

2014-03-14

## Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet (2014:1)

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 2014 ska Riksgälden därutöver lämna redogörelser till Finansdepartementet över aktiva åtaganden enligt stödlagen senast 14 mars, 8 augusti och 14 november 2014 samt den 13 mars 2015.

### 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 bostadsinstitutens 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.<sup>1</sup>

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 aldrig några lån inom programmet.

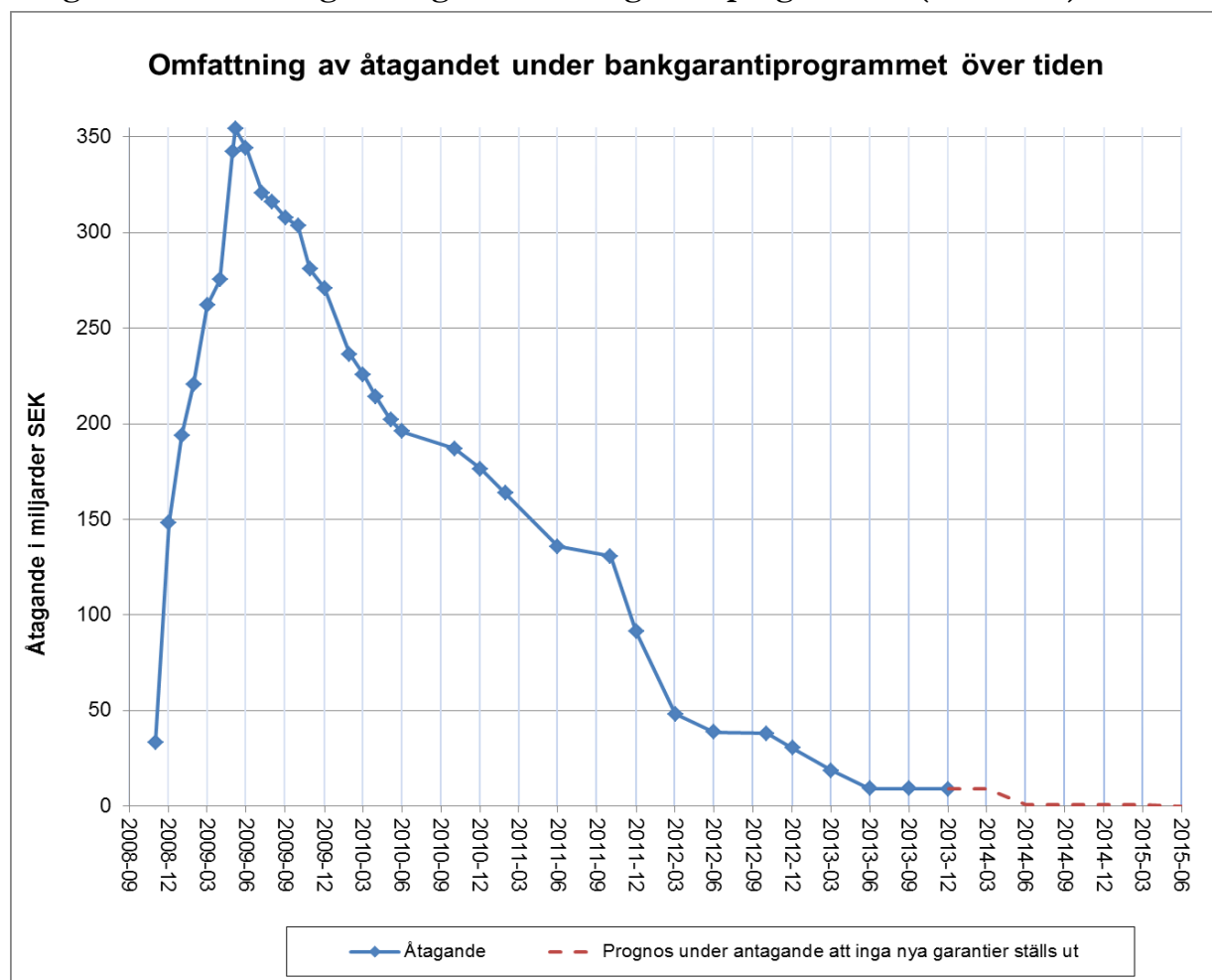
Vid avstämningstidpunkten för denna rapport (den 28 februari 2014) hade två institut fortfarande utestående garanterade lån, Carnegie Investment Bank och Swedbank. Det totala värdet av garantierna uppgick till 8,9 miljarder kronor, vilket är cirka 300 miljoner kronor mindre än vid det förra rapporttillfället i november (avstämningsdatum 31 oktober 2013). Minskningen beror på att lån har förfallit. Den 28 februari 2013 uppgick garantierna till 19,1 miljarder kronor.

Ungefär 90 procent av de utestående garantierna är utställda för Swedbanks räkning. Cirka 80 procent av de totala utestående garantierna avser lån utställda i kronor och euro.

Diagram 1 illustrerar löptidsstrukturen på de utestående garanterade lånen. Under andra kvartalet 2014 förfaller Swedbanks sista garanterade lån till ett värde av cirka 8 miljarder kronor. Carnegie kommer då vara det enda institutet kvar med garanterade lån inom programmet. Dessa förfaller under andra kvartalet 2015.

<sup>1</sup> Det var i juni 2009.

Diagram 1. Utveckling av åtagandet inom garantiprogrammet (2008-2015)



Garantiprogrammet hade den 28 februari 2014 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.<sup>2</sup>

## 2. 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). Detta var 2008. Riksgälden övertog då samtliga aktier i CIB, vilka ställts som pant för en nödkredit hos Riksbanken. När aktierna sedan såldes till Altor och Bure kom Riksgälden och köparna överens om vissa vinstdelningsarrangemang.

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

Dessa arrangemang har totalt delat ut cirka 450 miljoner kronor till Riksgälden. Under våren 2014 väntas ytterligare cirka 45 miljoner kronor att delas ut. Medlen från vinstdelningsarrangemangen tillförs stabilitetsfonden eftersom det var med medel ur denna som stödet finansierades. I nuläget kan det sammanlagda överskottet för skattebetalarna efter hanteringen av Carnegie uppskattas till ett överskott på minst 260 miljoner kronor efter avdrag för Riksgäldens kostnader. Till och med den 28 februari 2014 hade 216 miljoner kronor<sup>3</sup> netto tillförts stabilitetsfonden.

### 3. 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.<sup>4</sup> En årlig stabilitetsavgift betalas av samtliga institut 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 kan komma att se ut är ännu inte klart. Vid samma tidpunkt meddelade regeringen också att den anser att fondens målnivå bör tas bort.<sup>5</sup> 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 stabilitetsavgiften baseras på den fastställda balansräkningen för föregående räkenskapsår. Sammanlagt har 8,7 miljarder kronor fakturerats sedan 2009. Avgifter avseende räkenskapsåret 2013 kommer att faktureras under andra halvan av 2014.

Avgifter för de garantier som ställts ut inom ramen för garantiprogrammet har kvartalsvis tillförts stabilitetsfonden. Till och med det fjärde kvartalet 2013 uppgår de sammanlagda garantiavgifterna till knappt 5,9 miljarder kronor. Ytterligare 43 miljoner kronor kommer enligt Riksgäldens beräkningar att faktureras innan programmet är avvecklat i helhet, givet att inga fler lån löses in i förtid.

Vidare har allt överskott från Carnegieengagemanget löpande tillförts fonden. Samma sak gäller det innehav av Nordeaaktier som fram till 2013 fanns i fonden och som var ett resultat av att staten genom det så kallade kapitaltillskottsprogrammet<sup>6</sup> deltog i bankens nyemission 2009. Som ovan nämnts har Carnegieengagemanget inneburit att 216 miljoner netto tillförts fonden. Nordeainnehavet har totalt inbringat 18,7 miljarder kronor (netto)

---

<sup>3</sup> Denna siffra anges netto, inklusive Riksgäldens kostnader för stödet.

<sup>4</sup> Dvs. till år 2023.

<sup>5</sup> Promemorian "Ett förstärkt ramverk för finansiell stabilitet" (daterad 2013-08-26)

<sup>6</sup> I samband med finanskrisen fick Riksgälden utifrån förordning (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. möjlighet att ge solida banker och bostadsinstitut kapitaltillskott i form av antingen skuldförbindelser eller aktiekapital (kapitaltillskottsprogrammet). Programmet avslutades den 30 juni 2011. Endast Nordea deltog i programmet.

till fonden. Då är årliga utdelningar samt försäljningslikviden (minskat med försäljningskostnaden) inkluderade.

Riksgäldens förvaltningskostnader avseende stödåtgärder har hittills belastat stabilitetsfonden med 105 miljoner kronor i (se avsnitt 3.1 för en närmare beskrivning). Fonden har kvartalsvis tillförts ränta på behållningen på kontot i Riksgälden. Räntan sedan 2008 fram till den 28 februari 2014 uppgick till 1,1 miljard kronor.

Fondens sammanlagda kontobehållning uppgick den 28 februari 2014 till 49,6 miljarder kronor. Tabell 1 nedan ger en detaljerad beskrivning av flödena i stabilitetsfonden.

**Tabell 1: Översikt stabilitetsfonden den 28 februari 2014**

Typ av transaktion	Miljoner kronor
Kapital, anslag till fonden	15 000
Garantiavgifter	5 874
Stabilitetsavgifter	8 719
Influtet CIB och MM <sup>7</sup>	266
Förväntad intäkt CIB	89
Nordea (netto)	18 661
Tillförd ränta på behållning	1 130
Förvaltningskostnader (inkl. arvoden till Prövningsnämnden)	- 105
<b>Fondbehållning</b>	<b>49 634</b>
<b>Ej inbetalda fordringar</b>	<b>- 89</b>
<b>Kassabehållning</b>	<b>49 545</b>

### 3.1 Förvaltningskostnader

Riksgäldens förvaltningskostnader i egenskap av stödmyndighet tas från stabilitetsfonden. Ramen för hur mycket som får disponeras för detta ändamål beslutas av regeringen. För 2014 uppgår denna ram till 11 miljoner kronor samt ytterligare en miljon kronor öronmärkta för arvoden till Prövningsnämnden, totalt 12 miljoner kronor.<sup>8</sup>

Kostnaderna för 2013 uppgick till 8,8 miljoner kronor. Sedan Riksgälden utsågs till stödmyndighet 2008 har de samlade kostnaderna uppgått till 105 miljoner kronor, varav 57 miljoner avser konsultkostnader. Kostnadsutfallet fram till den 28 februari 2014 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 uppgick konsultkostnaderna för rättsprocesserna till 20,3 miljoner kronor.

Överförda förvaltningskostnader innefattar overheadkostnader som fördelas ut på respektive verksamhetsområde inom Riksgälden.

---

<sup>7</sup> Brutto, exklusive Riksgäldens kostnader för stödet

<sup>8</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Riksgäldskontoret (Fi2013/4125(delvis), Fi2013/4433(delvis), Fi2013/4547(delvis), Fi2013/4548)

Tabell 2 nedan visar även en prognos över förvaltningskostnaderna för 2014. Prognosen är gjord utifrån nu kända stödåtgärder. Inga kostnader för nya ärenden förutsätts inträffa. Kostnaderna för stödmyndighetsuppdraget förväntas uppgå till cirka 10 miljoner kronor för 2014. 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	Utfall 2014-02- 28	Budget 2014
<b>Stöd till kreditinstitut</b>								
Konsultkostnader								
– Bankgarantier	1 526	-	-	-	-	-	-	-
– Rättsprocesser	-	4 735	7 798	7 299	500	-	-	-
– Försäljning, pantar mm.	12 107	17 199	89	8	25	-	-	-
– Kapitaltillskottsprogrammet	-	5 971	32	-	-	-	-	-
– Övrigt, konsulter	-	-	-	-	-	-	-	-
Övriga direkta kostnader inkl. direkta lönekostnader	600	2 709	1 751	793	1 247	2 812	506	2 453
Kostnader för prövningsnämnden	-	-	517	562	235	145	36	200
Överförda förvaltningskostnader	4 365	12 706	4 543	3 772	4 117	5 881	883	7 411
<b>Totala kostnader stöd till kreditinstitut</b>	<b>18 598</b>	<b>43 320</b>	<b>14 730</b>	<b>12 434</b>	<b>6 123</b>	<b>8 838</b>	<b>1 425</b>	<b>10 064</b>

### 3.2 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 stabilitetsfonden.<sup>9</sup> Diagram 2 illustrerar prognosen grafiskt.

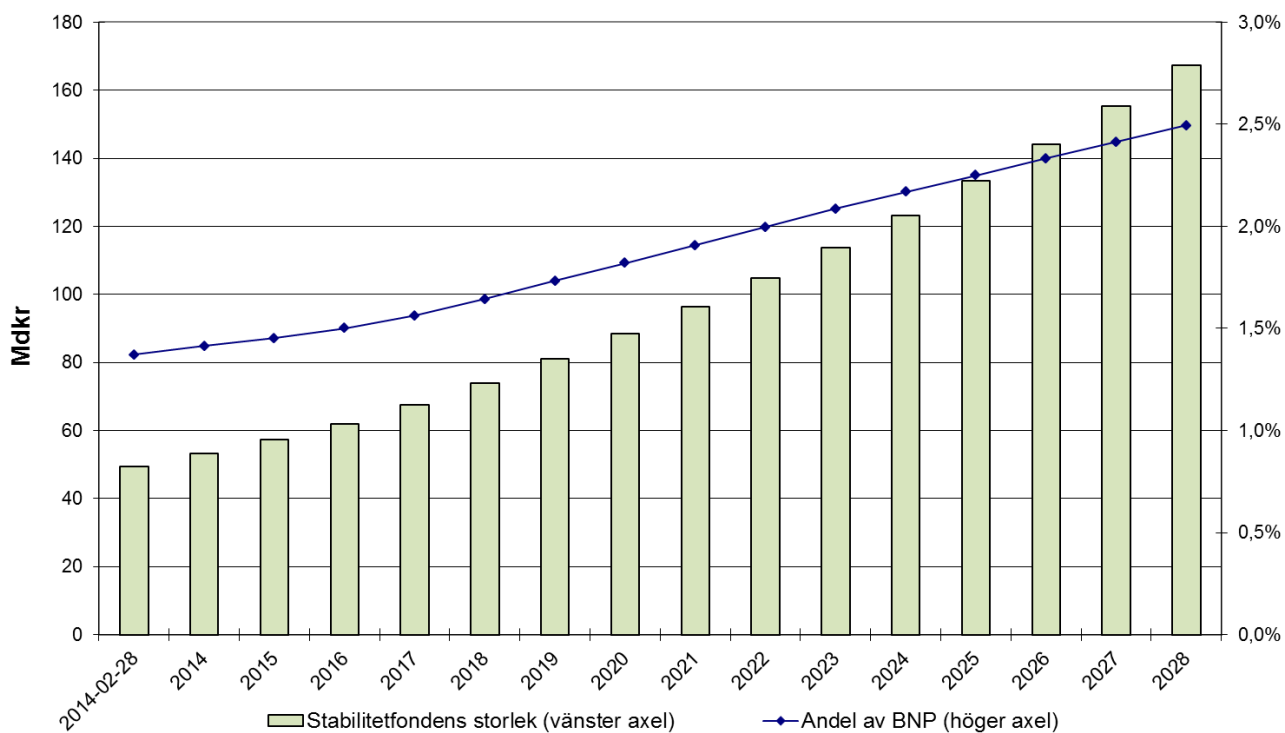
Som ovan nämnts är regeringens mål tills vidare att fondens behållning från år 2023 i genomsnitt ska uppgå till i genomsnitt 2,5 procent av BNP. Som synes i tabell 3 förväntas fondens storlek, under Riksgäldens antaganden nå 2,5 procent av BNP först under år 2028. I tidigare rapporter har målnivån prognosticerats uppnås under år 2022. Att målnivån nu inte beräknas nå förrän senare beror på att Nordeaaktierna tidigare antogs ligga kvar i fonden och generera avkastning i form av utdelningar och värdetillväxt under hela prognosperioden.

<sup>9</sup> För antaganden och redogörelse för metodik, se Riksgäldens bankstödsrapport 2010:3.

**Tabell 3: Översikt - stabilitetsfondens framtida utveckling**

	Ingående balans mdkr	CIB/MM, mdkr	Garantiavgifter, mdkr	Stabilitetsavgift, mdkr	Ränta mdkr	Utgående balans mdkr	Andel av BNP
2014-02-28	49,6						1,4 %
2014	49,6	0,0	0,0	3,2	0,4	53,3	1,4 %
2015	53,3	0,1	0,0	3,3	0,7	57,4	1,5 %
2016	57,4			3,5	1,2	62,1	1,5 %
2017	62,1			3,6	1,9	67,6	1,6 %
2018	67,6			3,7	2,8	74,1	1,6 %
2019	74,1			3,9	3,2	81,2	1,7 %
2020	81,2			4,0	3,4	88,6	1,8 %
2021	88,6			4,2	3,7	96,6	1,9 %
2022	96,6			4,4	4,0	105,0	2,0 %
2023	105,0			4,5	4,4	113,9	2,1 %
2024	113,9			4,7	4,7	123,4	2,2 %
2025	123,4			4,9	5,1	133,4	2,3 %
2026	133,4			5,1	5,5	144,1	2,3 %
2027	144,1			5,3	6,0	155,4	2,4 %
2028	155,4			5,5	6,4	167,3	2,5 %

**Diagram 2. Stabilitetsfondens prognosticerade utveckling 2014-2028 (utgående balans helår)**



Källa: Konjunkturinstitutet, SCB och Riksgälden

## 4. 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.

### 4.1 Bankstöd

#### *Nya EU-regler för krishantering*

I december 2013 antogs det nya EU-direktiv som reglerar hur banker i kris ska hanteras i framtiden. Direktivet ska träda i kraft den 1 januari 2015. Som expertmyndighet på området har Riksgälden följt regelarbetet nära och bidragit i regeringens arbete med 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.

Det nya ramverket för krishantering syftar till att upprätthålla bankernas system- och samhällsviktiga funktioner för att värna den finansiella stabiliteten. Direktivet innehåller ett antal verktyg för att hantera banker i kris. Ett av dessa verktyg är möjligheten till skuldnedskrivning. Det ger krishanteringsmyndigheten befogenhet att skriva ned värdet på vissa skulder eller konvertera de till aktiekapital. På så sätt får banken nytt kapital via sina borgenärer i stället för att statliga medel behöver skjutas till.

En annan central del i krishanteringsramverket är att en fond ska byggas upp för att finansiera de stödåtgärder som behöver vidtas utöver att skriva ner bankens skulder. Till fonden ska bankerna betala in årliga avgifter. Fonden ska senast år 2025 uppgå till minst motsvarande 1 procent av de garanterade insättningarna i respektive medlemsstat.

Utöver regler för hur kriser ska hanteras ställer direktivet också krav på att både banker och myndigheter ska bedriva ett omfattande krisplaneringsarbete. Varje medlemsstat ska utse en särskild krishanteringsmyndighet med ansvar för de nya uppgifterna.

#### *En gemensam krishanteringsordning inom EU – Single resolution mechanism*

EU-kommissionen lade sommaren 2013 fram ett förslag på införandet av en EU-gemensam krishanteringsmekanism, Single Resolution Mechanism (SRM). SRM utgör ett led i bildandet av den så kallade bankunionen. Innebörden av förslaget är att ansvaret för tillämpningen av det ovan nämnda krishanteringsdirektivet centraliseras till EU-nivå.

Även finansieringen av de krisåtgärder som direktivet föreskriver kommer att utgöras av en EU-gemensam fond. Fonden ska inom tio år uppgå till motsvarande 1 procent av skyddade insättningar totalt sett i deltagande medlemsstater. Till fonden ska alla banker verksamma i länder som deltar i bankunionen betala avgifter.

Vissa medlemsstater har opponerat sig mot bildandet av en gemensam fond då dessa ansåg att det skulle strida mot EU-fördraget. Istället förhandlar man nu om en fond baserad på ett mellanstatligt avtal.

Den gemensamma fonden ska ersätta de fonder som annars skulle byggts upp nationellt i bankunionens medlemsstater. Vid ett möte om SRMs funktionssätt som ägde rum i januari 2014 bestämdes att medlemsstaterna har till och med början av mars på sig att förhandla fram det mellanstatliga avtalet om avvecklingsfondens funktionssätt. I skrivande stund är förhandlingarna om det mellanstatliga avtalet ännu inte avslutade. Under de första tio åren från det att fonden etableras ska respektive nationellt bidrag förvaras separat i så kallade ”*national compartments*” och användas vid nationella bankkriser. Under den tioåriga uppbyggnadsperioden ska medlen sedan succesivt överföras till den gemensamma fonden utan nationella begränsningar. Vid slutet av tioårsperioden kommer alla *national compartments* att upphöra och en enda gemensam fond utan nationella begränsningar istället bildas.

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, t.ex. Finland, Estland och Lettland.

Riksgälden bevakar förhandlingarna om SRM och bistår Finansdepartementet med synpunkter i den förhandlingsprocess som påbörjades i höstas.

#### *Utveckling av planer för krishantering*

Riksgälden deltar sedan 2012 i en särskild krishanteringsgrupp för Nordea. Gruppen bildades med anledning av att Nordea blivit klassad som en globalt systemviktig bank av G20s Financial Stability Board. I krishanteringsgruppen deltar myndigheter från de länder där Nordea är verksam. Uppdraget består bland annat av att utarbeta en plan för hur en eventuell kris i Nordea ska hanteras. Arbetet leds av svenska myndigheter.

## **4.2 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.

#### *Fortsatt arbete för ökad kännedom om insättningsgarantin*

Riksgälden arbetar med att öka allmänhetens kännedom om insättningsgarantin eftersom en förutsättning för att garantin ska bidra till finansiell stabilitet är att allmänheten vet att skyddet finns och känner till dess villkor och omfattning. Med anledning av detta genomfördes i december 2013 en undersökning om allmänhetens kännedom och kunskap om samt förtroende för insättningsgarantin.

Undersökningen visade att 51 procent av de tillfrågade spontant känner till att det finns ett skydd för insättningar på konto. Cirka 30 procent svarade att de inte tror att det finns något skydd. Grupper som i högre utsträckning känner till insättningsgarantin är män, personer som är äldre än 30 år, tjänstemän, egenföretagare och personer med stort eget sparande.



Ett andra steg i undersökningen var att mäta kunskapen om insättningsgarantin. Där visade det sig att de flesta hade mycket ytliga kunskaper om skyddet. Frågorna handlade bland annat om hur stort belopp garantin som mest skyddar, vilket sparande som omfattas, vilka skyddet gäller och hur snabbt man får ersättning.

Av de som känner till insättningsgarantin har 81 procent förtroende för att de skulle få tillbaka sina pengar om deras bank skulle gå i konkurs.

Riksgälden kommer att analysera resultatet av undersökningen som underlag för beslut om vilka informationsinsatser som behöver göras. Effekten av insatserna kan sedan mätas i kommande undersökningar.

#### *Förbättringar av systemstöd för utbetalning av ersättningar från insättningsgarantin*

Efter den senaste finanskrisen skärptes lagkraven för utbetalningar från insättningsgarantin. Sedan 2011 ska ersättning betalas ut inom 20 arbetsdagar. För att möjliggöra hantering av ett ersättningsfall inom denna tidsram har Riksgälden utvecklat ett IT-system – QuickPay – som läser in data från institut och till stora delar automatiserar handläggningen av eventuella ersättningsärenden.

En förutsättning för att kunna använda QuickPay är att instituten kan leverera datafiler med information om insättarna och deras insättningar i föreskrivet format. Sedan hösten 2012 genomför Riksgälden därför leveranskontroller för att testa institutens förmåga att leverera filer i fungerande format.

Då QuickPay utvecklades anpassades det inte för att klara leveranskontroller. Riksgälden har därför uppdaterat systemet och under början av 2014 produktionsatt ett särskilt leveranskontrollsystem. Systemet är till stora delar skilt från QuickPay och de båda systemen kan därför användas oberoende av varandra. Då detta utgör ett eget system medges också vidare utveckling och förändring av systemet utan att QuickPay påverkas. Leveranskontrollsystemet innefattar lösningar på de felsöknings- och återrapporteringsproblem som uppstod i QuickPay samt för de flaskhalsar som omöjliggjorde parallella leveranskontroller.

#### *Reformerade EU-regler för insättningsgaranti*

Den svenska insättningsgarantin är baserat på ett EU-direktiv. Detta direktiv har omförhandlats och ett uppdaterat direktiv antogs i december. Enligt det nya direktivet ska utbetalningstiden stegvis kortas från dagens tjugo till sju arbetsdagar.

Dessutom ställs hårdare krav på att insättningsgarantin ska vara finansierad på förhand. Inom en tioårsperiod måste alla medlemsstater ha samlat in medel minst motsvarande 0,8 procent av de garanterade insättningarna. Den svenska insättningsgarantifonden är i dagsläget redan betydligt större än minimikravet.

En annan förändring är att den avgift instituten betalar i större utsträckning ska vara baserad på hur riskfylld respektive instituts verksamhet är. I dag varierar avgiften efter institutens kapitaltäckningsgrad inom ett relativt smalt intervall. Riksgälden deltar även

inom detta område i en EU-arbetsgrupp för att ta fram riktlinjer för hur en framtida riskbaserad avgiftsmodell kan komma att se ut.

Direktivet förväntas träda i kraft under första halvan av 2015.

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

Hans Lindblad

Hannah Pierrou