

2013-05-23

Dnr 2013/513

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

SOU 2013:6 Att förebygga och hantera finansiella kriser – delbetänkande från Finanskriskommittén

(Fi2013/329)

Sammanfattning

Finanskriskommittén har gjort ett omsorgsfullt arbete i att kartlägga och utvärdera de svenska myndigheternas hantering av den finansiella krisen. Riksgäldskontoret, nedan benämnt Riksgälden, delar utredningens slutsats att krishanteringen i stort var framgångsrik, men att det samtidigt finns områden att förbättra.

Förslaget att en struktur för makrotillsyn bör införas är välkommet. Riksgälden anser dock att det behöver tas ett större grepp kring makrotillsynens roll och närmare innehåll än vad kommittén har gjort. Denna fråga borde enligt Riksgäldens mening ha föregått diskussionen om makrotillsynens organisatoriska hemvist. Beslut om organisationen bör fattas efter det att makrotillsynens mål och verktyg närmare definierats.

Riksgälden drar emellertid vissa tentativa slutsatser rörande principer för makrotillsynens framtida organisatoriska uppbyggnad. Riksgälden anser för det första att ansvaret för makrotillsynen inte bör splittras på flera myndigheter utan läggas på en myndighet. Denna myndighet bör vara Finansinspektionen. För det andra anser Riksgälden att samrådet i makrotillsynsfrågor bör vara bredare än det som utredningen föreslår. Även Riksgälden och Finansdepartementet bör involveras. Samrådet kan enligt Riksgäldens uppfattning med fördel ske inom ramen för det redan etablerade stabilitetsrådet, vilket även fortsättningsvis bör ledas av regeringen.

Kommitténs förslag att Riksbanken ska bära huvudansvaret för likviditetsförsörjningen är okontroversiellt och en naturlig del av en centralbanks uppgift. På samma sätt är det lika naturligt och rimligt att kompletterande likviditetsstödande åtgärder ska kunna vidtas av regeringen och Riksgälden. Riksgälden avstyrker däremot det föreslagna arrangemanget med utlåning av statspapper från Riksgälden till Riksbanken.

Riksgälden delar utredningens syn kring finansieringsarrangemangen för statens åtagande gentemot den finansiella sektorn. Stabilitets- och insättningsgarantifonderna bör slås samman och omvandlas till en gemensam reserv. Någon faktisk fondering bör inte ske. Trots sammanslagningen bör strukturen med två separata avgifter behållas – en stabilitetsavgift och en insättningsgarantiavgift.

1. Inledande kommentarer

Finanskriskommitténs huvudsakliga uppdrag att se över och föreslå förbättringar i det svenska regelverket för hantering av finansiella kriser har inte kunnat slutföras på grund av att EU:s krishanteringsramverk har blivit försenat. Det har omöjliggjort för utredningen att göra en sammanhållande utredning om hur krisförebyggande och krishantering bör organiseras, vilket är olyckligt. Detta har inneburit att betänkandet mestadels innehåller en beskrivning av den finansiella krisens förlopp och vilka åtgärder som vidtogs. Riksgäldens uppfattning är att kommittén i denna del har gjort en grundlig och i stort rättvisande genomgång.

På grund av den försenade EU-processen innehåller betänkandet i övrigt relativt få konkreta förslag. I det följande redovisar Riksgälden sina synpunkter på dessa förslag.

2. Makrotillsyn

Mot bakgrund av lärdomarna från krisen har många länder valt att inrätta särskilda institutionella ramverk för makrotillsyn. Finanskriskommittén föreslår att en motsvarande ordning bör införas i Sverige. Riksgälden delar kommitténs syn i denna del, men anser att det hade varit önskvärt om kommittén lagt ett större fokus på makrotillsynens roll och innehåll.

Makrotillsynen och den ekonomiska politiken

Makrotillsynens roll är att identifiera systemövergripande risker och ingripa med olika typer av verktyg för att se till att riskerna inte materialiseras. Såsom makrotillsynens mål formuleras handlar det om att förebygga sådana risker som kan utgöra ett hot mot stabiliteten i det finansiella systemet. Makrotillsynens uppgift kan med andra ord beskrivas som att den går ut på att identifiera risker inom ett system och som utgör ett hot mot stabiliteten i samma system. I den mån riskerna hotar andra samhällsekonomiska intressen än den finansiella stabiliteten är detta inte makrotillsynens uppgift att ta hänsyn till.

Det är dock fullt tänkbart att samma företeelser som riskerar att ge upphov till stabilitetsproblem även kan utgöra en mer allmän risk för makroekonomiska störningar. Givet att makrotillsynen avgränsas till att enbart förebygga risker mot den finansiella stabiliteten kommer det alltså inte vara möjligt att ingripa mot alla sorters risker som genereras inom det finansiella systemet. Exempelvis skulle det inte gå att motivera några makrotillsynsåtgärder utifrån slutsatsen att riskerna med dagens skuldsättning hos svenska hushåll i första hand är att betrakta som ett efterfrågerelaterat problem (snarare än som ett problem för banksystemet).

Med dessa resonemang vill Riksgälden peka på att makrotillsynen förvisso kommer att vara en *nödvändig* förutsättning för att förebygga framtida finansiella kriser men samtidigt inte vara fullt *tillräcklig* för att hantera alla de risker som kan genereras inom det finansiella systemet. Det skulle nämligen förutsätta att makrotillsynens mål breddades till att innefatta övervakning och kontroll av risker inom det finansiella systemet som kan utgöra ett direkt hot dels mot systemet som sådant (finansiell stabilitet), dels mot intressen utanför systemet (makroekonomisk stabilitet). En sådan målformulering framstår emellertid som olämplig

av flera skäl. Inte minst skulle det innebära en oklar gränsdragning mellan makrotillsynen och den allmänna ekonomiska politiken. Riksgälden förespråkar därför att makrotillsynen avgränsas till det smalare målet kopplat till finansiell stabilitet. Risker som hotar andra intressen bör rimligtvis hanteras inom andra politikområden och med de verktyg som står till buds där.

Men även med denna avgränsning kvarstår faktum att det kommer finnas intima kopplingar mellan makrotillsynen och andra ekonomisk-politiska områden, såsom finans- och penningpolitiken. Utöver att analysobjekten och riskerna i stora delar är gemensamma så finns det även en ömsesidig påverkan mellan politikområdena som är viktig att beakta i beslutsfattandet. Dessa omständigheter gör att det finns ett starkt behov av att samordna makrotillsynen och den bredare ekonomiska politiken i syfte att uppnå en god och sammanhängande styrning av hela det ekonomiska systemet, inklusive finanssektorn.

Med tanke på både spännvidden och vikten av dessa frågor är det enligt Riksgäldens uppfattning naturligt att regeringen leder ett sådant samråd, även om det löpande ansvaret för makrotillsynen är delegerat till en (eller flera) myndighet(er). Som utvecklas närmare nedan anser Riksgälden att denna samordning bör ske inom ramen för stabilitetsrådet.

Tydligare ramverk för makrotillsynsverktygen

Även om det inte ingått i utredningens direktiv att närmare utreda en modell för makrotillsynen anser Riksgälden att det hade varit önskvärt om utredningen fört diskussionen om makrotillsynens innehåll längre. Att som kommittén enbart diskutera frågan om organisation och ansvarsfördelning – utan att ha någon konkret uppfattning om vad ansvaret i detalj innefattar – blir enligt Riksgäldens synsätt ett bakvänt sätt att bygga makrotillsynen.

För att skapa största möjliga legitimitet och effektivitet för makrotillsynen är det viktigt att ramarna för verksamheten – både vad gäller och form och innehåll – preciseras tydligt i lagstiftning (och/eller andra författningar). Att hänskjuta detta till ett råd som i sig inte har några egna beslutsbefogenheter, och vars medlemmar på egen hand inte har mandat att införa eller tillämpa de verktyg de anser mest lämpade, framstår inte som den mest ändamålsenliga lösningen.

Riksgälden anser att man först måste precisera hur ett lämpligt makrotillsynsramverk ska se ut innan de organisatoriska frågorna diskuteras. För att närma sig den frågan finns ett antal frågor som behöver utredas närmare:

- Vilken *typ* av verktyg är mest ändamålsenliga för att hantera de risker som makrotillsynen har till uppgift att hantera – kapitaltäckningsregler, skatter, avgifter, utlåningsrestriktioner etc.?
- Hur bör verktygen *tillämpas* för att ge bästa möjliga måluppfyllelse – samtidigt som skadeverkningarna på andra områden minimeras (t.ex. dynamiska kontra statiska verktyg, prisstyrning kontra kvantitativa regleringar, generella kontra sektorsspecifika verktyg etc.)?

- Hur bör *beslut* om tillämpning av verktygen fattas – genom diskretionära beslut eller genom någon form av automatisk eller semiautomatiskt beslutsregel?

En mer övergripande fråga handlar om att överväga vilka krav som kan ställas på makrotillsynens förmåga att på ett effektivt och precist sätt kunna styra och kontrollera riskerna i det finansiella systemet. Historiska erfarenheter visar på svårigheten att både kunna förutse och åtgärda de risker som byggs upp i systemet. Detta faktum belyser behovet av att makrotillsynen utformas utifrån realistiska förväntningar om vad ett sådant ramverk kan åstadkomma.

Tydligt ansvar nödvändigt

Frågan om makrotillsynens organisation är till viss del avhängig hur innehållet formeras. Eftersom kommittén inte ger några konkreta förslag i denna del blir det inte möjligt att fullt ut ta ställning till den föreslagna organisatoriska ordningen.

Riksgälden anser emellertid att det finns ett par principiella utgångspunkter som bör vara vägledande för hur makrotillsynen organiseras.

- Det yttersta ansvaret för makrotillsynen bör ligga på regeringen.
- Ansvaret för makrotillsynens genomförande – analys, tillämpning av verktyg etc. – bör så långt som möjligt koncentreras till en myndighet.
- Samtliga myndigheter som har ett ansvar för finansiell och makroekonomisk stabilitet bör involveras i ett nära samråd kring makrotillsynen.

Det finns många tänkbara sätt att organisera makrotillsynen. Utredningen diskuterar ett antal olika alternativ, alltifrån en modell med en nyinrättad makrotillsynsmyndighet till ett delat ansvar mellan Finansinspektionen och Riksbanken.

Som nyss konstaterats anser Riksgälden att det är önskvärt att ansvaret koncentreras till en enskild myndighet. Det främsta motivet till detta är att det skapar explicit och renodlat ansvar där det aldrig riskerar uppstå några oklarheter kring vems ansvar det är att agera. En modell med en ensam beslutsfattare är också vad som förespråkas av den europeiska systemrisknämnden (ESRB) i deras rekommendation kring makrotillsyn.

Finansinspektionen bör vara ensam makrotillsynsmyndighet

Vad gäller frågan om vilken myndighet som bör tilldelas detta ansvar delar Riksgälden kommitténs bedömning att etablerandet av en ny myndighet av flera skäl vore en olämplig lösning – inte minst ur ett resursperspektiv. Alternativet blir således att lägga ansvaret på antingen Finansinspektionen eller Riksbanken.

Av dessa båda alternativ bedömer Riksgälden att Finansinspektionen är att föredra. Det finns flera skäl till detta, varav ett av de främsta är att inspektionen i egenskap av tillsynsmyndighet redan förfogar över flera av de instrument som troligtvis kommer att bli aktuella att tillämpa som makrotillsynsverktyg. Att ansvaret åläggs inspektionen gör också

att det blir enklare att göra avvägningar mellan de intressekonflikter som kan uppstå i mikro- och makrotillsynen.

Inspektionen har därutöver, tack vare sin tillsynsroll, en närhet till det finansiella systemet som andra myndigheter saknar och som inte kan byggas upp på annat håll. Vidare har Finansinspektionen en väl etablerad kompetens inom regelgivning, vilket sannolikt kommer utgöra en viktig del vid den närmare utformningen och tillämpningen av makrotillsynsverktygen.

I förhållande till Riksbanken har Finansinspektion ett mindre oberoende. Styrningen av inspektionen är mer flexibel och inkluderar möjligheten för regeringen att genom bland annat regleringsbrev, förordningar och beslut styra myndigheten. För Riksbankens del finns endast lagstiftningsinstrumentet till hands. Denna omständighet skulle kunna tala för att Riksbanken i stället borde ansvara för makrotillsynen. Riksgäldens uppfattning är dock snarast den motsatta. De särskilda omständigheter som motiverar Riksbankens långtgående oberoende i fråga om penningpolitiken finns inte på samma sätt inom makrotillsynen. Därför bör inte heller makrotillsynsansvaret utövas med ett oberoende av det slag som penningpolitiken åtnjuter.

Givet bland annat denna slutsats är det inte lämpligt att makrotillsynsansvaret läggs på Riksbanken. Den rådande konstitutionella ordningen gör att styrningen av makrotillsynen skulle bli både otymplig och ineffektiv. I det fall Riksbanken trots allt skulle tilldelas makrotillsynsansvaret bör det övervägas om just detta ansvar bör följa den gängse modellen inom statlig förvaltning, till exempel genom att beslut om makrotillsyn fattas i andra former än de som gäller för penningpolitiken.

Samrådsskyldighet mellan myndigheter

Finanskriskommittén föreslår en ordning där makrotillsynsansvaret delas mellan Riksbanken och Finansinspektionen och där samordning mellan dessa båda myndigheter ska ske inom ramen för ett makrotillsynsråd. Det faktum att Riksgälden förespråkar en lösning där Finansinspektionen har ensamt myndighetsansvar för makrotillsynen betyder inte att vi anser att behovet av myndighetssamordning faller bort.

Tvärtom utgör makrotillsynen ett politikområde där behovet av myndighetsöverskridande dialog är av avgörande betydelse för framgång – inte bara för makrotillsynen som sådan utan även för den ekonomiska politiken i stort. Ett skäl till detta är att makrotillsynens gränser gentemot andra politikområden såsom mikrotillsyn, penning- och finanspolitik inte alltid är knivskarpa och enkla att definiera. Det gör att det krävs en ständig dialog kring det finansiella systemets risker och ansvaret för att hantera dessa (se även avsnittet ovan om makrotillsynen och den ekonomiska politiken).

Riksgälden är således i grunden enig med kommittén om att samordning är centralt och att det behövs en etablerad struktur för hur denna samordning ska gå till. Däremot anser vi att den bör organiseras på ett delvis annorlunda sätt än vad kommittén föreslår.

Samråd om makrotillsyn bör integreras med stabilitetsrådet...

Att det i enlighet med kommitténs förslag etableras ett lagfäst samråd kring makrotillsynen är välkommet. Det skapar en robusthet och kontinuitet som säkerställer att makrotillsynsfrågorna ges ett givet fokus över tid. Riksgälden anser dock – i motsats till kommittén – att detta samråd bör ske inom ramen för det redan etablerade stabilitetsrådet.

Bakgrunden till detta ställningstagande är att det vore olyckligt att etablera separata strukturer för krishantering respektive krisförebyggande. En sådan uppdelning riskerar att leda till ett mindre effektivt arbete med att främja och upprätthålla finansiell stabilitet. Erfarenheter från såväl finansiella som konventionella kriser visar att krishantering inte ska skötas av separata organisationer eller organ. För att uppnå bästa möjliga resultat är det i stället viktigt att krishanteringen involverar de parter som ansvarar för verksamheten i normala tider.

Med en löpande och sammanhållen samverkan mellan de parter som ansvarar för att förhindra respektive hantera kriser förbättras förutsättningarna för kontinuitet och konsekvens i stabilitetsarbetets olika delar. Det finns med största sannolikhet också viktiga ömsesidiga kunskaper att utvinna ur ett samråd mellan parter som visserligen har olika – men ändå närliggande och samspelande roller.

... vilket betyder att regeringen och Riksgälden involveras

Givet att samrådet kring makrotillsyn integreras i stabilitetsrådet faller medlemssammansättningen naturligt på plats. I förhållande till utredningens förslag innebär detta att även regeringen och Riksgälden kommer att vara fullvärdiga deltagare i samrådet. Med dessa myndigheters medverkan säkerställs den nödvändiga samordningen mellan samtliga krisförebyggande och krishanterande organ.

Men även bortsett från värdet av att knyta samman det krisförebyggande och krishanterande arbetet finns det goda skäl att involvera Riksgälden och regeringen i makrotillsynen som sådan. I Riksgäldens fall handlar det om att det krishanteringsramverk som inom kort kommer att införas inom EU lägger viktiga krisförebyggande uppgifter på den myndighet som ansvarar för krishanteringen nationellt. I dag har Riksgälden tillsammans med Finansdepartementet det ansvaret.

Att regeringen bör involveras bottnar i att man dels har det yttersta ansvaret för den finansiella stabiliteten, dels är huvudman för finanspolitiken. Detta förhållande gör också att regeringen – precis som idag – bör vara ordförande i rådet. Argumentet att makrotillsynsbesluten i och med regeringens medverkan skulle hamna för nära den politiska processen ska inte överdrivas. Med den konstruktion som föreslås kommer rådet inte ha några egna beslutsbefogenheter utan enbart utgöra en samordnande och rådgivande funktion. Makrotillsynsmyndighetens beslutskompetens och befogenheter kommer därmed förbli opåverkade av hur rådet konstrueras och huruvida regeringen ingår i detta råd eller inte.

När det gäller medverkan av fristående experter i rådet passar en sådan ordning inte särskilt väl ihop med en organisatorisk modell som bygger på att samråd kring makrotillsynen sker inom ramen för stabilitetsrådet. Riksgälden avstyrker därför förslaget.

3. Statliga åtgärder för likviditetsförsörjningen

Riksgälden delar utredningens uppfattning att Riksbanken även fortsatt bör ha huvudansvaret för likviditetsstödjande åtgärder. Det följer naturligt av Riksbankens unika roll som ensam producent av betalningsmedel.

Detta förhållande gäller dock enbart svenska kronor. Riksbanken kan inte producera utländsk valuta på egen hand utan måste anskaffa valuta genom att köpa eller låna den från någon annan aktör. Eftersom Riksbanken här alltså saknar den unika fördel man har i fråga om stöd i svenska kronor är det möjligt att tänka sig att någon annan myndighet skulle tilldelas rollen som likviditetsförsörjare i utländsk valuta.

Som Riksgälden ser det finns det dock skäl att koncentrera de likviditetsstödjande funktionerna till Riksbanken. Att Riksbanken har en valutareserv och etablerade system för kreditgivning är ytterligare skäl som talar den föreslagna ordningen. Riksgälden vill dock i detta sammanhang påpeka att det är angeläget att det finns ett regelverk på plats som tydligt anger ramarna för hur Riksbankens anskaffning av utländsk valuta får gå till. Denna fråga har nyligen utretts i en annan statlig utredning och Riksgälden har avgett sin syn på detta i ett särskilt remissvar¹.

Vad gäller statens möjligheter att kunna ge likviditetsstöd i övrigt är det fullt rimligt att regeringen, inom ramen för stödlagens bestämmelser, har möjlighet att ge lån eller ställa ut garantier. Det kan handla om åtgärder som faller utanför Riksbankens mandat, exempelvis i form av likviditetsstödjande insatser utan betryggande säkerheter.

Vidare bör också den möjlighet som Riksgälden enligt budgetlagen har att kunna emittera statspapper i stabilitetssyfte behållas. Detta var ett verktyg som spelade en viktig roll i hanteringen av krisen och som dessutom fungerade mycket väl som ett komplement till Riksbankens åtgärder. Riksgälden anser att det vore olämpligt att avhända staten ett verktyg som visat sig vara både användbart och effektivt.

Arrangemanget med statspappersutlåning till Riksbanken bör inte införas

För att effektivisera likviditetsförsörjningen vid en kris föreslår utredningen att Riksbanken ska få låna statspapper av Riksgälden. Den föreslagna ordningen är tänkt att vara ett komplement till den ovan nämnda möjligheten för Riksgälden att emittera statspapper i stabilitetsstödjande syfte. Förutsättningen för att utlåningen ska kunna ske är att villkoren för lånen är förenliga med förbudet mot monetär finansiering. Det kan enligt kommitténs bedömning åstadkommas genom en teknik där de utlånade statspapperna återlämnas till Riksgälden innan de förfaller till betalning. På sätt skulle lånen möjligen inte behöva tas upp i beräkningen av statsskulden.

¹ SOU 2013:19 Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning

Riksgälden konstaterar att det rent konceptuellt är svårt att se att Riksbankens utlåning i likviditetsstödande syfte *måste* ske genom att låna ut statspapper. I de allra flesta situationer torde det vara tillräckligt att Riksbanken lånade ut kontanta medel (i utbyte mot illikvida tillgångar som säkerhet) som bankerna sedan kan disponera fritt. Om problem med en brist på statspapper ändå kvarstår med risker för den finansiella stabiliteten faller det inom Riksgäldens ansvar att i samråd med Riksbanken åtgärda detta.

De mål som statspappersutlåningen syftar till att åstadkomma tycks således kunna uppnås med redan befintliga verktyg. Den unika egenskapen i arrangementet handlar i stället om att det är konstruerat så att det inte medför en faktisk statlig upplåning och därmed inte heller påverkar den officiella statsskulden. Detta skulle kunna ge fördelen att staten och Riksgälden inte behöver ta samma statskuldspolitiska hänsyn vid genomförandet av åtgärden. På samma sätt medför den ingen ökning av Riksbankens balansräkning, vilket möjligtvis också skulle kunna ses som en fördel i vissa situationer.

Dessa begränsade fördelar – som uteslutande handlar om hur statskulden och Riksbankens balansräkning redovisas – ska vägas mot arrangementets nackdelar. Framförallt skapas en otydlighet i redovisningen av statsskulden som inte överensstämmer med Riksgäldens (och statens) ambition att redovisa statsskulden så öppet och tydligt som möjligt. Även om utlåningen inte formellt innebär att statskulden ökar kommer det likafullt innebära en ökning av mängden utestående statspapper. Dessutom kan det i slutändan komma att medföra ett betalningsåtagande för staten som de facto är att betrakta som en skuld. I själva verket är det alltså inte uppenbart att statens åtagande förblir opåverkat – även om själva redovisningen av statsskulden inte påverkas. Likaså är det möjligt att åtgärden ger effekter på räntemarknaden. Att med beaktande av detta införa en ordning vars unika egenskap ligger i att undvika redovisningseffekter framstår som olämpligt. Riksgälden utesluter inte att det kan finnas en viss anseenderisk för staten i att skapa den här typen av okonventionella och svårgenomlysta arrangemang.

Dessutom ska tilläggas att Riksgälden i dagsläget saknar lösningar för att hantera utlåningen rent praktiskt. Om de statspapper som lånas ut inte ska redovisas som emissioner och exkluderas ur den officiella statsskulden måste lånen hanteras på ett nytt sätt. Det kan innebära investeringar i systemstöd liksom ökad administration och manuella rutiner.

Utifrån ovanstående resonemang gör Riksgälden den samlade bedömningen att möjligheten för Riksbanken att låna statspapper av Riksgälden inte ska införas. De syften som utlåningen åstadkommer kan uppnås på mer öppen och tydlig väg med redan befintliga verktyg.

4. Finansieringsarrangemang

Insättningsgaranti- och stabilitetsfonden bör slås samman

Idag finns två fonder och två tillhörande avgifter som har som ändamål att finansiera åtgärder för att upprätthålla stabilitet i det svenska finansiella systemet, insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden. Kommittén föreslår att dessa två fonder på

sikt slås samman till en gemensam bankkrisreserv, men att det även fortsättningsvis ska tas ut två skilda avgifter.

Riksgälden stöder förslaget att slå samman fonderna. Staten kommer i vissa fall välja att skydda insättarna genom att utlösa insättningsgarantin och i andra fall ge banken stöd för att överleva. Det är rimligt att samma medel är tillgängliga för bägge typer av åtgärder.

Riksgälden stöder även förslaget att bibehålla två avgifter, då de beräknas efter olika syften. Insättningsgarantiavgiften betalas av institut som tar emot inlåning från allmänheten och huvudsyftet är att instituten själva ska finansiera det konsumentskydd som staten garanterar. Stabilitetsavgiftens syfte är att ge institut incitament att ta mindre risk samt finansiera eventuella framtida stödåtgärder, där det förstnämnda ska ses som den mest centrala.

Insättningsgarantifonden är idag en verklig fond som består av svenska statspapper medan stabilitetsfonden utgörs av ett räntebärande konto hos Riksgälden. Riksgälden anser att insättningsgarantifonden i framtiden bör vara utformad på samma sätt som stabilitetsfonden, dvs. att man skulle lösa in innehavet av statspapper i insättningsgarantifonden och placera även dessa medel på räntebärande konto. Det främsta argumentet för detta är att man undviker att binda upp statens upplåningsutrymme som kan behövas för andra (oförutsedda) ändamål. En viktig princip för statens finansförvaltning är att inte förfinansiera framtida utgifter.

Ingen målnivå bör tillämpas för bankkrisreserven

Riksgälden har tidigare argumenterat mot att ha målsatta nivåer för insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden. Samma argument kvarstår för en eventuell bankkrisreserv. Enligt Riksgäldens synsätt är ett centralt syfte med avgifterna att skapa incitament för bankerna att begränsa sitt risktagande. En angiven målnivå på fonden är oförenligt med detta syfte eftersom det definitionsmässigt betyder att avgiftsuttaget upphör i samband med att målnivån uppnås. Därmed upphör också avgiftens styrande effekt.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang förordar Riksgälden ett system med ex ante-avgifter som tas ut kontinuerligt och som är oberoende av vad som tidigare betalats in eller ut från reserven.

På EU-nivå förs diskussioner om att krishanteringsdirektivet i framtiden även ska omfatta finansiella holdingbolag och värdepappersinstitut. Financial Stability Board har också rekommenderat att både försäkringsbolag och finansiella infrastruktur företag ska kunna bli föremål för statliga krisåtgärder. Att stabilitetsavgiften då skulle behövas arbetas om anser Riksgälden vara givet. Blir detta verklighet kommer också benämningen av *bankkrisreserven* behöva ses över eftersom den antyder en viss begränsning av användningsområdet. Begreppet *stabilitetsreserv* framstår i detta perspektiv som en lämpligare benämning.

Vidare anser Riksgälden i likhet med kommittén att de initiala 15 miljarder kronorna som tillfördes stabilitetsfonden via anslag inte ska återföras i detta läge. Likaledes ska ingen

ersättning överförs för de teckningsrätter i Nordea som vederlagsfritt förts över till fonden.

Stabilitetsavgiftens utformning bör avvakta krishanteringsdirektivet

Målet för stabilitetsfonden bör vara att täcka de *direkta* statsfinansiella kostnaderna för att hantera en kris i ett enskilt institut samt en begränsad finansiell kris där fler än ett institut får problem. I likhet med kommittén anser Riksgälden det inte vara realistiskt att bygga upp en fond som klarar både de direkta kostnaderna av en omfattande finansiell systemkris och de indirekta statsfinansiella kostnaderna för BNP-tapp osv. Kommittén liksom Riksgälden anser att den nuvarande nivån på stabilitetsavgiften ger ett samlat avgiftsuttag som i stort uppfyller det målet. Det bör dock finnas utrymme att utveckla avgiftsmodellen så att den med större precision avspeglar de förväntade kostnaderna för hanteringen av bankkriser. Riksgälden har gjort en översiktlig analys kring denna fråga i en rapport till regeringen.² Riksgäldens bedömning är att det finns anledning att bygga vidare på denna analys och utreda i vilken utsträckning de metoder som används där kan ligga till grund för beräkning av stabilitetsavgifterna framöver.

En eventuell förändring av avgiftsmodellen bör dock anstå tills dess att krishanteringsdirektivet är färdigförhandlat. Direktivet innehåller nämligen regler som kan komma att påverka avgiftsmodellen väsentligt.

Riskdifferentiering av avgifterna är önskvärd

För att uppnå en god styrande effekt med stabilitetsavgiften är det inte bara viktigt att det samlade avgiftsuttaget speglar statens förväntade kostnader utan även att den inbördes fördelningen av avgiften mellan instituten sker utifrån institutens individuella risk.

I den nuvarande stabilitetsavgiftsmodellen sker detta enbart i begränsad utsträckning. Genom att avgiften baseras på institutets skulder uppnås en viss riskjustering i och med att avgiften står i proportion till institutets skuldsättning. Nivån på avgiften är dock densamma för alla institut, vilket gör att institutens kredit-, likviditets- och andra typer av risker inte beaktas i avgiftsmodellen. För att styra institutens risktagande skulle en riskjustering av avgiftsnivån vara nödvändig. På sikt är det önskvärt att en sådan modell införs. Som konstaterats ovan bör dock krishanteringsdirektivets införande avvaktas.

I fråga om insättningsgarantin finns en riskdifferentierad avgiftsstruktur idag. Denna modell har dock brister. Bland annat är avgiftsintervallet så begränsat att den styrande effekten blir liten. Dessutom speglar modellen inte den absoluta risken hos varje institut utan enbart hur risknivån förhåller sig till hela kollektivet av institut. I enlighet med de förslag som 2005 års insättningsgarantiutredning presenterade bör avgiftsmodellen för insättningsgarantin omarbetas utifrån försäkringsmässiga principer, dvs. vara riskdifferentierad och finansiera förväntade kostnader (under antagande att staten inte

² Statens garantier och utlåning – en riskanalys 2013

kommer att ingripa på annat sätt). Riksgälden har tidigare lämnat förslag på en sådan avgiftsutföring.³

Kretsen avgiftsskyldiga bör vara oförändrad, men avgiftsunderlaget bör justeras

Alla institut som tar emot inlåning från allmänheten bör fortsatt betala insättningsgarantiavgift, även sådana institut som sannolikt kommer att behöva hanteras i särskild ordning och därmed inte utlösa insättningsgarantin. Att undanta dessa från skyldigheten att betala insättningsgarantiavgift skulle skicka felaktiga signaler till marknaden om storlekssubventionering och implicit statsgaranti. Dessutom kommer framtida EU-regler med största sannolikhet föreskriva att insättningsgarantimedel ska kunna användas vid rekonstruktion och avveckling av de institut som hanteras i särskild ordning. Om så blir fallet blir motivet för att ta ut insättningsgarantiavgifter av samtliga institut uppenbart.

Likaså bör alla kreditinstitut betala stabilitetsavgift – även mindre institut som sannolikt inte kommer att hanteras i särskild ordning. Skälet till det är dels att det är svårt att förutse hur en kris kommer att se ut och vilken systemviktighet ett institut kan komma att ha i just det skeendet, dels att även de institut som inte kan komma att bli föremål särskilda statliga åtgärder ändå kommer att ha nytta av dem.

Vad det gäller avgiftsunderlaget för stabilitetsavgiften instämmer Riksgälden i att garanterade insättningar (som utgör basen för insättningsgarantiavgiften) bör exkluderas för att undvika att samma ”skuld” avgiftsbeläggs två gånger. För att upprätthålla samma avgiftsuttag bör dock avgiftsnivån höjas.

Vidare anser Riksgälden i likhet med utredningen att avsättningar för framtida stabilitetsavgiftsbetalningar ska dras av vid beräkningen av avgiften eftersom detta är att betrakta som en bokföringsmässig försiktighetsåtgärd som inte bör avgiftsbeläggas. I fråga om behandlingen av efterställda skulder i avgiftsunderlaget delar Riksgälden uppfattningen att stödlagen bör förtydligas då den oklara formuleringen inneburit bekymmer i administrationen av stabilitetsavgiften.

För kreditinstitut som under ett räkenskapsår upphört att vara ett avgiftsskyldigt institut föreslår kommittén att avgiften baseras på föregående års balansräkning. Detta är en lösning som Riksgälden stöder.

5. Informationsutbyte och sekretess

Behov av sekretessbestämmelse till skydd för det allmänna

Riksgälden anser att det är av stor vikt att den svenska offentlighetsprincipen fortsatt värnas även inom området finansiell stabilitet och att sekretessen inte görs mer vidsträckt än nödvändigt. Samtidigt är det viktigt att det finns sekretessbestämmelser till skydd för

³ En modell med riskavspeglande avgifter för insättningsgarantin, Riksgälden (Dnr 2007/1600)

allmänna intressen vad gäller exempelvis förberedelse och planering inför finansiella kriser. En sådan bestämmelse måste dock vara transparent och tydlig.

Riksgälden är mot denna bakgrund tveksam till utredningens bedömning att bestämmelsen i 18 kap 13 § OSL är tillämplig i fråga om finansiella kriser.⁴ Enligt Riksgäldens uppfattning är det viktigt för såväl allmänhet som enskilda och myndigheter att det inte råder oklarheter om vad som omfattas av sekretess i dessa sammanhang. Det finns även situationer utanför en fredstida kris där det allmänna kan lida ekonomisk skada, exempelvis om det blir känt hur stödmyndigheten planerar att hantera allvarliga finansiella problem för ett enskilt institut. Det är till exempel inte givet att all information som rör ett enskilt instituts avvecklingsplan alltid ska lämnas ut till det enskilda institutet.⁵

Riksgälden föreslår därför att det införs en uttrycklig sekretessbestämmelse i 19 kap OSL till skydd för det allmännas ekonomiska intressen. Sekretessen bör omfatta uppgifter som hänför sig till såväl det krisförberedande arbetet som hanteringen av finansiella kriser eller finansiella problem för enskilda institut.

Utbyte av sekretessbelagd information med utländska myndigheter

Det internationella samarbetet rörande finansiell stabilitet förutsätter att svenska myndigheter kan lämna sekretessbelagd information till utländska myndigheter. Kommittén anser att bestämmelsen i 8 kap 3 § OSL första stycket 2 tillsammans med generalklausulen i 10 kap 27 § OSL är tillräckliga vad gäller utbytet av sekretessbelagd information med utländska myndigheter.⁶

Riksgäldens uppfattning är att dessa bestämmelser inte är helt lämpliga och kräver att myndigheten gör två prövningar. Dels ska myndigheten pröva om utlämnande av uppgifterna är förenligt med svenska intressen dels avgöra om ”uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet”.

Med denna otympliga reglering finns risken att informationsutbytet med utländska myndigheter försvåras. Detta kan leda till att information inte utbyts i tillräcklig omfattning för att uppnå den önskade samverkan mellan svenska och utländska myndigheter. Risken för detta är särskilt stor under ett akut krisförlopp och kan potentiellt förorsaka stor ekonomisk skada för samhället och enskilda såväl i Sverige som i andra länder.

Som kommittén påpekar bör rutinmässiga informationsutbyten vara författningsreglerade på så sätt att uppgiftslämnande regleras uttryckligen i lag eller förordning. Vissa informationsutbyten rörande finansiell stabilitet, t.ex. inom ramen för Nordic Baltic Stability Group och Crisis Management Group Nordea får anses vara i det närmaste rutinmässiga. Informationsutbytet och uppgiftsskyldigheten mot utländska myndigheter

⁴ Se prop. 2005/06:5 s. 266

⁵ Den sekretess som gäller till skydd för den enskildes ekonomiska intressen enligt t.ex. 30 kap 23 § OSL gäller inte i förhållande till det enskilda institutet, se 12 kap 1 § OSL.

⁶ Betänkandet s. 510

rörande finansiell stabilitet bör därför enligt Riksgäldens uppfattning regleras uttryckligen i lag eller förordning. Särskilt mot bakgrund av att det ofta är fråga om mycket känsliga uppgifter för enskilda institut där dessa skulle kunna lida stor skada om de lämnas ut felaktigt.

Samråd även med garantimyndigheten

Såväl Riksgälden som Finansinspektionen har idag enligt sina respektive instruktioner en allmän samrådsskyldighet mot varandra i frågor som rör insättningsgarantin.⁷

Kommittén förslår av rättssäkerhetsskäl att det införs en bestämmelse i lagen om insättningsgaranti att Finansinspektionen ska samråda med Riksbanken och stödmyndigheten när ett instituts finansiella ställning kan medföra att ersättningsrätten enligt insättningsgarantin inträder. Däremot anser kommittén inte att det är nödvändigt att garantimyndigheten deltar i detta samråd (utan endast informeras).⁸ Riksgälden är idag såväl garantimyndighet som stödmyndighet. Riksgälden anser dock att det är viktigt att det klargörs att även garantimyndigheten ska delta i samrådet. I samband med Finansinspektionens beslut enligt 8 § lagen om insättningsgaranti kan det även bli aktuellt för Finansinspektionen att fatta ett beslut om att institutet inte få ta emot nya insättningar.⁹ Detta bl.a. för att underlätta hanteringen av ett ersättningsfall och så långt möjligt värna skattebetalarnas medel. Ett sådant beslut om insättningsstopp påverkar garantimyndighetens hantering av ett ersättningsfall.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat efter föredragning av analytiker Tom Andersson. I den slutliga beredningen har även avdelningschefen Daniel Barr, chefsjuristen Charlotte Rydin, juristen Jonas Opperud och analytiker Hannah Pierrou deltagit.

Hans Lindblad

Tom Andersson

⁷ 7 § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen och 12 § förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret

⁸ Betänkandet s. 498-500

⁹ Se prop. 2010/11:109 s. 28.