

2013-08-09

Dnr RG 2013/1349

Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet (2013:2)

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 vi har genomfört enligt Stödlagen. Enligt Riksgäldens regleringsbrev för budgetåret 2013 ska vi 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. Det var i juni 2009.

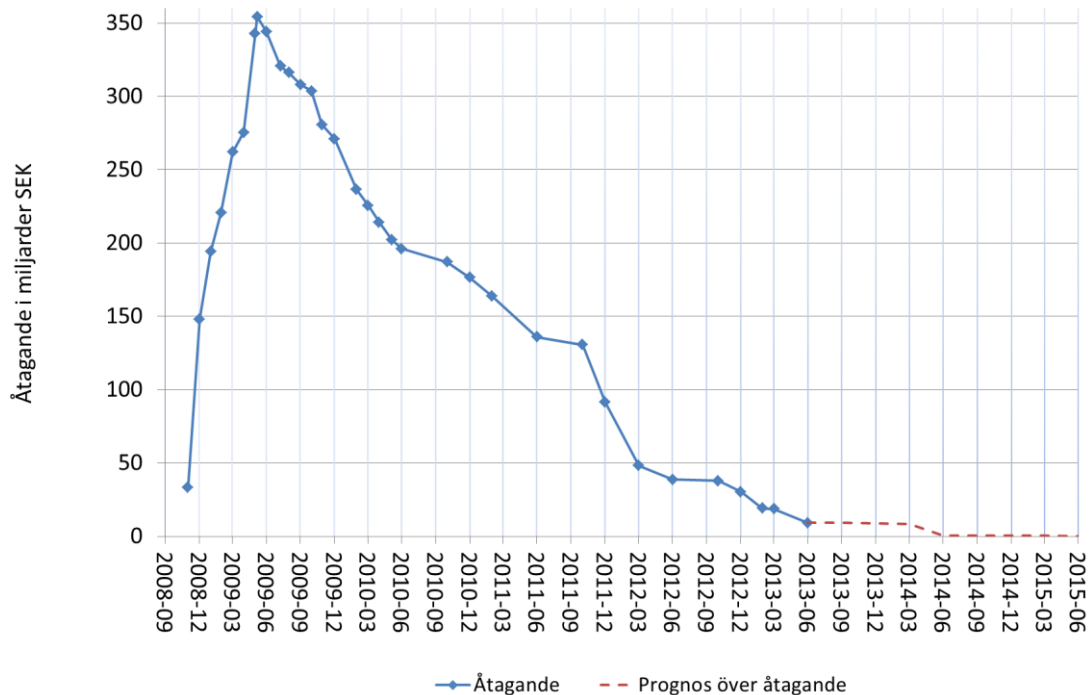
Garantiprogrammet stängdes för nyteckning den 30 juni 2011. Under den tid programmet var öppet anslöt sig Carnegie Investment Bank, SBAB (inklusive dotterbolaget SCBC), SEB, Sparbanken Öresund, Swedbank, Swedbank Hypotek samt Volvofinans Bank till programmet. SEB emitterade dock aldrig några lån inom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

Vid avstämningstidpunkten för denna rapport (den 30 juni 2013) hade två institut fortfarande utestående garanterade lån, Carnegie Investment Bank och Swedbank. Det totala värdet av garantierna uppgick till 9,2 miljarder kronor. Detta kan jämföras med 19,1 miljarder kronor vid rapporttillfället i mars (avstämt den 28 februari 2013) och 30,4 miljarder kronor vid utgången av 2012. Förändringen sedan förra rapporttillfället beror huvudsakligen på att Swedbank återköpt stora volymer garanterade lån.

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 300 miljoner kronor. Givet att inga ytterligare återköp görs kommer volymen av utestående garantier vid utgången av året att uppgå till cirka 8,9 miljarder kronor. De sista garanterade lånen förfaller under andra kvartalet 2015.

Diagram 1. Utveckling av åtagandet inom garantiprogrammet över tiden



Riksgälden har i tidigare rapporter till regeringen redovisat en skattning av förväntade kostnader och intäkter från garantiprogrammet. Beräkningen har uppdaterats med exponeringen per den 30 juni 2013 (beräkning som avser läget vid förra rapporttillfället anges inom parantes).¹

Garantiprogrammet hade den 30 juni 2013 en förväntad nettointäkt på 5,9 (6,0) miljarder kronor. Den förväntade nettointäkten har minskat främst till följd av förtidsinlösen av garanterade obligationer.

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 solida banker och bostadsinstitut kapitaltillskott i form av antingen skuldförbindelser eller aktiekapital (kapitaltillskottsprogrammet). Programmet avslutades den 30 juni 2011.

¹ För detaljer, analys och utförligare resonemang hänvisas till Riksgäldens bankstödsrapport - Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet (2010:3).

Endast Nordea deltog i programmet. Tillskottet gavs genom att staten deltog i bankens nyemission 2009. Riksgälden betalade då 5,6 miljarder kronor för drygt 7 procent av aktierna i Nordea och detta finansierades med medel från stabilitetsfonden.

Den 19 juni 2013 såldes nästan hälften av de Nordeaaktier som förvärvades vid nyemissionen. Försäljningen innebar att fonden tillfördes 10,1 miljarder kronor. Försäljningskostnaden uppgick till 12 miljoner kronor. Det kvarstående innehavet har ett värde på cirka 11,1 miljarder kronor baserat på kursen den 30 juni 2013.

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 i vinstutdelning från dessa arrangemang. Medlen har tillförts stabilitetsfonden. I nuläget kan det sammanlagda överskottet för skattebetalarna efter hanteringen av Carnegie fastställas till ett överskott på minst 230 miljoner kronor efter avdrag för Riksgäldens kostnader. Till och med den 30 juni hade netto 216 miljoner kronor tillförts stabilitetsfonden.

4. Stabilitetsfondens utveckling

Riksdagen beslutade 2008 att upprätta en stabilitetsfond i form av ett konto i Riksgälden. Fonden ska finansiera statens åtgärder inom ramen för gällande stödlagstiftning. Även intäkter från stödåtgärderna, liksom en årlig stabilitetsavgift som betalas av instituten tillförs fonden. Målsättningen är att fondens behållning från och med 2023 i genomsnitt ska uppgå till 2,5 procent av BNP.

Avgifter för de garantier som ställts ut inom ramen för garantiprogrammet har kvartalsvis tillförts stabilitetsfonden. Till och med det andra kvartalet 2013 uppgår de ackumulerade garantiavgifterna till 5,8 miljarder kronor.

En årlig stabilitetsavgift betalas av samtliga banker och kreditmarknadsföretag som enligt Stödlagen kan bli föremål för statligt stöd. Avgiften baseras på den fastställda balansräkningen för föregående år. Avgifterna tillförs stabilitetsfonden. Sammanlagt har 5,6 miljarder kronor (exklusive årets avgifter) betalats in sedan 2009.

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 10,1 miljarder kronor (minskat med försäljningskostnaden) tillförts fonden.

Stabilitetsfonden har hittills belastats med 100 miljoner kronor i förvaltningskostnader (se avsnitt 4.1 för en närmare beskrivning). Fonden har kvartalsvis tillförts ränta på behållningen på kontot. Räntan fram till den 30 juni 2013 uppgick till 916 miljoner kronor.

Fondens sammanlagda kontobehållning uppgick den 30 juni 2013 till 34,9 miljarder kronor. Läggs kvarvarande Nordeaaktier till blir värdet på fonden 37,9 miljarder kronor om aktierna värderas till anskaffningsvärde. Om Nordea-aktierna i stället tas upp till marknadsvärdet den 30 juni 2013 uppgår stabilitetsfondens värde till 46,1 miljarder kronor, vilket kan jämföras med 45,1 miljarder kronor vid föregående rapporttillfälle och 41,4 miljarder vid utgången av 2012. Tabell 1 nedan ger en detaljerad beskrivning av stabilitetsfonden.

Tabell 1: Översikt stabilitetsfonden den 30 juni 2013

	Miljoner kronor
Kapital, anslag till fonden	15 000
Bankgarantiavgifter	5 787
Stabilitetsavgifter	5 645
Influtet CIB och MM (exkl. Riksgäldens kostnader)	266
Nordea, nyemission	- 5 610
Aktieutdelning, Nordea	2 882
Försäljningsintäkt Nordea	10 162
Försäljningskostnad Nordea	- 12
Tillförd ränta på behållning	916
Förvaltningskostnader (inkl. arvoden till Prövningsnämnden)*	-100
Kassabehållning fonden	34 935
Förväntad intäkt CIB	61
Fondbehållning utan Nordeaaktierna	34 996
Fondbehållning (Nordeaaktierna till bokfört värde)	37 926
Fondbehållning (Nordeaaktierna till marknadsvärde)	46 103

* Av förvaltningskostnaderna avser 50 miljoner försäljningskostnader och rättsprocess rörande CIB

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 4,3 miljoner kronor. Sedan Riksgälden utsågs till stödmyndighet 2008 har de samlade kostnaderna uppgått till 100 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.

För 2014 bedömer Riksgälden att kostnaderna kommer att öka väsentligt. Ökningen beror på ett behov av att trappa upp förberedelserna inför att nya EU-regler om bankkrishantering. Reglerna ska vara implementerade i nationell lagstiftning senast tolv månader efter tidpunkten då direktivet träder i kraft. I denna rapport antas att direktivet kommer att träda i kraft 1 januari 2015. Dessa kostnader bör liksom dagens bankstödsverksamhet finansieras med medel ur stabilitetsfonden. En närmare redogörelse för vad som ligger till grund för budgetprognosen samt äskande om medel ur stabilitetsfonden för 2014 ges i avsnitt 5 nedan.

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 2013-06-30	Budget 2013	Budget 2014
Stöd till kreditinstitut								
Konsultkostnader								
– Bankgarantier	1 526	0	0					
– Rättsprocesser	0	4 735	7 798	7 299	500	-	-	
– Försäljning, panter mm.	12 107	17 199	89	8	25	-	-	
– Kapitaltillskottsprogrammet	0	5 971	32			-	-	
– Övrigt, konsulter						-	-	2 500
Övriga direkta kostnader inkl. direkta lönekostnader	600	2 709	1 751	793	1 247	1 290	3 040	7 900
Kostnader för prövningsnämnden			517	562	235	74	200	200
Överförda förvaltningskostnader	4 365	12 706	4 543	3 772	4 117	2 977	6 075	9 400
Totala kostnader stöd till kreditinstitut	18 598	43 320	14 730	12 434	6 123	4 340	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, inklusive en prognos över utvecklingen av marknadsvärdet för Nordea-aktierna.² I diagram 2 illustreras vår prognos grafiskt.

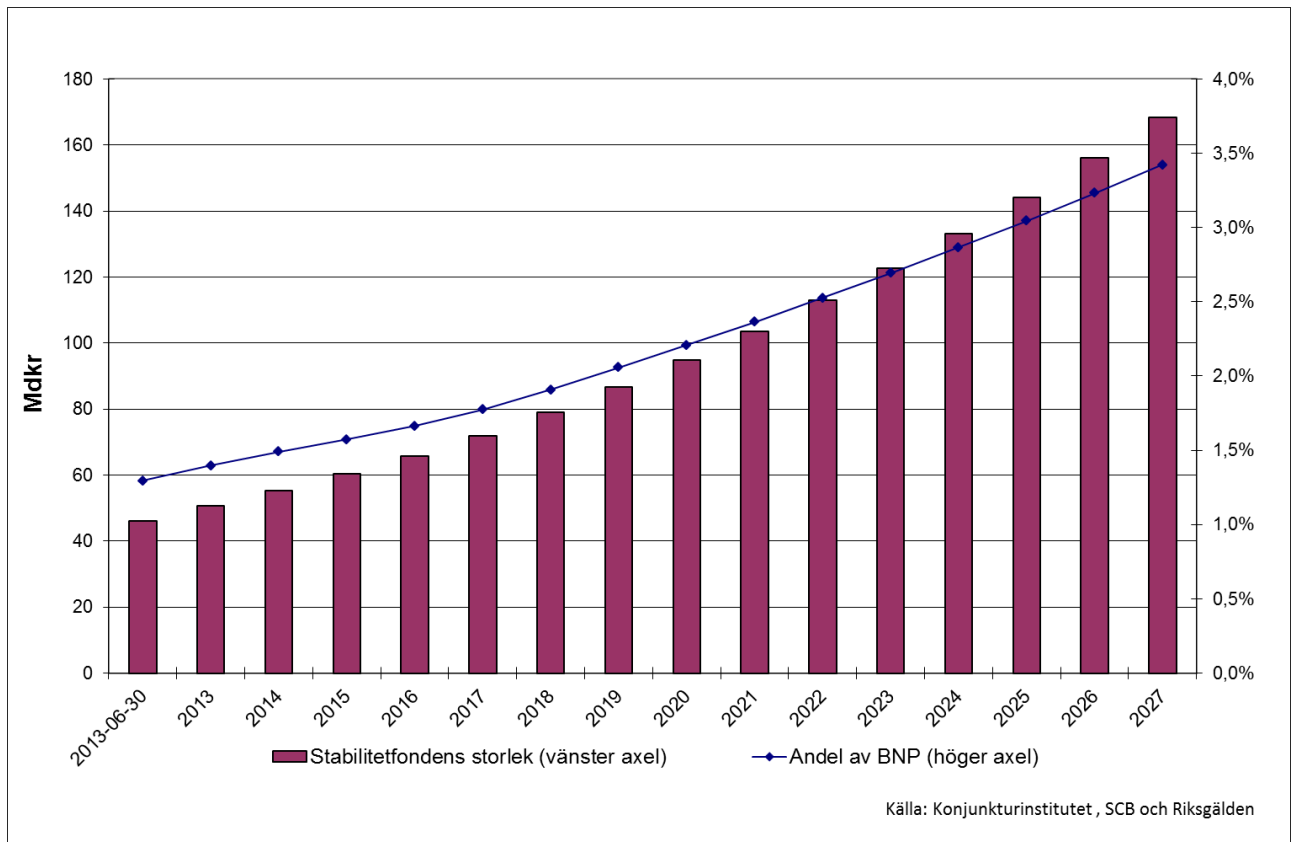
Som ovan nämnts är regeringens mål att fondens behållning från år 2023 i genomsnitt ska uppgå till 2,5 procent av BNP. Som synes i tabell 3 förväntas fondens storlek, under våra antaganden nå 2,5 procent av BNP redan under år 2022.

Tabell 3: Översikt - stabilitetsfondens framtida utveckling

	Ingående balans, exkl Nordea mdkr	Ingående balans Nordea, mdkr	CIB/MM, mdkr	Garantiavgifter, mdkr	Utdelning Nordea, mdkr	Värdetillväxt Nordea, mdkr	Stabilitetsavgift, mdkr	Ränta mdkr	Utgående balans, exkl Nordea	Utgående balans, inkl Nordea mdkr	Andel av BNP
2013-06-30	35	11							35	46	1,3%
2013	35	11	0,1	0,1	0,8	0,2	3,1	0,2	39	51	1,4%
2014	39	12		0,0	0,4	0,5	3,2	0,4	43	55	1,5%
2015	43	12	0,1	0,0	0,4	0,5	3,4	0,5	48	60	1,6%
2016	48	12			0,5	0,5	3,5	0,9	53	66	1,7%
2017	53	13			0,5	0,5	3,7	1,5	58	72	1,8%
2018	58	14			0,5	0,5	3,8	2,2	65	79	1,9%
2019	65	14			0,5	0,6	3,9	2,8	72	87	2,1%
2020	72	15			0,5	0,6	4,1	3,0	80	95	2,2%
2021	80	15			0,5	0,6	4,3	3,3	88	104	2,4%
2022	88	16			0,6	0,6	4,4	3,6	96	113	2,5%
2023	96	16			0,6	0,7	4,6	4,0	106	123	2,7%
2024	106	17			0,6	0,7	4,8	4,3	115	133	2,9%
2025	115	18			0,6	0,7	5,0	4,7	126	144	3,0%
2026	126	18			0,7	0,7	5,2	5,1	137	156	3,2%
2027	137	19			0,7	0,8	5,4	5,6	148	168	3,4%

² För antaganden och redogörelse för metodik, se Riksgäldens bankstödsrapport 2010:3.

Diagram 2: Stabilitetsfondens förväntade utveckling (inklusive Nordeaaktierna värderade till marknadsvärde)



5. Riksgälden trappar upp förberedelsearbetet för nytt bankkrisregelverk

Inom EU pågår för närvarande en process med att ta fram ett harmoniserat EU-ramverk för hantering av kreditinstitut och värdepappersbolag i kris (krishanteringsdirektivet).³ En central del i ramverket är att det inom varje land ska utses en myndighet som ansvarar för krishanteringen (krishanteringsmyndigheten). Denna myndighet ska även ansvara för krisförebyggande och krisförberedande uppgifter, uppgifter som i dag inte utförs av någon svensk myndighet. I denna rapport antas att reglerna kommer att vara införda och börja tillämpas den 1 januari 2015.⁴

Om Sverige ska kunna leva upp till direktivets krav bedömer Riksgälden att man under 2014 kommer att behöva trappa upp förberedelsearbetet. Det formella beslutet om

³Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms. Direktivförslaget bygger på riktlinjer, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial institutions*, som tagits fram av Financial Stability Board (FSB) och som undertecknats av G-20 länderna. Avsikten är att dessa riktlinjer ska fungera som internationell standard för krishantering av finansiella företag.

⁴ Med undantag för regler om nedskrivning och konvertering av skulder (bail-in) som enligt förslag ska vara införda 2018.

myndighetsansvar, vilket sannolikt inte kommer att kunna fattas förrän under andra halvan av 2014, kan inte inväntas. Riksgälden tar därför initiativet till att påbörja detta arbete.

De uppgifter som krishanteringsmyndigheten ska utföra i samband med kris liknar i betydande utsträckning de uppgifter som i dag åligger Riksgälden i rollen som stödmyndighet. Det finns också viktiga kopplingar mellan krishanteringsmyndighetens uppgifter och insättningsgarantin, vilken även den ligger inom Riksgälden befintliga ansvar. Det är troligt att dessa verksamheter, som i dag är samlade hos Riksgälden kommer utgöra basen kring vilken den nya krishanteringsmyndighetens verksamhet kommer att byggas – antingen utses Riksgälden till svensk krishanteringsmyndighet eller så flyttas den befintliga bankstöds- och insättningsgarantiverksamheten till den myndighet som annars tilldelas ansvaret.

Mot bakgrund av detta är det rimligt att planeringen, kompetensutvecklingen och uppbyggnaden av krishanteringsverksamhet utförs av Riksgälden till dess ett slutgiltigt beslut om krismyndigheten tas. I det följande redogörs närmare för de uppgifter som krishanteringsmyndigheten enligt direktivet ska utföra och vad detta kan förväntas ställa för organisatoriska och resursmässiga krav på den ansvariga organisationen – både löpande och under den period där verksamheten byggs upp. Diskussionen utgår från att verksamheten inryms hos Riksgälden. Skulle verksamheten etableras inom ramen för en annan eller helt ny myndighet tillkommer ytterligare och i sammanhanget betydande resursmässiga och organisatoriska behov.

Det bör samtidigt noteras att regelverkets slutliga utformning och ikraftträdande ännu inte slutgiltigt beslutats. Förhandlingar om direktivet mellan rådet och parlamentet har inletts, men det är oklart när de kan avslutas. Först därefter kan ett svenskt lagförslag presenteras. Det är därmed även osäkert om den tidtabell som nu är satt – att det nya regelverket kommer att träda i kraft den 1 januari 2015 – kommer att kunna hållas.

Det kommer också att krävas en fortsatt diskussion om hur de delvis långtgående kraven på planering och på tillsynsliknande verksamhet som enligt direktivförslaget ska ligga på krishanteringsmyndigheten ska genomföras i Sverige och hur arbetsfördelningen mellan de svenska myndigheterna ska ske. De förslag som presenteras nedan utgår från det direktivförslag som nu föreligger, men planerna kan behöva justeras beroende på utfallet av de återstående förhandlingarna inom EU och de lagförslag som sedan tas fram på svensk nivå.

5.1 Krishanteringsmyndighetens uppgifter

Den verksamhet som krishanteringsmyndigheten ska bedriva kan sägas bestå av två delar. En del som avser verksamhet *utanför kris* och en del som avser verksamhet *i kris*.

Verksamheten *utanför kris* innebär i betydande utsträckning nya uppgifter som i dag inte alls utförs i Sverige. Krishanteringsmyndigheten ska ansvara för krisplanering i syfte att dels förebygga kriser, dels underlätta hanteringen av en kris om den väl uppstår. EU-reglerna ställer en rad explicita krav på hur detta planeringsarbete ska bedrivas.

För samtliga kreditinstitut och värdepappersbolag (som bedöms viktiga för stabiliteten i det finansiella systemet) ska individuella *krishanteringsplaner* upprättas. Det huvudsakliga syftet med planerna är att fastställa hur kriser i enskilda institut ska hanteras. De ska också användas för att bedöma om det finns hinder mot en effektiv krishantering. Med stöd av dessa bedömningar ska myndigheten kunna kräva att institutet vidtar åtgärder, vilket kan handla om allt ifrån att minska risker i verksamheten till att avyttra eller omorganisera verksamheter. Här infinner sig frågor om arbetsfördelning och eventuell samordning med Finansinspektionen som måste klaras ut, i första hand inom ramen för det pågående arbetet med att genomföra direktivet.

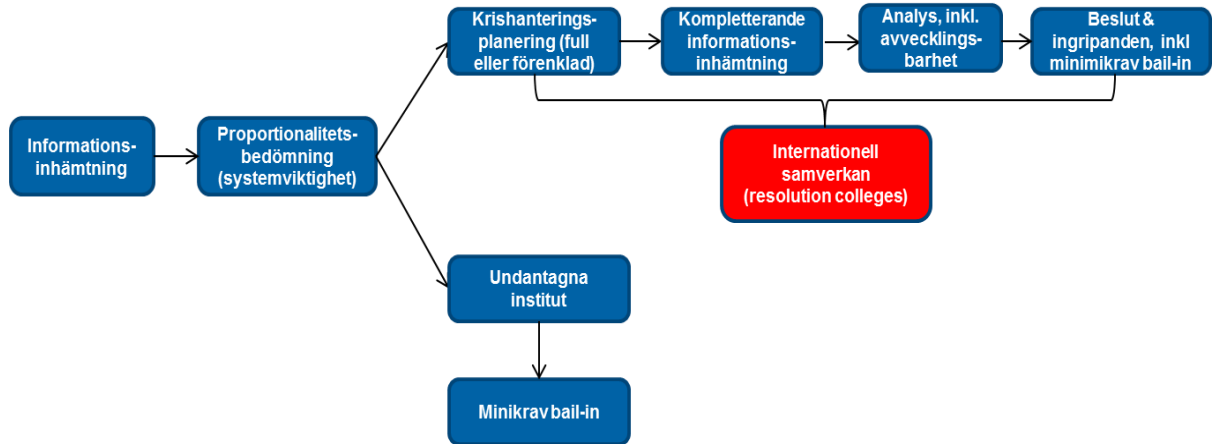
Utveckling och underhåll av planer, såväl som de beslut som ska kunna fattas på basis av dem, förutsätter en omfattande operativ process hos krishanteringsmyndigheten, se figur 1. Till att börja med krävs att myndigheten samlar in information från samtliga institut som omfattas av regelverket, i Sveriges fall cirka 270 företag i dagsläget. I EU-direktivets nuvarande lydelse anges att information i första hand ska hämtas från tillsynsmyndigheten och i andra hand direkt från instituten. Inledande diskussioner med Finansinspektionen ger vid handen att delar av den information som krishanteringsmyndigheten behöver är sådan som i dag inte samlas in. Det finns emellertid goda skäl att samla in all information som behövs, även den som Finansinspektionen inte samlar in i dag, via Finansinspektionens befintliga infrastruktur. Samtal har inletts med Finansinspektionen om detta.

Därefter ska det ske en individuell prövning av systemviktighet, vilken ska ligga till grund för beslut om institutet ska vara föremål för fullständig eller förenklad planering eller om det helt kan undantas. För de institut som inte undantas kommer kompletterande informationsinhämtning behöva ske. Med stöd av denna utförs sedan själva planeringen, vilket inkluderar flera olika kartläggnings- och analysmoment. Beroende på utfallet av planeringen kan myndigheten behöva inleda en ingripandeprocess.

För de företag som bedriver gränsöverskridande verksamhet kommer hela den ovan beskrivna processen att behöva genomföras i samverkan med utländska myndigheter - inom ramen för s.k. resolutionskollegier. Ett sådant kollegium har redan skapats för att hantera krisplanering för Nordea.⁵ När det gäller eventuella ingripanden måste dessutom en samordning ske med Finansinspektionen och berörda tillsynsmyndigheter i andra länder.

⁵ Med anledning av att Nordea är en av 29 banker som pekats ut som globalt systemviktiga av Financial Stability Board har ett internationellt samarbete mellan myndigheter kallat Crisis Management Group Nordea startat.

Figur 1: Krisplaneringsprocessen



Vid sidan av planeringsprocessen ska krishanteringsmyndigheten besluta om minimikrav på nedskrivningsbara skulder (dvs. skulder som är tillgängliga för s.k. bail-in) för varje enskilt institut, även de som är undantagna från krisplaneringen. Eftersom kraven ska fastställas utifrån individuell prövning av institutets risker, affärsmodell etc. kommer det att krävas ett betydande analysarbete. Myndigheten kommer också ansvara för administrationen av de finansieringsarrangemang som ska kunna användas i samband med krishanteringsåtgärder. Detta kan komma att inkludera utveckling av modeller för beräkning av riskdifferentierade avgifter samt utveckling av system för beräkning och debitering av dessa.

I verksamheten *i kris* är myndighetens huvudsakliga uppgift att hantera problemdrabbade företag i enlighet med de nya EU-reglerna. I grunden är detta inget nytt uppdrag, utan motsvarar väl den roll som enligt Stödlagen delas av regeringen och Riksgälden i dag. I förhållande till Stödlagen innebär dock de nya reglerna att det introduceras ett antal nya verktyg och befogenheter, däribland möjligheten att vid en kris skriva ner eller konvertera skulder i ett krisdrabbat institut.

5.2 Krav på organisationen

Eftersom svenska myndigheter i dag inte bedriver någon detaljerad krisplanering är det framförallt verksamheten utanför kris som kommer innebära nya krav. Arbetet innefattar dels den operativa processen att ta fram individuella krishanteringsplaner, dels det arbete som krävs för att understödja denna process, däribland metod- och utvecklingsarbete, analysstöd och kvalitetsarbete. Därutöver ingår också ett antal uppgifter som inte är direkt kopplade till planeringsprocessen.

En faktor av avgörande betydelse för organisationens storlek är hur många institut som kommer att kunna undantas från kraven på krishanteringsplanering respektive vara föremål för förenklade krav. En möjlig modell är att dela upp instituten i tre kategorier: systemviktiga, potentiellt systemviktiga och icke systemviktiga institut. För de systemviktiga instituten behöver resolutionsmyndigheten tillämpa direktivets krav fullt ut.

I denna kategori inryms åtminstone de fyra svenska storbankerna samt möjligen några ytterligare företag. Även mindre institut kan under särskilda omständigheter betraktas som systemviktiga. För de potentiellt systemviktiga instituten kan ett förenklat planeringsarbete bedrivas. Uppskattningsvis ingår ca 10 företag i denna kategori. Övriga, icke systemviktiga institut, bör rimligtvis helt kunna undantas från kraven på planering.

Det kan naturligtvis inte uteslutas att något av övriga institut under vissa betingelser kan komma att betraktas som systemviktiga. Inget hindrar emellertid krishanteringsmyndigheten att i en sådan situation ingripa även om någon krishanteringsplan inte upprättats i förväg. I ett sådant läge är det troligt att mer generella åtgärder än de som riktar sig mot ett enskilt institut kommer att vara aktuella.

Med denna indelning kommer ca 15 institut av de knappt 270 institut som omfattas av regelverket att behöva genomgå planeringsprocessen. Givet detta räknar Riksgälden med att det behövs ca sex tjänster när den operativa planeringsverksamheten är fullt utbyggd.

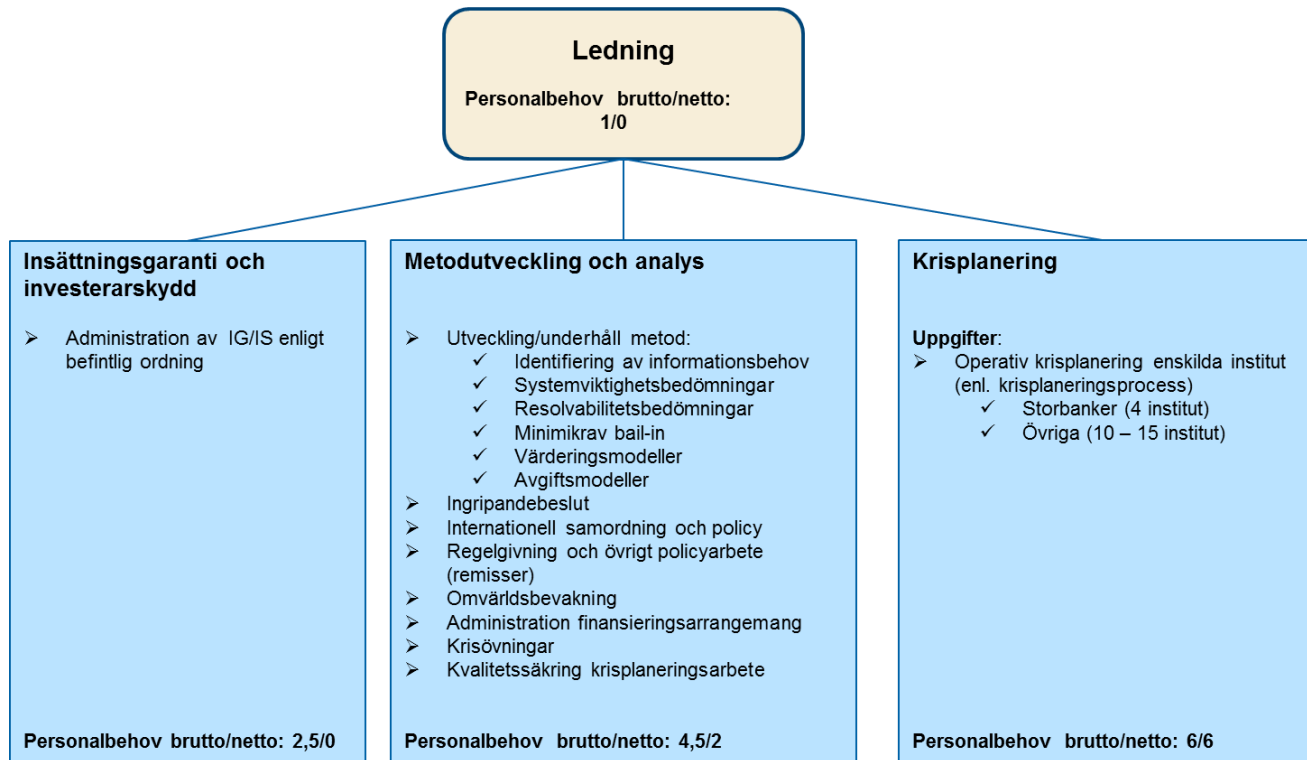
Utöver dessa tjänster uppskattar Riksgälden att verksamheten långsiktigt kräver 4-5 ytterligare tjänster, dels för att understödja den operativa krisplaneringen, dels för att utföra de övriga uppgifter som åligger krishanteringsmyndigheten. Dessa tjänster kommer främst att innefatta olika former av metodutvecklings- och analysarbete, men också stabilitetsavgiftsdebitering, fondförvaltning, handläggning av ingripande beslut, utveckling av föreskrifter och annat regelgivningsarbete, internationell samordning, omvärldsbvakning etc. Under uppbyggnadsskedet kommer resursbehovet för denna del av verksamheten vara större.

Personalbehovet kommer till viss del att kunna tillgodoses genom att verksamheten slås samman med befintlig bankstöds- och insättningsgarantiverksamhet som i dag är lokaliserad till Riksgälden och vilken för närvarande innefattar sex tjänster (varav en chef). Insättningsgaranti- och investerarskyddsverksamheten kommer även fortsättningsvis kräva 2-3 tjänster. Personalen inom bankstödsverksamheten kan helt skiftas över till att utföra krishanteringsmyndighetens uppgifter.

Sammanfattningsvis kommer krishanteringsmyndighetens verksamhet fullt utbyggd innebära en väsentlig utökning av den nuvarande bankstöds- och insättningsgarantiverksamheten. Givet att verksamheterna slås samman krävs enligt Riksgäldens bedömning nyrekryteringar i storleksordningen åtta heltidstjänster. Det sammantagna personalbehovet kommer att uppgå till ca 14 personer, inklusive en cheftjänst.

Personalbehovet under de två första årens verksamhet kommer sannolikt vara något högre än det långsiktiga behovet. När interna policys och metoder är på plats och när de första resolutionsplanerna har beslutats kommer sannolikt arbetsbördan minska. Då handlar det främst om att arligen se över planerna. Samtidigt har FSB och EU signalerat att även försäkringsföretag och finansiella infrastrukturföretag kan komma att omfattas av regelverket i framtiden, vilket i så fall kommer att addera nya arbetsuppgifter. Att skatta det långsiktiga personalbehovet är därför förknippat med stor osäkerhet.

Figur 2: Krishanteringsmyndighetens organisation och personalbehov från 2015.



Verksamheten kommer utöver de ovan redovisade personalbehoven också att vara i behov av ett antal specifika stödfunktioner som i dag finns på Riksgälden. Dessa innefattar primärt juridik- och IT-kompetens. Juridisk expertis kommer att krävas på ett antal områden i verksamheten, dels för att bidra med legal analys i själva krisplaneringsverksamheten, dels för att utveckla myndighetens egna regelverk (föreskrifter) och delta i handläggningen av ingripandeärenden och andra beslut. IT-kompetens kommer vara nödvändig för att förvalta och underhålla det eller de system som behövs för att inhämta och lagra information från instituten. Framförallt under kristid tillkommer också behov av kommunikationskompetens. Dessa kostnader täcks av Riksgäldens overheadpåslag, se tabell 2.

5.3 Särskilt om förberedelsearbetet under 2014 - resursbehov

Organisationen och personalbehoven ovan avser den löpande förvaltningen av krishanteringsmyndighetens verksamhet, dvs. när systemet har byggts upp och är i full drift. Idealt ska denna fas uppnås redan när direktivets krav börjar gälla. För att detta ska vara möjligt krävs förberedelsearbete. Detta arbete måste, för att den nuvarande tidsplanen ska hålla, inledas och genomföras under 2013 och 2014 och bör till dess att annat beslutas utföras inom Riksgälden. Ett arbete har redan inletts på Riksgälden. För att intensifiera detta arbete måste medel ställas till Riksgäldens förfogande redan under nästa år. Det finns dock en osäkerhet kring skattningen av behovet. Om ikraftträdandet skjuts på framtiden eller om regelverkets utformning förändras i andra avseenden kan

förberedelsearbetet påverkas. Nedanstående förslag bygger på utgångspunkten att det nya uppdraget startar den 1 januari 2015.

En annan viktig utgångspunkt för förslaget är att myndigheten ska vara beredd att axla ansvaret att vara krishanteringsmyndighet redan från 1 januari 2015 i den meningen att personal ska finnas på plats och vara utbildad vid denna tidpunkt. Därutöver ska IT-stöd ha utvecklats, testats och produktionsatts, bl.a. för att kunna hantera informationsinsamling, riskjusterade stabilitetsavgifter och utbyte av dokument mellan myndigheter i olika länder. Metoder, policys och föreskrifter ska ha tagits fram och beslutats.

En alternativ utgångspunkt för arbetet som övervägts vore att arbetet först skulle påbörjas då beslut om myndigheten fattats av riksdagen. Det skulle dock innebära att Sverige i realiteten inte har möjlighet att tillämpa de beslutade reglerna och att ansvar läggs på krishanteringsmyndigheten som myndigheten till en början inte har förutsättningar att bära. Ytterligare en tänkbar utgångspunkt vore att se till att resolutionsplaner finns på plats för samtliga institut redan den 1 januari 2015. En sådan utgångspunkt har inte setts som genomförbar då den bedömts vara alltför resurskrävande och komplicerad, bl.a. för att den kräver samordning mellan myndigheter i ett stort antal länder, där dessa myndigheter kanske ännu inte bildats.

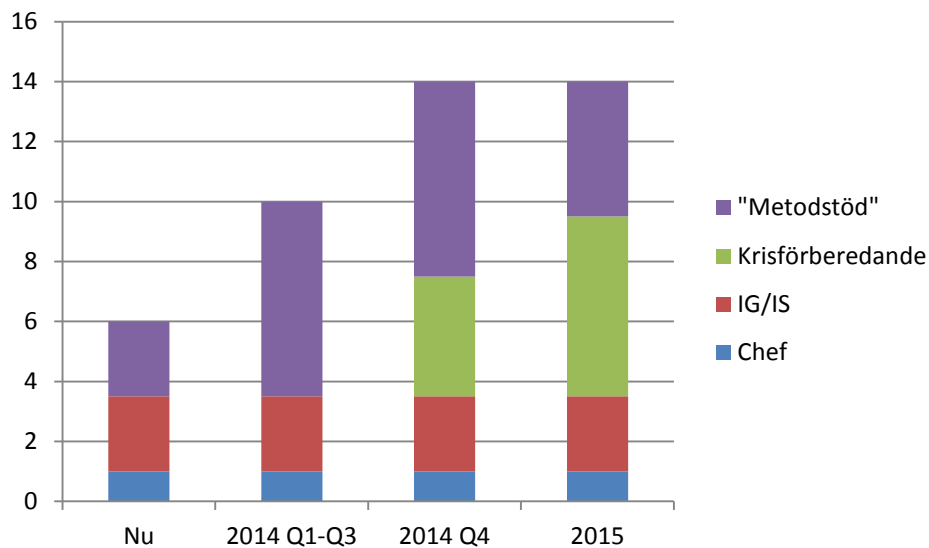
Förberedelsearbetet under 2014 föreslås till stor del handla om att utveckla de metoder som ska användas för genomförande av krisplaneringen, vilket bl.a. innefattar:

- Utveckling av modeller för proportionalitetsbedömningar (utifrån systemviktighet) och därtill hörande klassificeringssystem
- Utifrån dessa modeller fastställa antalet institut som ska vara föremål för resolutionsplanering.
- Mall för resolutionsplaner
- Metoder för att bedöma om det föreligger några hinder mot effektiv krishantering
- Utveckling och validering av värderingsmodeller som kan användas vid beslut av villkor för stöd
- Utveckling av modeller för riskbaserade stabilitetsavgifter
- Utveckling av systemstöd för beräkning av riskdifferentierade stabilitetsavgifter
- Utveckling av IT-system för inhämtning och lagring av information
- Utveckling av föreskrifter för informationsinsamling etc.
- Förberedelse av strukturer för resolutionskollegier (upprättande av samarbetsavtal, sekretessavtal, infrastrukturer för informationsutbyte etc.)

För att kunna genomföra detta arbete bedömer Riksgälden att den del av verksamheten som ska arbeta med metodutveckling och analys behöver bemannas från och med 1 januari 2014. Givet att cirka två tjänster ur Riksgäldens befintliga bankstödsverksamhet kan nyttjas i detta arbete krävs fyra nya heltidstjänster från och med årsskiftet 2013/2014. Två av dessa tjänster bedöms kunna växlas över till operativa krishanterande uppgifter vid årsskiftet 2014/2015.

För att kunna påbörja utvecklingen av krishanteringsplaner från och med 2015 måste också bemanningen av de tjänster som avser den operativa krisplaneringen påbörjas och personal utbildas under 2014. Det är dock tillräckligt att detta sker först från och med årets sista kvartal. Initialt bör ytterligare fyra tjänster rekryteras från 1 oktober 2014, under förutsättning att nuvarande tidsplan för ikraftträdande håller. I tillägg kan ett par personer från metodutvecklingen fasas över till operativ krishantering från årsskiftet. Personalbehovet över tid redovisas i diagram 3 nedan.

Diagram 3: Personalbehov för bankstöd, samt insättningsgaranti(IG) och investerarskyddsverksamhet (IS), (årsarbetskrafter)



Sammantaget medför detta en bemanningsökning på fem årsarbetskrafter för budgetåret 2014 och åtta årsarbetskrafter 2015 jämfört med i dag. Utöver detta tillkommer konsult- och utbildningskostnader. Med konsultkostnader avses bl.a. juridisk rådgivning kring olika resolutionsverktyg, stöd vid utarbetande och validering av bankinterna värderingsmodeller samt stöd vid IT-utveckling.

Riksgälden äskar därför om att få täcka kostnader för bankstödsverksamheten med motsvarande 20 miljoner kronor med medel ur stabilitetsfonden. Ramen för 2013 är 10 miljoner kronor. För en detaljerad beskrivning, se tabell 2.

En central del i förberedelserna blir också att skapa ett adekvat systemstöd för krishanteringsmyndigheten. I det fall verksamheten inryms i Riksgälden kan effektivitetsvinster uppnås genom att existerande systemstöd kommer att kunna utnyttjas. Hos Riksgälden finns exempelvis i dag flera system med funktionalitet som skulle kunna användas för krishanteringsmyndighetens verksamhet. Befintliga system kommer dock inte vara tillräckliga utan det viss ny- och vidareutveckling av systemstöd kommer att behöva ske. Det gäller framförallt i fråga om system för hantering av den information som krishanteringsverksamheten kräver. Även om ambitionen är att Riksgäldens befintliga system så långt som möjligt ska utnyttjas kommer vissa systemutvecklingsinsatser att krävas, såväl hos Riksgälden som hos Finansinspektionen. För den del som avser

krishanteringsverksamhetens system för informationshantering hos Riksgälden uppskattas utgiften under 2014 uppgå till fyra miljoner kronor. Till denna summa tillkommer kostnader för utveckling hos Finansinspektionen. Dessa investeringar kommer att behöva lånefinansieras och skrivas av under investeringens ekonomiska livslängd. Riksgälden äskar därför om en förhöjd låneram med fyra miljoner kronor till en total låneram på 69 miljoner kronor.

Utöver kostnaden för insamling och lagring av information kommer eventuellt systemutveckling också att krävas för att hantera beräkning och fakturering av stabilitetsavgifter samt för säker informationsutväxling med andra myndigheter i Sverige och utomlands. Någon uppskattning vad denna utveckling kan komma att kosta har ännu inte genomförts. Riksgälden kan eventuellt behöva återkomma i denna del.

6. Beredskap och krisförebyggande

Riksgäldens primära uppgift som stöd- och garantimyndighet är att hantera banker och andra kreditinstitut som har fallerat eller riskerar att falla. I enlighet med Stödlagens syfte och myndighetens vidare mål att främja den finansiella stabiliteten bedriver Riksgälden också ett mer proaktivt arbete kring beredskap och krisförebyggande.

6.1 Utveckling av planer för krishantering

En viktig del av det krisförebyggande arbete är drivet av G20-ländernas gemensamma initiativ att etablera en internationell standard för krishantering av finansiella företag. Enligt standarden ska det upprättas så kallade återhämtnings- och krishanteringsplaner för alla systemviktiga institut. I första hand ska detta göras för de 29 internationellt verksamma banker som har identifierats som globalt systemviktiga. Den svenska banken Nordea är en av de banker som har pekats ut.

I enlighet med standarden har det också skapats en särskild krishanteringsgrupp för Nordea. Den innefattar bland annat finansdepartement, tillsynsmyndigheter och centralbanker från de länder där banken är verksam. Riksgälden deltar i gruppen i egenskap av stödmyndighet. Under ledning av svenska myndigheter inleddes under andra halvan av 2012 ett arbete med att ta fram en krishanteringsplan för Nordea. Som ansvarig myndighet för svenska bankstödsåtgärder har Riksgälden en central roll i arbetet med att skapa och utveckla väl fungerande krishanteringsplaner.

Under andra halvåret 2013 inleds även ett arbete med att upprätta återhämtningsplaner för övriga svenska storbanker, vilket främst är ett ansvar för Finansinspektionen.

6.2 Nya EU-regler för krishantering och krisförebyggande arbete

Delvis baserat på ovan nämnda G20-standard presenterade EU-kommissionen i juni 2012 ett förslag på harmoniserade regler för krishantering av banker och andra kreditinstitut (krishanteringsdirektivet). Som ovan nämnts ställer förslaget omfattande krav på krisförebyggande arbete och beredskap hos den myndighet som utses till krishanteringsmyndighet. De europeiska finansministrarna antog en gemensam ståndpunkt i juni 2013. Under andra halvåret 2013 vidtar förhandlingar med Europaparlamentet.

Direktivet förväntas träda i kraft den 31 december 2014. Som expertmyndighet på området har Riksgälden följt regelarbetet nära och bistått regeringen att formulera svenska ståndpunkter till EU-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. Som diskuteras i avsnitt 5.2 kommer det nya regelverket med största sannolikhet att medföra förändringar för Riksgälden i rollen som stödmyndighet.

EU-kommissionen överväger också att föreslå ett motsvarande regelverk för finansiella företag som inte är banker. Riksgälden har i ett konsultationssvar till kommissionen välkomnat att ett sådant ramverk införs i fråga om företag som tillhandhåller viktiga infrastruktur tjänster på de finansiella marknaderna.

6.3 Liikanenrapporten

I oktober förra året lade en arbetsgrupp inom EU ledd av den finländske centralbankschefen Erkki Liikanen förslag om krav på strukturella förändringar i banksektorn. Förslaget innebar att tradingverksamhet, market making samt lån och garantier till hedgefonder inte längre ska kunna bedrivas i samma enhet som in- och utlåningsverksamhet. Tanken är att dessa mer mindre skyddsvärda verksamheter ska kunna rymmas inom samma bankkoncern men tydligt separerad från den traditionella verksamheten. Den avgränsade delen måste bland annat ha en egen styrelse och oberoende samt uppfylla kapitaltäckningskraven. Förslaget har hämtat inspiration från USA och Storbritannien där liknande förslag har presenterats.

Riksgälden svarade under hösten 2012 på en konsultation från EU-kommissionen. I konsultationssvaret ansåg Riksgälden att man borde avvakta med att ta fram ytterligare bankreglering innan de fulla effekterna av de regelverk som redan är på väg kan utvärderas. Riksgälden uttryckte även oro för att förslaget kunde få negativa effekter på stats- och bostadspappersmarknaden som i Sverige är en s.k. market maker marknad. Det skulle i sin tur riskera att fördyra finansieringen för stat och bostäder.

Under våren 2013 kom EU-kommission med en ny konsultation med anledning av Liikanenrapporten. Riksgälden lämnade tillsammans med Finansinspektionen och Finansdepartementet ett gemensamt svar på denna konsultation. Huvuddragen i konsultationssvaret är desamma som i Riksgäldens tidigare svar, nämligen att man bör avvakta strukturella reformer till dess kommande regelverk kan utvärderas.

6.4 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 tillfredställande sätt.

Under de senaste åren har Riksgälden arbetat med att förkorta utbetalningsfristerna för insättningsgarantin och öka tydligheten kring garantins omfattning. Ett led i detta är att Riksgälden har börjat genomföra prövningar av bankernas konton innan de kan börja ta

emot insättningar. De konton som har prövats och godkänts publiceras på Riksgäldens webbplats.

Arbetet med att förkorta utbetalningsfristerna följer av skärpta lagkrav som kräver att ersättningar numera ska betalas ut inom 20 arbetsdagar. Tidigare gällde tre månader. För att möjliggöra kraven på 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 avpassat för dessa leveranskontroller. Under våren 2013 har en förstudie genomförts i syfte att utröna hur systemet kan justeras för att effektivisera arbetet med leveranskontrollerna. Arbetet med att vidareutveckla systemet kommer att påbörjas under hösten. Därutöver har säkerhetshöjande åtgärder implementerats i QuickPay i syfte att skydda informationen vid ett ersättningsfall på ett bättre sätt. Fokusgruppstester har genomförts avseende de informations- och beslutsbrev som ska gå ut till insättarna vid ett ersättningsfall.

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