

2013-03-14

Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet (2013:1)

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

Riksgälden fick 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 under programmet till 354 miljarder kronor, vilket var i juni 2009.

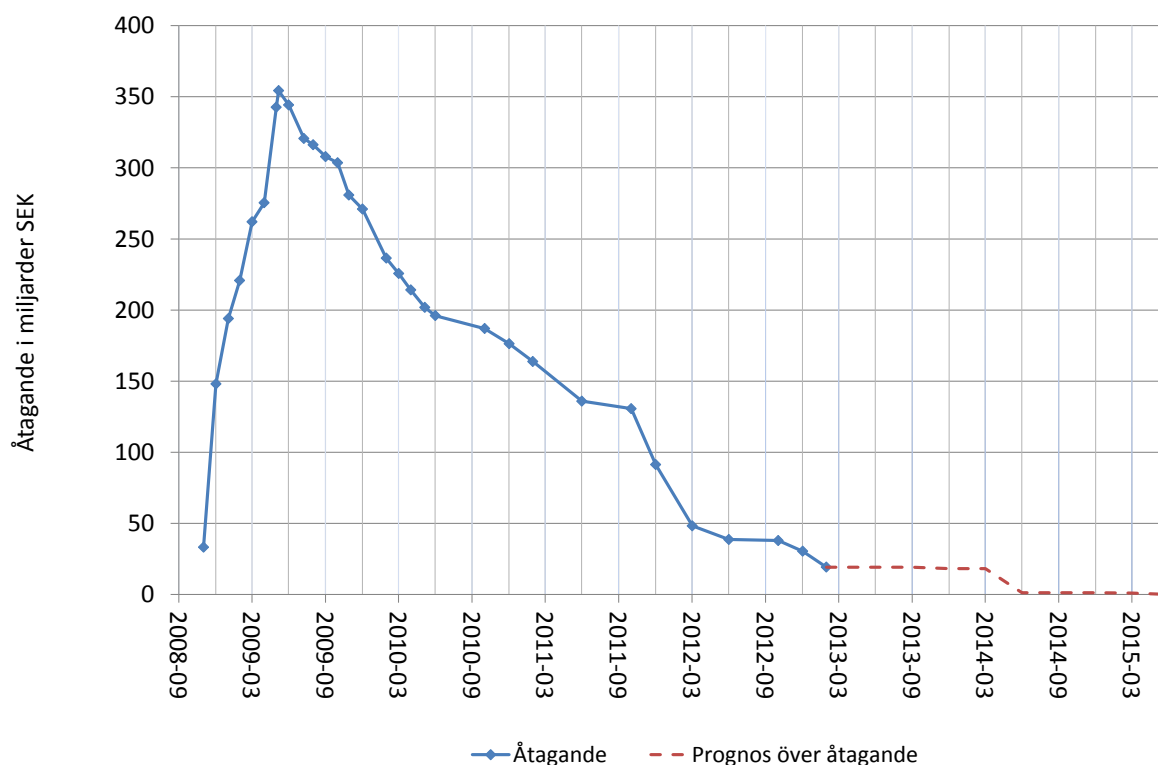
Garantiprogrammet stängdes för nyteckning den 30 juni 2011. Under den tid programmet var öppet anslöt sig Carnegie Investment Bank, SBAB (inklusive dotterbolaget SCBC), SEB, Sparbanken Öresund, Swedbank, Swedbank Hypotek samt Volvofinans Bank till programmet. SEB emitterade dock aldrig några lån inom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

Vid avstämningstidpunkten (28 februari 2013) för denna rapport hade tre institut fortfarande utestående garanterade lån, Carnegie Investment Bank, Sparbanken Öresund och Swedbank. Det totala värdet av garantierna uppgick vid denna tidpunkt till 19,1 miljarder kronor. Detta kan jämföras med 30,4 miljarder kronor vid utgången av 2012. Förändringen beror huvudsakligen på att garanterade lån förfallit eller återköpts. Sparbanken Öresund har den 8 mars, dvs. efter avstämningstidpunkten för denna rapport, förtidsinlöst sitt sista utestående garanterade lån. Därmed deltar banken inte längre i garantiprogrammet.

Drygt 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, amerikanska dollar och euro.

Diagram 1 illustrerar löptidsstrukturen på de utestående garanterade lånen. Under resterande del av 2013 förfaller lån värda cirka 1 miljard kronor. Givet att inga ytterligare återköp görs kommer volymen av utestående garantier vid utgången av året att uppgå till cirka 18 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 28 februari 2013 (beräkning som avser läget vid utgången av 2012 anges inom parantes). För detaljer, analys och utförligare resonemang hänvisas till Riksgäldens bankstödsrapport - Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet (2010:3).

Garantiprogrammet hade per den 28 februari 2013 en förväntad nettointäkt på 6,0 (6,0) miljarder kronor. Den förväntade kostnaden uppgick vid samma tillfälle till 48 (61) miljoner kronor. Att den förväntade kostnaden sjunker över tiden beror på att summan av den garanterade upplåningen minskar i takt med att lån förfaller, att den återstående löptiden på garantierna blir allt kortare, samtidigt som det inte skett någon väsentlig förändring av kreditrisken i de utestående garantierna.

2. Kapitaltillskottsprogrammet för solventa banker

Riksgälden fick 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. Tillskottet gavs genom att staten deltog i bankens nyemission 2009. Kapitaltillskottet var 5,6 miljarder kronor och finansierades med hjälp av stabilitetsfonden inom ramen för programmet. Aktierna som köptes i samband med emissionen ligger kvar i stabilitetsfonden. Värdet på aktierna som Riksgälden förvärvade redovisas i avsnitt 4 nedan.

3. Särskilt stöd till kreditinstitut

Riksgälden får som stödmyndighet ingripa och lämna statligt stöd till kreditinstitut, vilket Riksgälden gör 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, och stödet förutsätter regeringens godkännande.

Riksgälden har i sin roll som stödmyndighet gett särskilt stöd till en bank, Carnegie Investment Bank (CIB) i form av ett stödlån. Lånet uppgick till 2,4 miljarder kronor. Riksgälden har i tidigare rapporter till regeringen redogjort för de avvägningar som gjordes vid det efterföljande övertagandet och för försäljningen av CIB och Max Matthiessen AB (MM) till Altor och Bure.

Det garanterade sammanlagda värdet av försäljningarna av CIB och MM var lägre än det ursprungliga lån som gavs till CIB. Riksgälden har tidigare bedömt att de sammanlagda inkomsterna från försäljningen över tid, till följd av vinstdelningsarrangemang med Altor och Bure, kommer att täcka det stödlån som CIB fick i november 2008 samt Riksgäldens kostnader. Riksgälden har i tidigare rapporter till regeringen närmare redogjort för dessa vinstdelningsarrangemang.

Riksgälden kommer under 2013 erhålla minst 90 miljoner kronor i vinstutdelning. I nuläget kan det sammanlagda resultatet för skattebetalarna efter hanteringen av Carnegie fastställas till ett överskott på minst 230 miljoner kronor efter avdrag för Riksgäldens kostnader. Överskottet, tillsammans det faktum att tidigare ägare inte erhållit någon del av det detta överskott, ligger i linje med de uttalanden regeringen gjorde i den propositionen som låg till grund för stödlagen. Där anges att det statliga stödet i första hand ska bäras av institutets ägare och staten ska tillförsäkras ersättning för sitt risktagande.

4. Stabilitetsfonden

Riksdagen har beslutat att upprätta en stabilitetsfond i form av ett konto i Riksgälden. Fonden ska finansiera statens framtida åtgärder inom ramen för stödlagstiftningen. Även intäkter i samband med stöden, liksom en årlig stabilitetsavgift som betalas av instituten tillförs fonden.

Målsättningen är att fondens behållning fram till år 2023 ska uppgå till i genomsnitt 2,5 procent av BNP. Detta motsvarar en skattning av de sammanlagda kostnaderna i samband med en betydande bankkras.

I november 2008 tillförde staten inledningsvis 15 miljarder kronor till stabilitetsfonden. Senare samma månad belastades stabilitetsfonden med Riksgäldens stödlån till Carnegie. Carnegie övertogs senare av staten. Övertagandet har hittills gett fonden en intäkt på 170 miljoner kronor, innan avdrag för Riksgäldens kostnader.

Avgifter för de garantier som ställts ut inom ramen för garantiprogrammet har kvartalsvis tillförts stabilitetsfonden. Till och med det fjärde kvartalet 2012 uppgår de ackumulerade garantiavgifterna till drygt 5,7 miljarder kronor.

Stabilitetsavgiften betalas årligen av samtliga banker och kreditmarknadsföretag. Avgiften baseras på den fastställda balansräkningen för föregående år. På grund av det rådande marknadsläget var avgiften för 2009 och 2010 reducerad till hälften. För 2011 utgick för första gången hel avgift, vilket motsvarade 3,0 miljarder kronor. Avgifterna tillförs stabilitetsfonden och för de tre år som avgiften har tagits ut har sammanlagt 5,6 miljarder kronor betalats in.

Som ovan framgått deltog Nordea i kapitaltillskottsprogrammet. Statens kapitaltillskott på 5,6 miljarder kronor finansierades således via stabilitetsfonden. Marknadsvärdet på de förvärvade aktierna uppgick till 21,2 miljarder kronor den 28 februari 2013, att jämföra med 17,1 miljarder kronor vid det förra rapporttillfället (31 oktober 2012) och 17,6 miljarder kronor vid utgången av 2012.

Stabilitetsfonden har hittills belastats med 97 miljoner kronor i förvaltningskostnader (se avsnitt 4.1 för en närmare beskrivning).¹ Fonden har kvartalsvis tillförts ränta på behållningen på kontot. Räntan fram till den 28 februari 2013 uppgick till 791 miljoner kronor.

Fondens sammanlagda kontobehållning uppgick den 28 februari 2013 till 23,9 miljarder kronor. Läggs Nordeaaktierna till blir värdet på fonden 29,5 miljarder kronor om aktierna värderas till anskaffningsvärde, att jämföra med 29,2 miljarder kronor vid föregående rapporttillfälle (31 oktober 2012) och 29,4 miljarder kronor vid utgången av 2012. Om Nordea-aktierna i stället tas upp till marknadsvärde uppgår stabilitetsfondens värde till 45,1 miljarder kronor, vilket kan jämföras med 40,7 miljarder kronor vid föregående rapporttillfälle och 41,4 miljarder vid utgången av 2012. Tabell 2 nedan ger en detaljerad beskrivning av stabilitetsfonden.

¹ Denna siffra avser *bokförda kostnader*. Motsvarande siffra i tabell 2 avser *kassaförda kostnader*. Denna skillnad förklarar differensen mellan de båda siffrorna.

Tabell 2: Översikt stabilitetsfonden den 28 februari 2013

Typ av transaktion	Miljoner kronor
Kapital, anslag till fonden	15 000
Garantiavgifter	5 736
Stabilitetsavgifter	5 645
Influtet CIB och MM (netto, exkl. Riksgäldens kostnader)	170
Förväntad intäkt CIB	150
Nordea, nyemission	-5 610
Aktieutdelning, Nordea	2 073
Tillförd ränta på behållning	791
Förvaltningskostnader (inkl. arvoden till Prövningsnämnden)	-97
Fondbehållning utan Nordeaaktierna	23 858
Fondbehållning (Nordeaaktierna till bokfört värde)	29 469
Fondbehållning (Nordeaaktierna till marknadsvärde)	45 084

4.1 Särskilt om förvaltningskostnaderna

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 1 miljon kronor öronmärkta för arvoden till Prövningsnämnden, totalt 11 miljoner kronor. På grund av stödmyndighetsuppdragets natur är förvaltningskostnaderna svåra att prognostisera och kan fluktuera mycket över tid. Framtida stödsatser är svåra att förutsäga liksom ibland också hur stora kostnaderna kan bli i redan inledda insatser.

Kostnaderna för 2013 uppgår hittills till 1,3 miljoner kronor. Sedan Riksgälden utsågs till stödmyndighet 2008 har de samlade kostnaderna uppgått till 97 miljoner kronor, varav 57 miljoner avser konsultkostnader.² Kostnadsutfallet redovisas i detalj i tabell 3.

Konsultkostnaderna i samband med hanteringen av Carnegie, det vill säga för övertagandet, bolagsvärderingen samt försäljningsprocessen har uppgått till 29 miljoner kronor. Vidare har konsultkostnaderna för rättsprocesserna uppgått till 20 miljoner kronor. Till följd av detta uppgår nettointäkten för engagemanget i Carnegie hittills till 121 miljoner kronor.

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

I tabellen återfinns även en prognos över förvaltningskostnaderna för 2013. Den 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.

² Se föregående not.

Tabell 3: Riksgäldens förvaltningskostnader (inkl. prövningsnämnden) som belastar stabilitetsfonden 2008-2013, utfall respektive prognos (tusentals kronor)

	Utfall 2008	Utfall 2009	Utfall 2010	Utfall 2011	Utfall 2012	Utfall 2013-02-28	Budget 2013
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							
Övriga direkta kostnader inkl. direkta lönekostnader	600	2 709	1 751	793	1 247	352	3 040
Kostnader för prövningsnämnden			517	562	235	38	200
Överförda förvaltningskostnader	4 365	12 706	4 543	3 772	4 117	959	6 075
Totala kostnader stöd till kreditinstitut	18 598	43 320	14 730	12 434	6 123	1 349	9 315

4.2 Förväntade framtida betalningsflöden i stabilitetsfonden

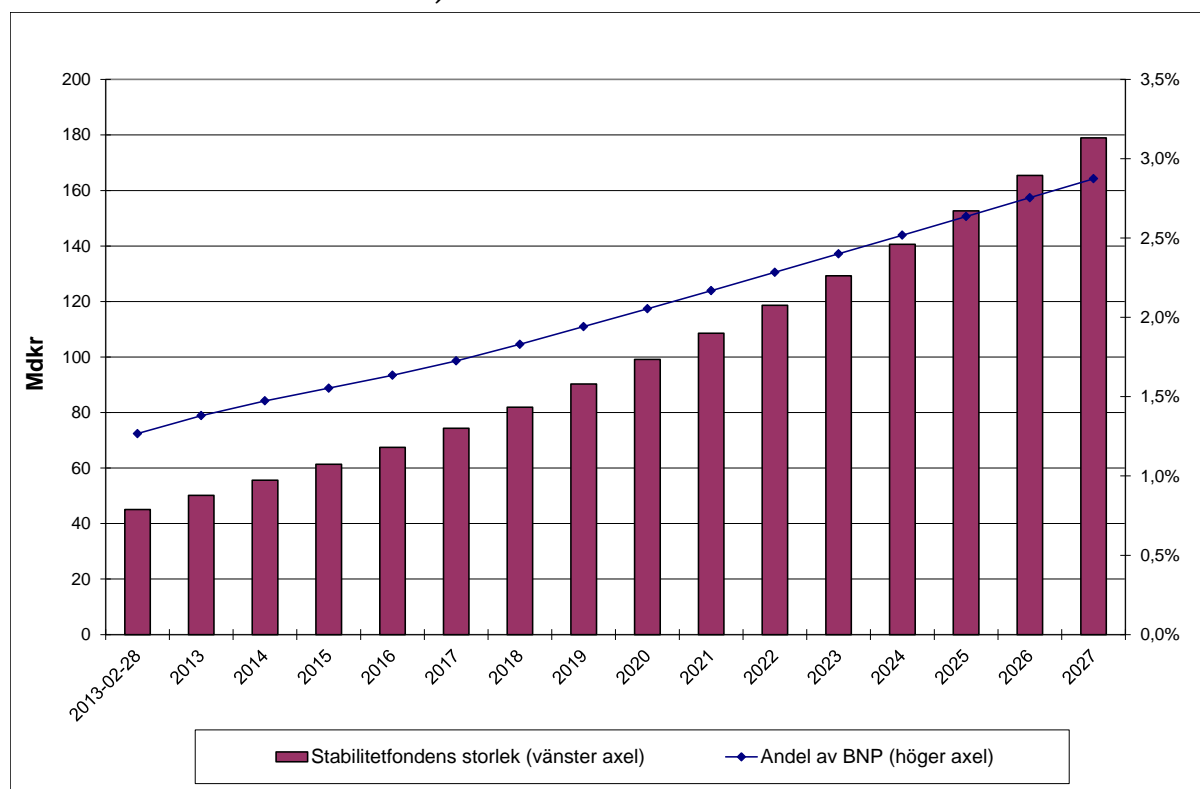
Liksom i tidigare rapporter har en prognos över stabilitetsfondens framtida utveckling gjorts. I tabell 4 ges en översikt av förväntade framtida betalningsflöden till och från stabilitetsfonden, inklusive en prognos över utvecklingen av marknadsvärdet för Nordea-aktierna. För antaganden och redogörelse för metodik, se Riksgäldens bankstödsrapport 2010:3. I diagram 2 illustreras vår prognos grafiskt.

Som synes förväntas fondens storlek, under våra antaganden, nå 2,5 procent av BNP 2024, det vill säga ett år efter den tidpunkt regeringen satt som mål.

Tabell 4: Översikt - stabilitetsfondens framtida utveckling

	Ingående balans, exkl Nordea mdkr	Ingående balans Nordea, mdkr	CIB/MM, mdkr	Garantiavgifter, mdkr	Utdelning Nordea, mdkr	Värde-tillväxt Nordea, mdkr	Stabilitetsavgift, mdkr	Ränta mdkr	Utgående balans, exkl Nordea	Utgående balans, inkl Nordea mdkr	Andel av BNP
2013-02-28	24	21							24	45	1,3%
2013	24	21	0,1	0,2	0,8	0,7	3,1	0,2	28	50	1,4%
2014	28	22		0,1	0,8	0,9	3,2	0,3	33	56	1,5%
2015	33	23	0,1	0,0	0,9	0,9	3,4	0,5	37	61	1,6%
2016	37	24			0,9	1,0	3,5	0,8	43	67	1,6%
2017	43	25			0,9	1,0	3,7	1,3	49	74	1,7%
2018	49	26			1,0	1,0	3,8	1,8	55	82	1,8%
2019	55	27			1,0	1,1	3,9	2,3	62	90	1,9%
2020	62	28			1,1	1,1	4,1	2,6	70	99	2,1%
2021	70	29			1,1	1,2	4,3	2,9	78	109	2,2%
2022	78	30			1,1	1,2	4,4	3,2	87	119	2,3%
2023	87	31			1,2	1,3	4,6	3,6	97	129	2,4%
2024	97	33			1,2	1,3	4,8	4,0	107	141	2,5%
2025	107	34			1,3	1,4	5,0	4,4	117	153	2,6%
2026	117	35			1,3	1,4	5,2	4,8	129	165	2,8%
2027	129	37			1,4	1,5	5,4	5,3	141	179	2,9%

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



5. 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.

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. En del av standarden är att det ska upprättas så kallade återhämtnings- och krishanteringsplaner för systemviktiga institut. I första hand ska det göras för de 29 internationellt verksamma banker som på ett globalt plan har identifierats som viktiga för den finansiella stabiliteten. Den svenska banken Nordea är en av de banker som har pekats ut.

I enlighet med standarden har det 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 skapa en krishanteringsplan för Nordea. Planen ska färdigställas under första halvåret 2013 och kommer därefter att analyseras och underhållas löpande.

Som ansvarig myndighet för svenska bankstödsåtgärder har Riksgälden en viktig roll i arbetet med att skapa och utveckla väl fungerande krishanteringsplaner.

Under andra halvåret 2013 inleds även ett arbete med att upprätta motsvarande planer för övriga svenska storbanker. Även här kommer Riksgälden att medverka.

Nya EU-regler för krishantering

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. Förslaget ställer omfattande krav på krisförebyggande arbete och beredskap hos den myndighet som utses till krishanteringsmyndighet. Bland annat kommer de ovan nämnda kraven på upprättande av återhämtnings- och krishanteringsplaner införas som en obligatorisk del av EU-rätten.

Det nya regelverket kommer att medföra viktiga förändringar i det ramverk som Riksgälden i rollen som stödmyndighet verkar under. Som expertmyndighet på området följer Riksgälden regelarbetet noga och bistår regeringen att formulera svenska ståndpunkter till EU-förhandlingarna. Riksgälden deltar även i olika EU-arbetsgrupper som har till uppgift att ta fram förslag på tekniska standarder och riktlinjer som ska komplettera direktivet.

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.

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 intensivt med att förkorta utbetalningsfristerna för insättningsgarantin och öka tydligheten kring garantins omfattning. Ett led i detta är att Riksgälden har börjat genomföra provningar av bankernas konton innan de kan börja ta emot insättningar. De konton som har provats 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 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 ett halvår tillbaka genomför Riksgälden kontroller att instituten kan leva upp till dessa krav.

Under hösten genomförde Riksgälden en undersökning av hur riskerna i insättningsgarantisystemet har utvecklats över tiden. Resultatet visade på att riskerna – i termer av förväntad kostnad för staten – ökat under senare tid. Dels har en allmän ökning av risknivån i banksektorn kombinerat med ett ökat inflöde av insättningar till mindre och mer riskfyllda institut gjort att sannolikheten för att det ska uppstå ersättningsfall har ökat. Dels har en växande användning av säkerställd upplåning i banksystemet bidragit till att minska de belopp som insättningsgarantisystemet kan återvinna efter att ett ersättningsfall har inträffat.

I en särskild skrivelse har Riksgälden uppmärksammat regeringen på de ökade riskerna inom insättningsgarantisystemet. I skrivelsen pekar Riksgälden på att ökningen till stor del bottnar i hur systemet är konstruerat och att reformer därför är nödvändiga för att komma tillrätta med problemen. I första hand anser Riksgälden att avgiftsmodellen för insättningsgarantin bör förändras så att den bättre speglar riskerna i de enskilda institut som medverkar i systemet. En annan möjlig reformåtgärd som Riksgälden pekat ut är att ge insättningsgarantisystemets fordringar prioritet vid konkurs.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat, efter föredragning av analytiker Marcus Pettersson. Avdelningschef Daniel Barr har deltagit i handläggningen.

Hans Lindblad

Marcus Pettersson

