av resolutionsavgiften som Finansdepartementet föreslår bidrar till att resurserna att hantera en finanskris verkligen förstärks.

Den svenska resolutionsreserven utgörs inte av en faktisk fond och några likvida medel öronmärkta för bankkrishantering innehas inte. En förutsättning för att resurserna att hantera finansiella problem verkligen stärks är därmed enligt Riksbankens mening att avgiftsinbetalningarna leder till att statens ekonomiska ställning är sådan att staten snabbt kan stödja banker finansiellt, exempelvis genom att ta upp lån på kapitalmarknaderna vid behov.

Statens ekonomiska ställning styrs dock av det finanspolitiska ramverket. Enligt detta ramverk är det långt ifrån självklart att högre statliga inkomster, till exempel inkomster från en högre resolutionsavgift, leder till lägre offentlig skuldsättning. De högre inkomsterna skulle istället kunna ge utrymme för statliga utgiftsökningar eller skattesänkningar på andra områden.

De legala förutsättningarna för att få använda resolutionsreserven måste uppfyllas

Riksbankens utgångspunkt är att aktieägare och borgenärer, och inte skattebetalarna, ska bära de förluster som uppkommer och ansvara för återkapitalisering av banker. Det bör också genomsyra all planering som görs och storleken på det MREL-krav som fastställs. Det nya resolutionsramverket är dock fortfarande oprövat. Det kan därför inte uteslutas att svenska staten, trots höga ambitioner att undvika att belasta skattebetalarna, kan behöva skjuta till avsevärda belopp – inom de ramar som EU:s statsstödsregler tillåter – för att kapitalisera en bank i kris eller för att förebygga att banken fallerar. Om det enligt det europeiska regelverket inte är möjligt att använda statliga medel i en situation då det är absolut nödvändigt, exempelvis för att upprätthålla de kritiska funktioner som banken i resolution har eller för att undvika att problemen sprider sig till andra delar av det finansiella systemet, skulle konsekvenserna för realekonomin kunna bli påtagligt negativa.

Riksbanken vill därmed understryka vikten av att de legala förutsättningarna för att få använda reserven enligt krishanteringsdirektivet uppfylls. Enligt huvudregeln måste kapital och skulder motsvarande åtta procent av bankens totala tillgångar först skrivas ner. Enligt en alternativ, något mindre krävande, regel måste motsvarande 20 procent av bankens riskvägda tillgångar skrivas ner för att resolutionsreserven ska få användas men då måste reserven uppgå till minst tre procent av garanterade insättningar. Endast om denna skuldnedskrivning inte är tillräcklig får medel tas från reserven motsvarande, som huvudregel, maximalt fem procent av bankens totala tillgångar.

På en koncentrerad bankmarknad liknande den svenska bör huvudregeln vara att resolutionsreserven uppgår till en nivå som gör det tillåtet att använda den om det skulle visa sig nödvändigt. Riksbanken anser av detta skäl att det är viktigt att resolutionsreserven uppnår en storlek som motsvarar tre procent av garanterade insättningar så snart som möjligt.

Avgiften ska ge bankerna incitament att minska överdrivet risktagande

Riksbanken har inget principiellt att invända mot att nivån på resolutionsavgiften höjs

Finansdepartementet föreslår att de sammanlagda resolutionsavgifterna för ett år ska ökas från 0,09 procent till 0,125 procent av det totala avgiftsunderlaget. Med avgiftsunderlaget menas lite förenklat bankernas skulder minus garanterade insättningar.

Riksbanken har inget principiellt att invända mot att nivån på resolutionsavgiften höjs. En högre avgiftsnivå innebär att reserven bör nå målnivån tre procent tidigare än annars vore fallet. Det är positivt då de legala förutsättningarna för att få använda resolutionsreserven då uppfylls. Ännu viktigare är kanske att det möjliggör en tidigare övergång till ett mer riskbaserat avgiftsuttag i Sverige. Finansdepartementets förslag saknar dock ett närmare resonemang kring den lämpliga nivån på resolutionsavgiften. Detta gör det svårt för Riksbanken att ta ställning till den föreslagna nivån.

Riskavgifterna bör utformas så att bankerna bär kostnaderna för sina egna risker

Eftersom Riksbanken anser att det är långt ifrån självklart att den ökning av resolutionsavgiften som Finansdepartementet föreslår bidrar till att resurserna att hantera en finansiell kris verkligen förstärks blir syftet att ge bankerna incitament att minska sitt risktagande desto viktigare. För att uppnå detta behöver avgiften utformas så att bankerna i möjligaste mån bär kostnaderna för sina egna risker.

Resolutionsavgiften fastställs enligt en EU-förordning. En förordning har direkt verkan i medlemsländerna vilket inte ger resolutionsmyndigheterna någon möjlighet att anpassa avgiftsberäkningen till nationella förhållanden och nationella instituts särart. EU-förordningen gäller endast för att säkerställa att reserven når målnivån. Ett land har därmed möjlighet att utforma en avgift enligt egna principer när målnivån har uppnåtts. Sverige har utnyttjat möjligheten genom att i gällande rätt föreskriva att bankerna när reserven når den svenska målnivån istället för resolutionsavgifter ska börja betala så kallade riskavgifter, vars utformning dock ännu inte är fastställd.

Riksbanken avstyrker Finansdepartementets förslag att ta bort riskavgifterna för att istället fortsätta med EU-förordningens avgiftsprinciper även efter att reserven nått målnivån. Riksbanken anser att resolutionsavgifter beräknade utifrån förordningen inte ger bankerna tillräckligt starka incitament att minska överdrivet risktagande. Avgiften är förvisso riskbaserad utifrån ett antal fastställda riskindikatorer enligt förordningen men bygger inte

på en banks absoluta risknivå utan endast på relativ risk i jämförelse med andra banker.

Riksbanken har förståelse för att en beräkningsmetod där ett fast totalt uttag fördelas ut på bankerna kan vara logiskt i en fas då reserven ska byggas upp till en viss nivå under en begränsad tidsperiod, men anser att ett fortsatt användande av en sådan metod efter att målnivån uppfyllts ger onödiga begränsningar i incitamentsstrukturen. Trots att resolutionsavgiften är riskbaserad tar den endast hänsyn till den relativa risknivån mellan enskilda institut men beaktar inte hur risker i det finansiella systemet som helhet förändras. Om en banks risk ökar skulle den få betala mer men andra banker automatiskt mindre eftersom det totala uttaget inte ändras. Om alla institut ökar sina risker lika mycket och riskerna i systemet därmed som helhet ökar innebär det inte heller någon förändring av deras avgifter.

Riskavgiften, som enligt förslaget ska tas bort, har ingen motsvarighet i krishanteringsdirektivet och därmed finns möjlighet att skraddarsy avgiften för att passa svenska syften.

Riksbanken anser därmed att regeringen bör utreda hur riskavgiften bäst kan anpassas till svenska förhållanden och utformas efter försäkringsmässiga principer. Med försäkringsmässiga avgifter avser Riksbanken att dessa inte enbart bör ta hänsyn till fördelningen av en given risknivå utan också till den absoluta nivån på risk i det finansiella systemet och att avgifterna därmed kan variera över tid. Avgifterna bör ses som en årlig försäkringspremie som återspeglar den faktiska risk som tas av ett enskilt institut och där avgiften ökar när den försäkrades riskprofil försämrats. För att undvika procykliska effekter bör även möjligheten att basera avgiften på långsiktiga medelvärden av lämpliga indikatorer utredas.¹

Regeringen bör överväga vilka avgifter som bäst främjar finansiell stabilitet

Om en av storbankerna skulle falla skulle det innebära betydande kostnader. Även om en effektiv process för resolution skulle begränsa de direkta kostnaderna för staten, innebär en finanskris avsevärda samhällsekonomiska kostnader i form av kreditåttstramning, arbetslöshet och BNP-bortfall. Riksbanken anser därmed att det är av största vikt att minimera risken att en bank hamnar i sådana problem genom att säkerställa att det finns möjlighet att vidta åtgärder redan innan en bank sätts i resolution.

Mot bakgrund av att resolutionsreserven endast får användas i resolution och användningen omgärdas av omfattande restriktioner anser Riksbanken att det finns anledning att överväga om det på sikt inte finns bättre alternativ än en höjd nivå på avgiften till resolutionsreserven för att förstärka den finansiella stabiliteten. Det kan finnas andra åtgärder eller avgifter som ger bättre incitament och ökar möjligheterna till en framgångsrik krishantering. En fråga är till vilken reserv som avgifterna bör föras för att kunna användas på det mest ändamålsändliga sättet och för att så långt som möjligt uppnå de önskade effekterna för finansiell stabilitet.

I Sverige inrättades stabilitetsfonden redan 2008. Inbetalningar gjordes sista gången 2015, varefter bankerna istället betalar avgift till resolutionsreserven. En viss överföring av medel

¹ Mer riskbaserade avgifter skulle också ha fördelen att de skulle kunna baseras på ett genomsnitt av ett antal balansräkningsposter från flera kvartal och därmed minska risken för störningar på marknaderna i samband med årsskiftet, medan underlaget för resolutionsavgiften enligt förordningen måste baseras på balansräkningen vid årsskiftet.

gjordes från stabilitetsfonden vid starten av resolutionsreserven, men resterande del av stabilitetsfonden finns kvar och kan användas bland annat till förebyggande stödåtgärder till solida banker.

Utifrån detta anser Riksbanken att regeringen även har anledning att överväga om det skulle vara mer ändamålsenligt att efter att EU-direktivets krav på storlek för resolutionsreserven uppfyllts istället använda framtida avgifter till andra ändamål, som exempelvis till stabilitetsfonden eller för att täcka kostnader förknippade med Riksbankens valutareserv, utifrån att reservernas tillåtna användningsområden skiljer sig åt.

På direktionens vägnar:

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Stefan Ingves".

Stefan Ingves

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Emelie Nilsson".

Emelie Nilsson

I beslutet har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Kerstin af Jochnick, Per Jansson, Martin Flodén, Henry Ohlsson och Cecilia Skingsley.

Föredragande har varit Camilla Ferenius.