

2013-11-15

Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet (2013:3)

Riksgäldskontoret (nedan Riksgälden) är stödmyndighet enligt lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen). Enligt förordning (2007:1447) med instruktion för Riksgälden ska myndigheten i mars varje år lämna en redogörelse till regeringen för de åtgärder som genomförts enligt stödlagen. Enligt Riksgäldens regleringsbrev för budgetåret 2013 ska Riksgälden därutöver lämna redogörelser till Finansdepartementet över aktiva åtaganden enligt stödlagen senast 15 mars, 9 augusti och 15 november 2013 samt den 14 mars 2014.

1. Garantiprogram för bankernas och bostadsinstitutens medelfristiga upplåning

Under finanskrisen 2008 fick Riksgälden utifrån förordning (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl. i uppdrag att lämna statliga garantier för bankers och bostadsinstituts upplåning (garantiprogrammet). Syftet med garantiprogrammet var att underlätta bankernas och bostadsinstituts upplåning under finanskrisen och därmed ge bättre förutsättningar för företag och hushåll som behövde låna pengar. Som mest uppgick utställda garantier till 354 miljarder kronor.¹

Garantiprogrammet stängdes för nyteckning den 30 juni 2011. Under den tid programmet var öppet anslöt sig Carnegie Investment Bank, SBAB (inklusive dotterbolaget SCBC), SEB, Sparbanken Öresund, Swedbank, Swedbank Hypotek samt Volvofinans Bank. SEB emitterade dock aldrig några lån inom programmet.

Vid avstämningstidpunkten för denna rapport (den 31 oktober 2013) hade två institut fortfarande utestående garanterade lån, Carnegie Investment Bank och Swedbank. Det totala värdet av garantierna uppgick till 9,2 miljarder kronor, vilket är oförändrat sedan det förra rapporttillfället i augusti (avstämningsdatum 30 juni 2013). Vid utgången av 2012 uppgick garantierna till 30,4 miljarder kronor.

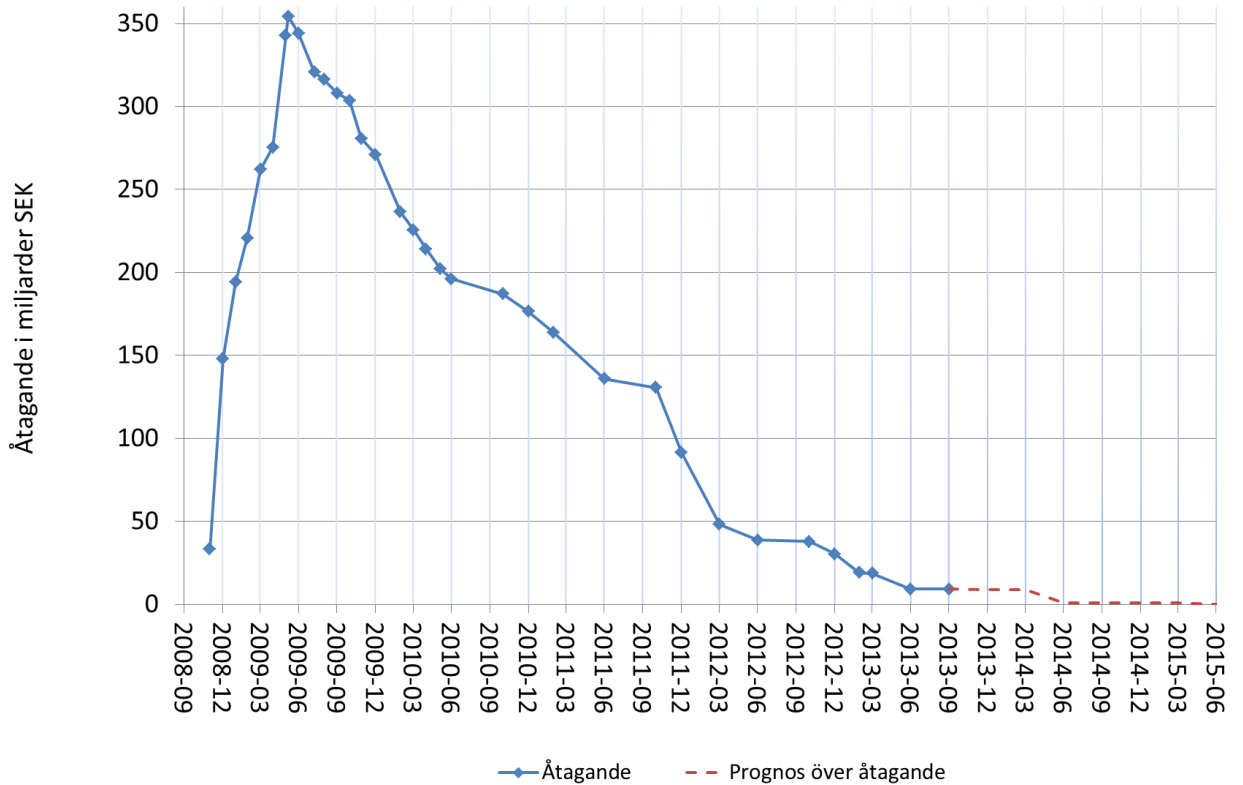
Ungefär 90 procent av de utestående garantierna är utställda för Swedbanks räkning. Mer än 90 procent av de totala utestående garantierna avser lån utställda i kronor och euro.

Diagram 1 illustrerar löptidsstrukturen på de utestående garanterade lånen. Under resterande del av 2013 förfaller garanterade lån värda cirka 350 miljoner kronor. Givet att inga ytterligare återköp görs kommer volymen av utestående garantier vid utgången av

¹ Det var i juni 2009.

året att uppgå till cirka 8,7 miljarder kronor. De sista garanterade lånen förfaller under andra kvartalet 2015.

Diagram 1. Utveckling av åtagandet inom garantiprogrammet över tiden



Garantiprogrammet hade den 31 oktober 2013 en förväntad nettointäkt på 5,9 miljarder kronor, vilket är oförändrat sedan det förra rapporttillfället. Riksgälden har i tidigare rapporter till regeringen redovisat en skattning av förväntade kostnader och intäkter från garantiprogrammet.²

2. Kapitaltillskottsprogrammet för solventa banker

I samband med finanskrisen fick Riksgälden utifrån förordning (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. möjlighet att ge solventa banker och bostadsinstitut kapitaltillskott i form av aktiekapital via kapitaltillskottsprogrammet. Programmet avslutades den 30 juni 2011.

Nordea var den enda banken som deltog i programmet. Tillskottet gavs genom att staten i egenskap av befintlig ägare deltog i bankens nyemission 2009. Riksgälden betalade då 5,6 miljarder kronor för drygt 7 procent av aktierna i Nordea och detta finansierades i enlighet med stödlagen, med medel från stabilitetsfonden.

² För detaljer, analys och utförligare resonemang hänvisas till Riksgäldens bankstödsrapport - Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet (2010:3).

Under sommaren och hösten 2013 har samtliga Nordeaaktier som förvärvades vid nyemissionen sålts. Den totala försäljningsintäkten för detta var drygt 21,2 miljarder kronor. Med årliga utdelningar medräknade har kapitaltillskottsprogrammet givit ett överskott på 18,7 miljarder kronor. Detta motsvarar en årlig avkastning för Nordeainnehavet i stabilitetsfonden på 44 procent.

3. Särskilt stöd till kreditinstitut

Riksgälden får som stödmyndighet ingripa och lämna statligt stöd till kreditinstitut om det behövs för att motverka risk för allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige. Sådant stöd kan lämnas genom garantier, kapitaltillskott eller på annat sätt. Stödet förutsätter regeringens godkännande.

Riksgälden har i sin roll som stödmyndighet gett särskilt stöd till en bank, Carnegie Investment Bank (CIB). Som ett resultat av stödåtgärderna övertog Riksgälden samtliga aktier i CIB som ställts i pant. När aktierna sedan såldes till Altor och Bure kom Riksgälden och köparna överens om vissa vinstdelningsarrangemang.

Riksgälden har under 2013 erhållit cirka 95 miljoner kronor från dessa arrangemang. Medlen har tillförts stabilitetsfonden. I nuläget kan det sammanlagda överskottet för skattebetalarna efter hanteringen av Carnegie uppskattas till ett överskott på minst 230 miljoner kronor efter avdrag för Riksgäldens kostnader. Till och med 31 oktober hade netto 216 miljoner kronor tillförts stabilitetsfonden.

4. Stabilitetsfondens utveckling

Som en del av stödlagen beslutade riksdagen 2008 att upprätta en stabilitetsfond i form av ett konto i Riksgälden. Samtidigt meddelades att fonden inom 15 år skulle uppnå en målnivå om i genomsnitt 2,5 procent av BNP. En årlig stabilitetsavgift betalas av samtliga banker och kreditmarknadsföretag som enligt stödlagen kan bli föremål för statligt stöd.

I augusti 2013 kommunicerade regeringen att den avser föreslå riksdagen att göra om fonden från ett konto till en riktig fond med egna finansiella tillgångar. Hur denna fond ska komma att se ut är ännu inte klart. Vid samma tidpunkt meddelade regeringen också att fondens målnivå bör tas bort. Fondens syfte ska fortsatt vara att finansiera statens åtgärder inom ramen för gällande stödlagstiftning. Intäkter från stödåtgärderna, liksom en reformerad årlig stabilitetsavgift som betalas av instituten som omfattas av stödlagen ska tillföras fonden. Hur stabilitetsavgiften i framtiden ska se ut utreds för närvarande inom Regeringskansliet.

Den nuvarande avgiften baseras på den fastställda balans-räkningen för föregående år. Sammanlagt har 8,7 miljarder kronor (inklusive årets avgifter) fakturerats sedan 2009.

Avgifter för de garantier som ställts ut inom ramen för garantiprogrammet har kvartalsvis tillförts stabilitetsfonden. Till och med det tredje kvartalet 2013 uppgår de ackumulerade garantiavgifterna till knappt 5,9 miljarder kronor.

Vidare har allt överskott från Carnegieengagemanget och Nordeainnehavet löpande tillförts fonden. Som ovan nämnts har Carnegieengagemanget inneburit att 216 miljoner

netto tillförts fonden. Från Nordeainnehavet har årliga utdelningar om totalt cirka 2,9 miljarder kronor samt försäljningslikviden på 21,4 miljarder kronor (minskat med försäljningskostnaden) tillförts fonden.

Stabilitetsfonden har hittills belastats med 103 miljoner kronor i förvaltningskostnader (se avsnitt 4.1 för en närmare beskrivning). Fonden har kvartalsvis tillförts ränta på behållningen på kontot i Riksgälden. Räntan sedan 2008 fram till den 31 oktober 2013 uppgick till 1 miljard kronor.

Fondens sammanlagda kontobehållning uppgick den 31 oktober 2013 till 48,3 miljarder kronor. Detta inkluderar försäljningsintäkterna från Nordeaaktierna. Tabell 1 nedan ger en detaljerad beskrivning av stabilitetsfonden.

Tabell 1: Översikt stabilitetsfonden den 31 oktober 2013

Typ av transaktion	Miljoner kronor
Kapital, anslag till fonden	15 000
Garantiavgifter	5 852
Stabilitetsavgifter	8 717
Influtet CIB och MM (netto, exkl. Riksgäldens kostnader)	266
Förväntad intäkt CIB	61
Nordea, nyemission	- 5 610
Aktieutdelning, Nordea	2 882
Försäljningsintäkt Nordea	21 405
Försäljningskostnad Nordea	- 15
Tillförd ränta på behållning	1 005
Förvaltningskostnader (inkl. arvoden till Prövningsnämnden)	- 103
Fondbehållning	49 459
Ännu ej inbetalda stabilitetsavgifter och förväntad intäkt CIB	- 1 129
Kassabehållning	48 330

4.1 Förvaltningskostnader

Riksgäldens förvaltningskostnader i egenskap av stödmyndighet tas från stabilitetsfonden. Ramen för hur mycket som får disponeras för detta ändamål beslutas av regeringen. För 2013 uppgår denna ram till 10 miljoner kronor samt ytterligare en miljon kronor öronmärkta för arvoden till Prövningsnämnden, totalt 11 miljoner kronor.

Kostnaderna för 2013 uppgår hittills till 7,2 miljoner kronor. Sedan Riksgälden utsågs till stödmyndighet 2008 har de samlade kostnaderna uppgått till 103 miljoner kronor, varav 57 miljoner avser konsultkostnader. Kostnadsutfallet redovisas i detalj i tabell 2.

Konsultkostnaderna i samband med hanteringen av Carnegie, det vill säga för övertagandet, bolagsvärderingen samt försäljningsprocessen uppgick till 29,4 miljoner kronor. Vidare har konsultkostnaderna för rättsprocesserna uppgick till 20,3 miljoner kronor.

Överförda förvaltningskostnader innefattar overheadkostnader som fördelas ut till respektive verksamhet inom Riksgälden.

Tabell 2 nedan visar även en prognos över förvaltningskostnaderna för 2013 och 2014. Prognosen är gjord utifrån nu kända stödåtgärder. Inga kostnader för nya ärenden förutsätts inträffa. Givet detta antagande förväntas kostnaderna för stödmyndighetsuppdraget uppgå till cirka 9,3 miljoner kronor för 2013. Prognosen ligger inom den av regeringen beviljade ramen för verksamhetskostnader som får belasta stabilitetsfonden.

Tabell 2: Riksgäldens förvaltningskostnader (inkl. Prövningsnämnden) som belastar stabilitetsfonden 2008-2014, utfall respektive prognos (tusentals kronor)

	Utfall 2008	Utfall 2009	Utfall 2010	Utfall 2011	Utfall 2012	Utfall 2013-10-31	Budget 2013	Budget 2014
Stöd till kreditinstitut								
Konsultkostnader								
– <i>Bankgarantier</i>	1 526	0	0					
– <i>Rättsprocesser</i>	0	4 735	7 798	7 299	500	-	-	
– <i>Försäljning, pantar mm.</i>	12 107	17 199	89	8	25	-	-	
– <i>Kapitaltillskottsprogrammet</i>	0	5 971	32			-	-	
– <i>Övrigt, konsulter</i>						-	-	2 500
Övriga direkta kostnader inkl. direkta lönekostnader	600	2 709	1 751	793	1 247	2 741	3 040	7 900
Kostnader för prövningsnämnden			517	562	235	146	200	200
Överförda förvaltningskostnader	4 365	12 706	4 543	3 772	4 117	4 346	6 075	9 400
Totala kostnader stöd till kreditinstitut	18 598	43 320	14 730	12 434	6 123	7 233	9 315	20 000

4.2 Förväntade framtida betalningsflöden i stabilitetsfonden

Liksom i tidigare rapporter har Riksgälden gjort en prognos över stabilitetsfondens framtida utveckling. I tabell 3 ges en översikt av förväntade framtida betalningsflöden till och från stabilitetsfonden.³ I diagram 2 illustreras prognosen grafiskt.

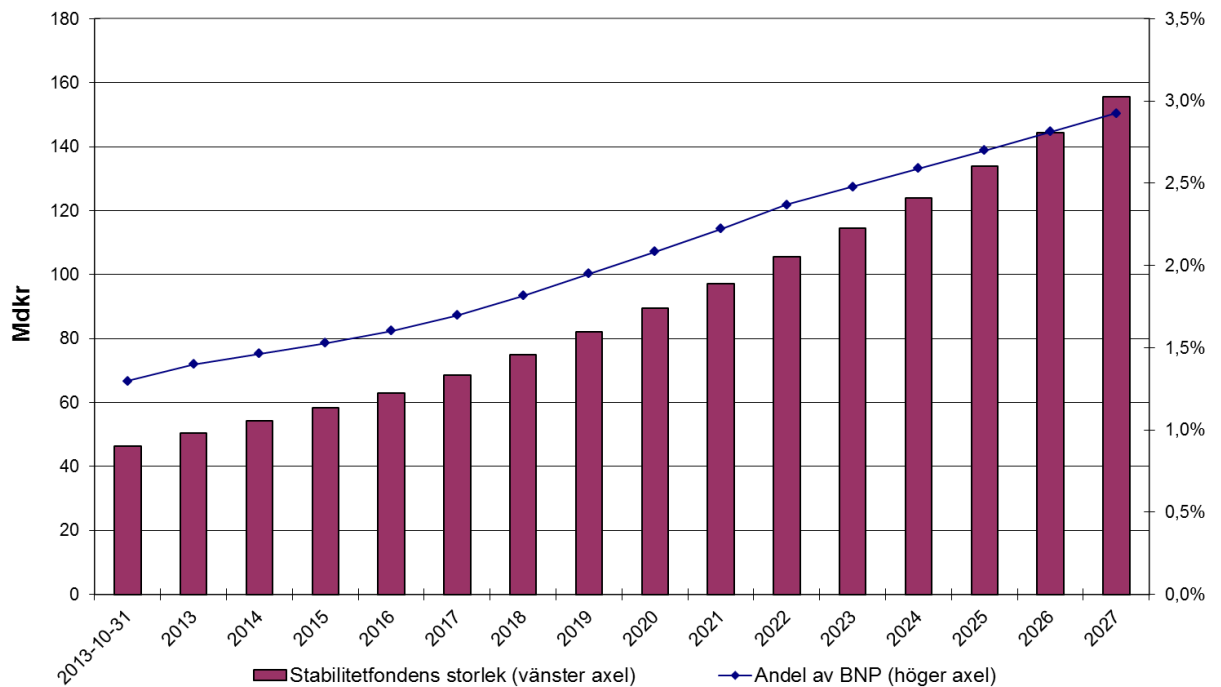
Som ovan nämnts är regeringens mål tillsvidare att fondens behållning från år 2023 i genomsnitt ska uppgå till i genomsnitt 2,5 procent av BNP. Som synes i tabell 3 förväntas fondens storlek, under våra antaganden nå 2,5 procent av BNP först under år 2024. I den förra rapporten prognosticerades målnivån uppnås under år 2022. Skillnaden beror på att Nordeaaktierna tidigare antogs ligga kvar i fonden och generera avkastning under hela perioden.

³ För antaganden och redogörelse för metodik, se Riksgäldens bankstödsrapport 2010:3.

Tabell 3: Översikt - stabilitetsfondens framtida utveckling

	Ingående balans	CIB/MM, mdkr	Garanti-avgifter, mdkr	Stabilitetsavgift, mdkr	Ränta mdkr	Utgående balans	Andel av BNP
2013-10-31	45		0,0	3,1	0,1	48	1,3 %
2014	48		0,0	3,2	0,5	52	1,4 %
2015	52	0,1	0,0	3,3	0,7	56	1,5 %
2016	56			3,5	1,2	61	1,5 %
2017	61			3,6	1,8	66	1,6 %
2018	66			3,7	2,7	73	1,8 %
2019	73			3,9	3,1	80	1,9 %
2020	80			4,0	3,3	87	2,0 %
2021	87			4,2	3,6	95	2,2 %
2022	95			4,4	3,9	103	2,3 %
2023	103			4,5	4,2	112	2,4 %
2024	112			4,7	4,6	121	2,5 %
2025	121			4,9	4,9	131	2,6 %
2026	131			5,1	5,3	141	2,8 %
2027	141			5,3	5,8	152	2,9 %

Diagram 2: Stabilitetsfondens förväntade utveckling



Källa: Konjunkturinstitutet, SCB och Riksgälden

5. Beredskap och krisförebyggande

Riksgäldens primära uppgift som stöd- och garantimyndighet är att hantera banker och andra kreditinstitut i kris. I enlighet med stödlagens syfte och myndighetens vidare mål att främja den finansiella stabiliteten bedrivs också ett mer proaktivt arbete kring beredskap och krisförebyggande. I detta avsnitt beskrivs Riksgäldens aktiviteter inom detta område.

Bankstöd

Nya EU-regler för krishantering

Inom EU pågår för närvarande en process med att ta fram ett harmoniserat EU-ramverk för hantering av kreditinstitut och värdepappersbolag i kris (krishanteringsdirektivet). Utöver regler för hur kriser ska hanteras kommer det nya direktivet också ställa krav på att både banker och myndigheter ska bedriva ett omfattande krisplaneringsarbete. Varje land ska utse en särskild krishanteringsmyndighet som ska ansvara för de nya uppgifterna. Enligt planerna ska direktivet träda i kraft den 31 december 2014.

Som expertmyndighet på området följer Riksgälden regelarbetet nära och bistår regeringen i att formulera svenska ståndpunkter till förhandlingarna. Riksgälden deltar även i flera olika EU-arbetsgrupper som har till uppgift att ta fram förslag på tekniska standarder och riktlinjer som ska komplettera direktivet.

För svenskt vidkommande kommer direktivet medföra flera förändringar. Dels tillkommer ett antal krisförberedande uppgifter som idag inte utförs av någon myndighet i Sverige. Dels införs nya verktyg och befogenheter för krishantering. Som ett led i detta kommer Riksgäldens nuvarande bankstöds- och garantiverksamhet bli föremål för större förändringar.

Som aviserats i föregående regeringsrapport har Riksgälden tagit initiativ till att påbörja det förberedelsearbete som kommer vara nödvändigt för att Sverige ska kunna leva upp till direktivets krav när det träder i kraft. Riksgälden anser att det är viktigt att detta arbete påbörjas redan nu oavsett vilken myndighet som slutgiltigt tilldelas ansvaret.

Utveckling av planer för krishantering

Riksgälden deltar sedan 2012 i en särskild krishanteringsgrupp för Nordea.⁴ Gruppen består av myndigheter från de länder där banken är verksam och har bland annat till uppgift att utarbeta en plan för hur en eventuell kris i Nordea ska hanteras. Arbetet leds av svenska myndigheter och Riksgälden har en central roll i arbetet med planen.

Som en följd av det nya krishanteringsdirektivet kommer det ställas krav på att motsvarande planer ska upprättas för flera institut. Att utveckla metoder och rutiner för hur detta planeringsarbete ska bedrivas kommer bli en viktig del i det förberedelsearbete som nämnts ovan.

⁴ Gruppen har bildats med anledning av att Nordea av Financial Stability Board blivit klassad som en globalt systemviktig bank.

En gemensam krishanteringsordning inom EU – Single resolution mechanism

EU-kommissionen lade i somras fram ett förslag på införandet av en EU-gemensam krishanteringsmekanism, Single Resolution Mechanism (SRM). Innebörden av förslaget är att ansvaret för att tillämpa krishanteringsdirektivets regler centraliseras till EU-nivå. SRM utgör ett led i bildandet av den så kallade bankunionen.

Eftersom Sverige valt att stå utanför bankunionen innebär SRM ingen direkt påverkan för svensk del. Sverige kommer dock att påverkas indirekt på olika sätt. Bland annat kommer svenska myndigheter att få EU:s nya krishanteringsmyndighet som samarbetspartner i fråga om banker som bedriver verksamhet både i Sverige och i länder som deltar i bankunionen.

Riksgälden bevakar arbetet kring SRM och bistår Finansdepartementet med synpunkter i den förhandlingsprocess som påbörjats under hösten.

Insättningsgarantin

En väl fungerande insättningsgaranti är av central betydelse för konsumentskyddet på det finansiella området och därmed även för den finansiella stabiliteten. Som ansvarig myndighet för insättningsgarantin har Riksgälden ansvar för att se till att garantin fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Ökad tydlighet och kännedom kring insättningsgarantin

Under de senaste åren har Riksgälden arbetat med att öka tydligheten och kännedomen kring garantin. Ett led i detta är att Riksgälden genomför provningar av bankernas konton innan de kan börja ta emot insättningar. De konton som har provats och godkänts publiceras på Riksgäldens webbplats.

Riksgälden driver också ett arbete med att öka allmänhetens kännedom om insättningsgarantin. Som ett led i detta arbete avser Riksgälden att genomföra en mätning av allmänhetens kännedom om skyddet. Utifrån denna mätning kommer Riksgälden att utvärdera vilka ytterligare informationsinsatser som kan vara lämpliga.

Under hösten har Riksgälden också publicerat information om insättningsgarantin på webbplatsen på ett antal språk utöver svenska och engelska.

Förbättringar av systemstöd för utbetalning av ersättningar från insättningsgarantin

I samband med krisen skärptes lagkraven för utbetalningar från insättningsgarantin. Numera ska ersättningar betalas ut inom 20 arbetsdagar från det att garantin träder in. Tidigare gällde tre månader. För att möjliggöra snabbare utbetalning har Riksgälden utvecklat ett IT-system – QuickPay – som till stora delar automatiserar handläggningen av ersättningsärenden. I och med detta har också kraven på de medverkande institutens förmåga att leverera uppgifter om sina insättare skärpts. Sedan hösten 2012 genomför Riksgälden kontroller att instituten kan leva upp till dessa krav genom att begära leveranser av aktuell data över institutets insättningar och tillse att levererade filer har föreskrivet format och går att läsa in i Riksgäldens system.

QuickPay, som byggdes under stor brådska till följd av sent beslutade lagkrav, är inte väl anpassat för dessa leveranskontroller. Under hösten 2013 har ett systemutvecklingsarbete inletts för att skapa ett effektivare och säkrare systemstöd för leveranskontroller.

Utvärdering av insättningsgarantisystemet

Riksgälden har under hösten genomfört en egen utvärdering av det svenska insättningsgarantisystemet. Utvärderingen är gjord utifrån ett internationellt ramverk som ställer upp ett antal grundprinciper för hur ett ändamålsenligt insättningsgarantisystem bör vara konstruerat. Ramverket används bland annat av IMF i samband med deras återkommande utvärderingar av länders finansiella system.

Utvärderingen är ett sätt att identifiera styrkor och svagheter i det nationella insättningsgarantisystemet. Den utvärdering som Riksgälden gjort kommer att sammanställas och presenteras för regeringen i en särskild skrivelse.

Reformerade EU-regler för insättningsgaranti

Den svenska insättningsgarantin baserar sig på ett EU-direktiv. Detta direktiv håller för närvarande på att omförhandlas och troligtvis kommer nya regler att beslutas runt årsskiftet. Dessa regler kommer bland annat att ställa krav på ännu kortare utbetalningstider och skärpta regler för hur insättningsgarantin finansieras.

För det svenska insättningsgarantisystemets del kommer de förkortade utbetalningstiderna att innebära att rutiner och system för utbetalning av ersättningar måste anpassas. Detta arbete måste inledas i god tid innan reglerna träder i kraft.

När det gäller finansieringen av insättningsgarantin kommer de nya reglerna sannolikt innebära krav på att de avgifter som instituten betalar ska riskdifferentieras på ett mer sofistikerat sätt än idag.

Närmare bestämmelser om hur avgifterna ska utformas kommer att meddelas av den europeiska banktillsynsmyndigheten EBA. EBA har påbörjat arbetet med att ta fram dessa bestämmelser. Riksgälden deltar i detta arbete.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat, efter föredragning av finansanalytiker Hannah Pierrou. Avdelningschef Daniel Barr och seniorfinansanalytiker Tom Andersson har deltagit i handläggningen.

Hans Lindblad

Hannah Pierrou