

Fokusrapport

Syften med avgiften till insättningsgarantin

Finansiering – Rättvisa – Incitament



Författare:

Jenny Dickson

Dnr 2025/1070

Förord

Riksgälden är statens finansförvaltning och har en nyckelroll i samhällsekonomin. I det ingår bland annat att vara statens internbank, ta upp lån och förvalta statsskulden samt ge statliga garantier och krediter samt säkerställa finansieringen av kärnavfall. I myndighetens roll och ansvar att värna den finansiella stabiliteten samverkar Riksgälden med Finansdepartementet, Riksbanken och Finansinspektionen. Riksgäldens ansvar är bland annat att hantera banker i kris liksom att se till att det finns väl fungerande insättningsgaranti och investerarskydd.

I Riksgäldens Fokusrapporter publiceras analyser och genomgångar av en rad olika sakfrågor inom Riksgäldens verksamhetsområden. Syftet är att belysa centrala frågeställningar och ge fördjupad kunskap kring dessa bland såväl Riksgäldens ordinarie målgrupper som bland bredare kretsar. Rapportserien ger också myndighetens medarbetare möjlighet att publicera analyser externt och därmed få värdefulla synpunkter utifrån.

Ambitionen är att öka förståelsen för verksamhetens inriktning liksom att bidra till ökad diskussion. Att Riksgäldens frågor diskuteras är viktigt, inte bara för oss på myndigheten utan också för den samhällsekonomiska debatten.

Karolina Ekholm
Riksgäldsdirektör

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Inledning	6
Insättningsgarantiavgiften har tre syften	9
Finansiering – säkerställa systemets hållbarhet	9
Rättvisa – proportionerlig kostnadsfördelning	12
Incitament – styrning av riskbeteende	14
Riskdifferentieringens roll	19
Forskning om riskdifferentieringens effekter	19
Avvägningen mellan riskkänslighet och stabilitet – EU och Sverige.....	20
Riskdifferentiering i sin institutionella kontext	22
Avslutande kommentar	26
Förkortningar	27
Referenser	28

Fördjupning

Tre analysdimensioner för utformning av avgiften: syfte, principer, metod	15
Samband mellan syften, principer och metoder för avgiften	17
Avgiftsberäkningen	18

Sammanfattning

Insättningsgarantisystemet är en central del av det finansiella skyddsnätet. Genom att garantera insättarnas medel upp till en viss nivå om ett kreditinstitut går i konkurs bidrar insättningsgarantin till att både fungera som konsumentskydd på finansmarknaden och att upprätthålla förtroendet för banksystemet. Det minskar risken för att många tar ut sina pengar samtidigt vilket värnar den finansiella stabiliteten. För att säkerställa att systemet är långsiktigt självbärande utan stöd från statens finanser, finansieras det genom avgifter som tas ut av de institut som omfattas av garantin.

Den här fokusrapporten belyser vilka syften som ligger bakom avgiften till insättningsgarantin och vilka avvägningar mellan dessa syften som behöver göras och hur detta påverkar avgiftens utformning. Tre syften kan urskiljas:

- **Finansiering:** att säkerställa att insättningsgarantisystemet har tillräcklig finansiell kapacitet för att kunna ersätta garanterade insättningar och bära sina egna kostnader. Detta är det huvudsakliga syftet med avgiften.
 - **Rättvisa:** att kostnaderna för skyddet från garantin fördelas proportionerligt mellan instituten inom systemet beroende på deras riskprofil. Detta är ett av syftena med att avgiften ska vara riskdifferentierad.
 - **Incitament:** att påverka instituten att bedriva en sund riskhantering och motverka moralisk risk. Detta är ett av syftena med att avgiften ska vara riskdifferentierad.
-

Insättningsgarantin har funnits i Sverige sedan den 1 januari 1996 och baseras på EU:s insättningsgarantidirektiv från 1994. Det har sedan dess gjorts flera förändringar av direktivet. År 2014 infördes det bland annat krav på att de avgifter som instituten betalar för att finansiera insättningsgarantin skulle avspegla institutens riskprofil. Därefter har regelverket utvecklats för hur avgiften ska beräknas utifrån riskindikatorer för till exempel kapitalisering, tillgångskvalitet, lönsamhet, likviditet och stabil finansiering. Det huvudsakliga syftet med avgiften är att finansiera insättningsgarantisystemet över tid. Syftet med riskdifferentieringen är att avgifterna ska spegla de enskilda institutens riskprofil så att det totala avgiftsuttaget blir rättvist fördelat

mellan instituten och ökar institutens incitament att undvika högt risktagande.

En riskdifferentierad avgift är i sig inte tillräcklig för att skapa ett stabilt banksystem. Vilken betydelse riskdifferentieringen har för den finansiella stabiliteten samspelar med effektiviteten i övriga delar av den finansiella regleringen, så som kapitaltäckningskrav, tillsyn och resolution. Avgiftens utformning är därmed ett uttryck för en bredare avvägning mellan risk, ansvar och stabilitet i det institutionella sammanhang där den verkar.

Inledning

Insättningsgarantisystemet utgör ett skydd för medel på konto och ersätter insättarna (kontohavarna) upp till en viss nivå när ett institut¹ går i konkurs. Skyddet gör att kontohavarna kan känna sig trygga även i tider av finansiell oro. Det minskar risken för att många insättare tar ut sina pengar samtidigt i en uttagsanstormning, och bidrar därmed till stabilitet i det finansiella systemet.²

Insättningsgarantin regleras till stora delar av ett EU-direktiv (insättningsgarantidirektivet).³ Insättningsgarantin ska enligt direktivet finansieras genom avgifter som betalas i förskott (*ex ante*) av de institut som deltar i systemet.⁴ Avgifterna ska vara differentierade med hänsyn till institutens risknivå. Riksgälden är så kallad garantimyndighet enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti⁵ och ska årligen bestämma hur stort belopp varje institut ska betala i avgift.

Syftet med denna fokusrapport är att redogöra för de syften som ligger bakom avgiften till insättningsgarantin och hur riskdifferentiering används som ett verktyg för att uppnå vissa av dessa. Frågan om avgiften till insättningsgarantin och hur den ska utformas kan analyseras utifrån tre dimensioner: syfte, principer och metoder. Den här rapporten fokuserar på syftesdimensionen, det vill säga varför avgiften finns och vilka mål den är tänkt att uppnå, snarare än på de principiella eller tekniska frågorna om prissättning och beräkningsmetoder.⁶ Rapporten behandlar endast avgiften, inte andra aspekter av insättningsgarantin såsom exempelvis högsta ersättningsbelopp.

Rapporten är disponerad enligt följande. Nästa avsnitt beskriver de tre syften som avgiften vilar på – finansiering, rättvisa och incitament – och hur dessa har utvecklats i forskning och reglering. Avsnittet därefter belyser riskdifferentieringens roll, med fokus på teoretiska och empiriska grunder, EU-regler och svensk tillämpning. En avslutande kommentar sammanfattar

¹ Med institut avses banker, kreditmarknadsbolag och värdepappersbolag med tillstånd att ta emot kunders pengar på konto.

² Ur skälen till EU:s insättningsgarantidirektiv och förarbetena till insättningsgarantilagen kan man utläsa att insättningsgarantisystemet har två syften, konsumentskydd och att bidra till finansiell stabilitet men att det primärt har byggts upp som ett konsumentskydd (t.ex. skäl 3, 11, 12, 14; prop. 1995/96:60, s. 35; prop. 2015/16:106, s. 26). Som jämförelse, menar Forssbaeck (2024) att det finns flera syften med insättningsgarantier men att det viktigaste är att de förväntas bidra till finansiell stabilitet, och att detta är det syfte som är mest framträdande i den ekonomiska litteraturen (s. 13).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem (omarbetning).

⁴ Denna avgift som inbetalas *ex ante* årligen av instituten ska, enligt 13 a § lag (1995:1571) om insättningsgaranti, kompletteras med en extra avgift (*ex post*) om behållna avgiftsmedel vid ett ersättningsfall inte är tillräckliga för att ersätta insättare.

⁵ 10 § 1 förordningen (2023:909) med instruktion för Riksgäldskontoret.

⁶ Se Fördjupning Tre dimensioner för att analysera utformningen av avgiften till insättningsgarantin: syfte, principer, metod.

huvuddragen och diskuterar övergripande avvägningen mellan riskkänslighet, stabilitet och finansiering.⁷

Fakta

Om insättningsgarantin

Insättningsgarantins funktion

Insättningsgarantin är ett konsumentskydd för sparande på konto. Den innebär att staten garanterar insättningar i banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag som har Finansinspektionens tillstånd att ta emot kunders pengar på konto. Det betyder att kunden får ersättning upp till en viss nivå om ett institut går i konkurs eller när Finansinspektionen beslutar att insättningsgarantin ska träda in.⁸

Instituten själva finansierar insättningsgarantin

Insättningsgarantisystemet finansieras genom avgifter från de anslutna instituten. Om de behållna avgiftsmedlen i systemet inte räcker till har systemet möjlighet att låna i Riksgäldskontoret.⁹ Riksgälden ansvarar för att betala ut ersättning, beräkna och ta ut avgifter.

Ersättningens storlek

Insättningsgarantin i Sverige ersätter kapital och ränta upp till 1 150 000 kronor.¹⁰ Beloppet är en omräkning till kronor av den garantinivå som ges av insättningsdirektivet (100 000 euro). Om flera personer har ett gemensamt konto (med medkontohavare) ersätts varje person upp till maxbeloppet. Kontohavare kan också ansöka om ett tilläggsbelopp (upp till 5 miljoner kronor) för insättningar som är kopplade till vissa livshändelser, till exempel försäljning av bostad. Ersättningen ska göras tillgänglig för kontohavarna inom sju arbetsdagar från dagen då garantin trädde in.

⁷ Författaren vill tacka Tom Andersson, Fredrik Bystedt, Karolina Ekholm, Jörgen Eklund, Mats Ekstrand, Niclas Elofsson, Erika Färnstrand Damsgaard, Nils Gottfries, Ingela Grönquist, Niklas Hjalmarsson, Karolina Holmberg, Helena Persson, Andreas Renman, Magnus Thor, Roine Vestman och Hanna Wilkinson för värdefulla synpunkter under arbetets gång. AI har använts som stöd för språk, struktur och analys. Författaren är ensam ansvarig för innehåll, analys och slutsatser.

⁸ För mer information om insättningsgarantin generellt, se [Insättningsgarantin och investerarskyddet - Riksgälden.se](https://www.riksdagen.se/sv/om-riksdagen/riksdagens-funktioner/insattningsskyddet-inom-riksdagen).

⁹ Se vidare avsnittet "Finansiering – säkerställa systemets hållbarhet".

¹⁰ Riksgälden har beslutat att det högsta ersättningsbeloppet ska ändras från 1 050 000 kronor till 1 150 000 kronor per insättare och institut. EES-länder med annan valuta än euro ska enligt EU:s insättningsgarantidirektiv genomföra en omräkning av det hösta ersättningsbeloppet vart femte år för att anpassa beloppet i den lokala valutan. Ändringen träder i kraft den 1 januari 2026 (se vidare Riksgälden, 2025).

Insättningsgarantin i Sverige och världen

Den statligt administrerade obligatoriska insättningsgarantin infördes i Sverige den 1 januari 1996 genom lagen (1995:1571) om insättningsgaranti i och med att Sverige den 1 januari 1995 blev medlemmar i Europeiska gemenskapen (EG) och i enlighet med EG-direktiv skyldigt att införa ett system för insättningsgaranti. Direktivet byggde på harmoniserade minimiregler.¹¹ Motsvarande garanti finns således i övriga EU-länder. Insättningsgaranti finns också i flera länder utanför EU.

Insättningsgarantin gäller för privatpersoner (inklusive omyndiga) samt företag och andra juridiska personer (till exempel dödsbon). Finansiella institut, regioner, kommuner och statliga myndigheter kan dock inte få ersättning. Garantin gäller för alla slags insättningar på konto oavsett om sparandet är bundet eller fritt att ta ut. Svenska banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag omfattas automatiskt av den svenska insättningsgarantin om de har tillstånd från Finansinspektionen att ta emot kunders pengar på konto.

Utbetalningar från insättningsgarantin hittills

Utbetalning från insättningsgarantin har skett vid följande tillfällen:

Custodia och Allmänna Kapital: Hösten 2006 går två kreditmarknadsbolag i konkurs och insättningsgarantin träder in. Det ena bolaget heter Custodia AB och där ersätts 1 282 insättare med sammanlagt cirka 134,2 miljoner kronor. Det andra bolaget är Allmänna Kapital AB och i det fallet ersätts 287 insättare med sammanlagt 40,9 miljoner kronor.

Capinordic Bank: Den danska banken Capinordic Bank går i konkurs i februari 2010. Banken har en filial i Sverige som är ansluten till den svenska insättningsgarantin. Den svenska insättningsgarantin står för skillnaden mellan den svenska garantin (500 000 kronor) och den danska garantin (50 000 euro). Ersättning från Sverige betalas ut till 825 insättare med sammanlagt 10,6 miljoner kronor.

¹¹ Europaparlamentet och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti för insättningar. Nuvarande direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem (omarbetning), i det följande benämnt EU:s insättningsgarantidirektiv, är en omarbetning av 1994 års direktiv. Insättningsgarantidirektivet är ett fullharmoniseringsdirektiv i jämförelse med det tidigare direktivet som var ett minimidirektiv. Sverige hade sedan 1934 haft en form av insättningsgaranti, men enbart för de fristående sparbankerna (se vidare prop. 1995/60 och SOU 2005:16 för närmare beskrivning).

Insättningsgarantiavgiften har tre syften

Avgiften till insättningsgarantin kan förstås utifrån tre syften som tillsammans motiverar hur avgiften har kommit att utformas. Avgiften ska:

1. säkerställa en hållbar **finansiering** av insättningsgarantisystemet
2. fördela kostnaderna mellan de deltagande instituten på ett **rättvist** och proportionerligt sätt
3. påverka institutens **incitament** till att hålla en sund risknivå.¹²

Dessa syften är nära sammankopplade men kan i vissa fall stå i strid med varandra, vilket gör att utformningen av avgiften delvis kan bli en avvägningsfråga mellan stabil, hållbar finansiering, rättvisa och incitament. Finansieringssyftet är det huvudsakliga syftet med avgiften och handlar främst om att avgiften ska finansiera systemet och göra att systemet ska bära sina egna kostnader. Rättvise- och incitamentsaspekterna har däremot en tydligare koppling till frågan om hur avgiften differentieras mellan institut med olika riskprofil. I det följande avsnittet beskrivs dessa tre syften närmare, med utgångspunkt i gällande regelverk och forskning om hur avgiftens utformning påverkar institutens risktagande.

Finansiering – säkerställa systemets hållbarhet

Det huvudsakliga syftet med avgiften är att finansiera insättningsgarantisystemet. Systemet ska ha tillräcklig finansiell kapacitet för att kunna ersätta garanterade insättningar och bära sina egna kostnader. Systemet kan finansieras genom att avgifter antingen tas ut i förskott (*ex ante*) eller i efterhand, det vill säga först när ett ersättningsfall har inträffat (*ex post*). Förskottsfinansiering är vad som tillämpas inom EU och är det som i nuläget tillämpas av de flesta insättningsgarantisystemen i världen.¹³ En central fördel med förskottsfinansiering är att finansieringen kan ske när betalningsförmågan bland deltagarna är hög och att inbetalningarna kan fördelas över tid. Vid förhandsfinansiering är dessutom de institut som löper hög risk att senare fallera med och bidrar till systemet, vilket kan påverka institutens incitament i önskvärd riktning. Avgifter som istället ska betalas i efterskott av de kvarvarande instituten riskerar att försvaga instituten och bidra till att den finansiella instabiliteten ökar ytterligare om garantiutbetalningar i större omfattning och för flera institut skulle behöva ske i tider av finansiell instabilitet. Det skulle i sådana fall även riskera att förstärka en konjunkturnedgång. Fördelen

¹² En liknande uppdelning användes av Finanskriskommittén apropå stabilitetsavgiftens syften (SOU 2013:6). Det finns för övrigt många tänkbara och relevanta jämförelser mellan insättningsgarantiavgiftens och stabilitetsavgiftens utformning. Dessa berörs dock inte närmare i den här fokusrapporten.

¹³ IADI 2025, s. 15. Enligt IADI:s principer (princip 9) ska finansieringen av insättningsgarantisystem göras i förskott (*ex ante*).

med finansiering i efterskott är dock att behovet av att beräkna avgifterna för systemet som helhet minskar, då kostnaderna är kända och avgifter som inte satts korrekt kan justeras i efterhand.¹⁴

EU:s insättningsgarantidirektiv¹⁵ anger att medlemsstaterna ska se till att deras insättningsgarantisystem förfogar över tillräckliga finansiella medel eller relevanta finansieringsarrangemang för att fullgöra sina skyldigheter.¹⁶ Av direktivet framgår vidare att insättningsgarantisystemens tillgängliga finansiella medel utgörs av avgifter som ska betalas minst årligen av deltagarna i systemet.¹⁷ Kostnaderna för finansiering av insättningsgarantisystemen bör, enligt direktivet, i princip bäras av kreditinstituten själva.¹⁸ Varje medlemsstat ska säkerställa att de tillgängliga finansiella medlen i deras respektive insättningsgarantisystem *åtminstone* når upp till en målnivå på 0,8 procent av de garanterade insättningarna.¹⁹ När målnivån är uppnådd, kan avgiftsuttaget – enligt direktivet – upphöra. Målnivån i lagen om insättningsgaranti infördes i och med genomförandet av insättningsgarantidirektivet och de ändringar som trädde i kraft den 1 juli 2016. Av lagen framgår att de behållna avgiftsmedlen ska uppgå till ett belopp som motsvarar *minst* 0,8 procent av institutens sammanlagda insättningar som omfattas av garantin (målnivå).²⁰

Utöver dessa EU-bestämmelser finns i svensk rätt en nationell bestämmelse om att den årliga avgiften ska tas ut med 0,1 procent av de garanterade insättningarna.²¹ Avgiftsuttaget upphör inte vid någon viss målnivå på fonden. En sådan ordning minskar risken för underfinansiering när fonderade medel väl tas i anspråk. Upplägget medför även ett önskvärt jämt och förutsebart avgiftsuttag och en kontinuerlig uppbyggnad av insättningsgarantin som förebygger ökade avgiftsuttag.²² Denna bestämmelse, som alltså saknar motsvarighet i EU-rätten, bidrar därmed till att uppfylla avgiftens finansieringssyfte om att säkerställa en stabil och hållbar finansiering över tid. På så sätt kompletterar den EU-direktivets mål om ett fondvärde motsvarande åtminstone 0,8 procent av de garanterade insättningarna och bidrar till att den svenska modellen har fokus på att säkerställa en stabil och hållbar finansiering. Den bidrar även till att uppfylla avgiftens rättvise-

¹⁴ SOU 2005:16, s. 189; Forssbäck, 2024, s. 23.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem (omarbetning) (hädanefter EU:s insättningsgarantidirektiv).

¹⁶ Artikel 1.3 och 10.1 första stycket i EU:s insättningsgarantidirektiv.

¹⁷ Artikel 10.1 andra stycket i EU:s insättningsgarantidirektiv.

¹⁸ Skäl 27 i EU:s insättningsgarantidirektiv.

¹⁹ Artikel 10.2 i EU:s insättningsgarantidirektiv. Enligt artikel 10.3 kan målnivån minskas till lägst 0,5 procent om systemet försäkrar en hög andel stora banker (Forssbäck 2024, s. 36; Eba 2024).

²⁰ Prop. 2015/16:106, s. 49–51. 15 a § första stycket lagen om insättningsgaranti. Av 15 a § andra stycket framgår att om de behållna avgiftsmedlen minskar till mindre än två tredjedelar av den nivå som anges i första stycket, ska nivån återställas inom sex år. Avgiften får då fastställas till ett högre belopp än vad som framgår av 12 § andra stycket.

²¹ 12 § andra stycket lagen om insättningsgaranti.

²² 12 § andra stycket lagen om insättningsgaranti. Prop. 2015/16:106, s. 50.

och styrande syfte, vilket utvecklas vidare i avsnitten ”Rättvisa – proportionerlig kostnadsfördelning” respektive ”Incitament – styrning av riskbeteende”.

Det finns därutöver möjlighet att ta ut en extra avgift om fondens medel inte är tillräckliga för att betala ut ersättning.²³ Alla medlemsstater ska även se till att insättningsgarantisystemen förfogar över en lämplig alternativ finansiering för att med kort varsel kunna tillgodose de fordringar som ställs på dessa insättningsgarantisystem.²⁴ Direktivet överlämnar dock till medlemsstaterna att välja hur detta ska uppnås. I svensk rätt uppfylls detta krav genom att garantimyndigheten får låna medel i Riksgäldskontoret i den utsträckning behållna avgiftsmedel inte räcker till för att betala ut ersättningar. En sådan upplåningsrätt har ansetts viktig för att insättningsgarantisystemet ska vara trovärdigt.²⁵ Systemet är därmed utformat för att vara självfinansierande över tid men med möjlighet till temporär förstärkning i undantagsfall.

Avgiftens långsiktiga finansieringssyfte och att den ska bidra till en förutsägbar och uthållig uppbyggnad av fonden ska balanseras mot riskkänslighet i avgiften. Det diskuteras vidare i avsnitt ”Riskdifferentieringens roll”.

Fakta

Om insättningsgarantifonden

Insättningsgarantisystemet administreras av Riksgälden och finansieras genom årliga avgifter från de institut som omfattas av garantin. Avgifterna sätts av i en fond och används för att ersätta garanterade insättningar om ett institut försätts i konkurs eller om Finansinspektionen beslutar att insättningsgaranti ska inträda, eller vid resolution.²⁶ Kammarkollegiet förvaltar fonden enligt riktlinjer fastställda av Riksgälden. Fondens värde speglar storleken på de tillgångar som reserverats för att uppfylla systemets finansieringssyfte. Diagram 1 visar fondens värdeutveckling sedan 2007.

²³ Artikel 10.8 i EU:s insättningsgarantidirektiv.

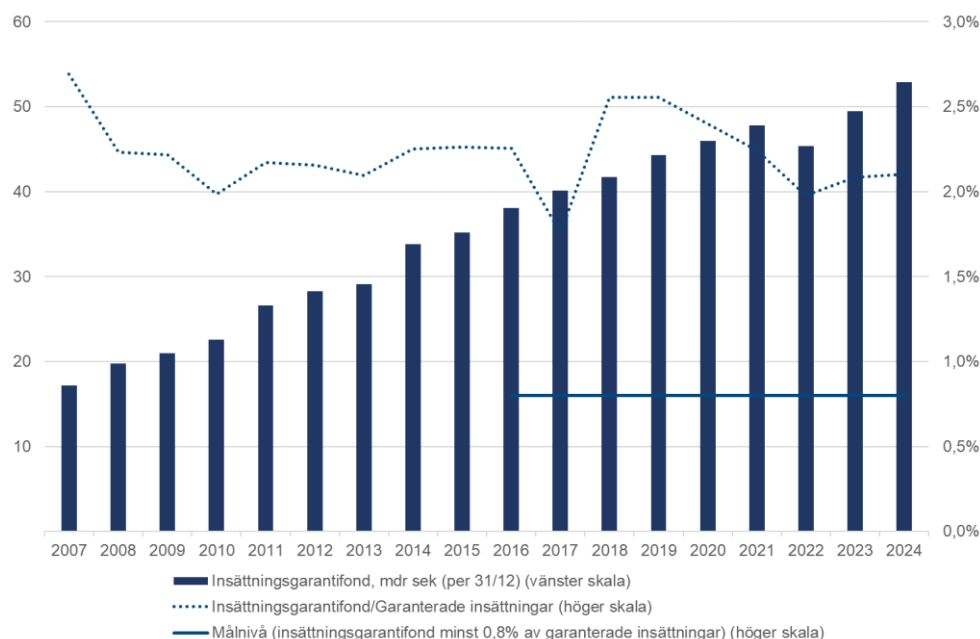
²⁴ Artikel 10.9 i EU:s insättningsgarantidirektiv.

²⁵ 15 § andra stycket lagen om insättningsgaranti. Prop. 2015/16:106, s. 57–58.

²⁶ Vid resolution gäller att insättningsgarantin ansvarar för att ersätta garanterade insättningar som skulle bli föremål för nedskrivning vid resolution. Garanterade insättningar är undantagna från nedskrivning mot att insättningsgarantin tillskjuter motsvarande belopp.

Diagram 1 Insättningsgarantifondens värde och andel av garanterade insättningar

Miljarder kronor, procent



Anm. Sedan 2016 gäller att marknadsvärdet på insättningsgarantifonden ska uppgå minst 0,8 procent av garanterade insättningar (15 a § lagen om insättningsgaranti). Denna "målnivå" har hittills aldrig underskridits. Fondens värde avser marknadsvärde.

Källa: Riksgälden.

Rättvisa – proportionerlig kostnadsfördelning

Ett andra syfte med avgiften är rättvisa och proportionalitet i finansieringen.²⁷ Avgiften ska baseras på beloppet på respektive deltagares garanterade insättningar och risknivå.²⁸ Att avgiften ska ta hänsyn till omfattningen på respektive deltagares garanterade insättningar är ett sätt att göra avgiften proportionerlig och rättvis utifrån hur stort åtagande de utgör för systemet som helhet. Att avgiften ska baseras på deltagarnas risknivå handlar om att avgiften ska avspegla varje instituts (relativa) riskprofil, inklusive deras olika affärsmodeller, för att därigenom undvika att stabila och mindre riskfyllda institut subventionerar mer riskfyllda instituts verksamhet (korssubvention). Det vill säga institut med lägre risk ska inte bära en högre andel av den totala avgiften än vad som är motiverat av deras risknivå, och institut med högre risk ska inte bära en lägre andel av den totala avgiften än vad deras risk motiverar. Avgiftssystemet ska med andra ord vara rättvist mellan instituten, för att på så sätt undvika snedvridningar och skapa acceptans för systemet.²⁹ Ett av två syften med att riskdifferentiera avgiften

²⁷ Skäl 36 i EU:s insättningsgarantidirektiv.

²⁸ Artikel 13.1 i EU:s insättningsgarantidirektiv.

²⁹ Rättvisa syftar här på rättvisa som fördelningspolitiskt mål, snarare än rättvisa i försäkringsteknisk mening (eng. "actuarially fair") som istället syftar på prissättningen av

är att minska korssubventioneringen mellan instituten i systemet och därmed öka rättvisan i systemet (se vidare avsnitt "Riskdifferentieringens roll").³⁰

EU:s ursprungliga insättningsgarantidirektiv från 1994 innehöll inga krav på riskdifferentierade avgifter. Ett sådant krav tillkom i det direktiv som trädde i kraft 2014. Syftet med att införa detta krav var att både stärka incitamenten till sund riskhantering och säkerställa en mer rättvis fördelning av kostnaderna.³¹ Insättningsgarantidirektivet anger att insättningsgarantisystemen får använda sina egna riskbaserade metoder för att fastställa och beräkna sina deltagares riskbaserade avgifter. Avgifterna ska stå i proportion till deltagarnas risk och i rimlig utsträckning beakta riskprofilerna för de olika affärsmodellerna.³² Det innebär att varje medlemsstat måste införa en metod för riskdifferentiering som återspeglar institutens riskprofil.

Som redogjorts för i avsnitt "Finansiering – säkerställa systemets hållbarhet", tillämpas i de svenska bestämmelserna ett kontinuerligt årligt uttag på 0,1 procent av garanterade insättningar även efter att "målnivån" på fonden (minst 0,8 procent av garanterade insättningar) har nåtts. När insättningsgarantidirektivet från 2014 skulle införas i svensk lag, sades att: *"För att avgifternas styrande effekt på institutens risktagande inte ska upphöra bör avgiftsuttaget fortsatt ske kontinuerligt och inte upphöra vid någon viss målnivå. En sådan ordning minskar också risken för underfinansiering när fonderade medel tas i anspråk. Behov av att ta ut extra avgifter av instituten minskar också med en sådan modell."*³³ Det sades även att *".../det finns betydelsefulla fördelar med ett jämt och förutsebart avgiftsuttag och en kontinuerlig uppbyggnad av insättningsgarantin som förebygger ökade avgiftsuttag. Avgiftsuttag bör därför fortsätta tills vidare."*³⁴ Att bestämmelsen bidrar till ett minskat behov av finansiering i efterskott (ex post) är positivt inte endast för att uppfylla avgiftens finansieringssyfte (se avsnitt "Finansiering – säkerställa systemets hållbarhet") utan även avgiftens rättvisesyfte – och styrande syfte, vilket utvecklas vidare i nästa avsnitt "Incitament – styrning av riskbeteende".

Redan när lagen om insättningsgaranti trädde ikraft den 1 januari 1996 fanns det en paragraf som angav att institutens sammanlagda avgifter för ett år skulle uppgå till ett belopp som motsvarade 0,25 procent av insättningarna.³⁵ Om de behållna avgiftsmedlen sammanlagt uppgick till ett större belopp än 2,5 procent av

avgiften där avgiften ska motsvara den förväntade kostnaden för insättningsgarantin givet institutets risk.

³⁰ IADI, 2020.

³¹ Mer specifikt, framgår av direktivets skäl 36 att *"Avgifter till insättningsgarantisystem bör baseras på beloppet på respektive deltagares garanterade insättningar och den risk som respektive deltagare tar. Detta gör det möjligt att beakta enskilda kreditinstituts riskprofil, inklusive deras olika affärsmodeller. Det bör också leda till att avgifterna beräknas rättvist samtidigt som det uppmuntrar till att välja mindre riskfyllda affärsmodeller. Insättningsgarantisystemen bör kunna använda egna riskbaserade metoder för att anpassa avgifterna till marknadsförhållanden och riskprofiler. /.../"*

³² Artikel 13.2 i EU:s insättningsgarantidirektiv.

³³ Prop. 2015/16:106, s. 50.

³⁴ Prop. 2015/16:106, s. 50.

³⁵ 12 § första stycket lag om insättningsgaranti (tidigare lydelse).

insättningar, skulle de sammanlagda avgifterna för ett år uppgå till ett belopp som motsvarade 0,1 procent av insättningar.³⁶ Att avgiften skulle ta hänsyn till storleken på institutens garanterade insättningar framgick av lagens ursprungliga bestämmelser.³⁷ Hur proportionalitet utformas i praktiken och vilka intervall som tillämpas behandlas vidare i avsnitt "Riskdifferentieringens roll".

Incitament – styrning av riskbeteende

Ett tredje syfte med avgiften är att påverka instituten att hålla en sund risknivå. Den teoretiska grunden för detta är problematiken med moralisk risk.³⁸ Redan på 1970-talet visade forskning på att avsaknad av riskdifferentiering i avgiften för insättningsgarantin riskerar att uppmuntra överdrivet risktagande eftersom skyddet dämpar marknadens disciplin.³⁹ Genom att knyta avgiftsnivån till riskprofil skapas incitament för banker att hålla en sund riskprofil och en stark kapitalisering. Det är orimligt att tänka sig att insättarna – i vart fall vanliga konsumenter, mindre företag och ideella organisationer – ska kunna göra en bedömning av enskilda instituts risker och utifrån denna bedömning göra en korrekt avvägning mellan räntan på insatta medel och vilken risk det finns att institutet går i konkurs. På så vis – och i likhet med finansiell tillsyn – minskar riskdifferentierade avgifter insättarnas roll att själva utvärdera institutens riskprofiler.

EU:s insättningsgarantidirektiv lyfter i linje med detta fram att avgifterna ska stimulera till mindre riskfyllda affärsmodeller.⁴⁰ En fördel med att insättningsgarantisystemet finansieras i förskott i stället för i efterskott är att finansiering i efterskott inte påverkar institutens incitament i önskvärd riktning då det inte är de fallerande instituten som behöver täcka kostnaderna för sitt eget risktagande.⁴¹

Den för det svenska avgiftsuttaget specifika bestämmelsen om att en årlig avgift om 0,1 procent av de garanterade insättningar ska tas ut även efter att insättningsgarantifondens målnivå om 0,8 procent har uppnåtts har även ett styrande syfte. I förarbetena till lagen om insättningsgaranti påtalades avgiftens styrande syfte: "för att avgifternas styrande effekt på institutens risktagande inte ska upphöra bör avgiftsuttaget fortsatt ske kontinuerligt och inte upphöra vid någon viss målnivå".⁴² Bestämmelsen är därmed ett sätt att upprätthålla ett

³⁶ 12 § tredje stycket lag om insättningsgaranti (tidigare lydelse).

³⁷ 12 § första stycket lag om insättningsgaranti (tidigare lydelse).

³⁸ Det finns i princip fyra olika sätt att minska den moraliska risken i insättningsgarantin, varav riskdifferentierad avgift för garantin är ett. Övriga är tillsyn för att förebygga överdrivet risktagande, reglering av institutens likviditet och kapital samt att begränsa omfattningen på garantin, det vill säga nivå på garantin och vilka insättningar som omfattas (IADI, 2020).

³⁹ Ehrlich och Becker, 1972; Demirgüç-Kunt och Detragiache, 2002; Hovakimian, Kane, and Laeven, 2003; Shoukry, 2023.

⁴⁰ Skäl 36 i EU:s insättningsgarantidirektiv.

⁴¹ Forssbæck, 2024, s. 23.

⁴² Prop. 2015/16:106, s. 50. Att det svenska insättningsgarantisystemet fortsätter ta ut avgifter även efter målnivån är nådd har kritiserats av Svenska Bankföreningen med motiveringen att det blir mindre grad av harmonisering i EU och olikheter i institutens konkurrensvillkor av att vissa länder överfinansierar sina insättningsgarantier.

kontinuerligt ansvarstagande bland de deltagande instituten. Att avgiftsuttaget inte upphör när fonden nått målnivån kan bidra till att motverka överdrivet risktagande.

Fördjupning

Tre analysdimensioner för utformning av avgiften: syfte, principer, metod

Frågan om hur avgiften till insättningsgarantin ska utformas kan analyseras i tre dimensioner: syfte, principer och metod. Den här rapporten fokuserar på syftet, det vill säga varför avgiften finns och vilka mål den är tänkt att uppnå, snarare än på de principiella eller tekniska frågorna om principer för prissättning och beräkningsmetoder. Tabell 1 illustrerar de tre analysdimensionerna. Tabell 2 illustrerar detta ytterligare.

Tabell 1 Tre analysdimensioner: syfte, principer och metoder

Dimension	Frågan den besvarar	Innehåll/exempel	Kommentar
Syfte	Varför finns avgiften? Syftena anger avgiftens målbild – vad den ska uppnå. Det är denna dimension som den här rapporten fokuserar på.	Finansiera: Säkerställa att systemet i sin helhet har tillräcklig finansiell kapacitet för att kunna ersätta garanterade insättningar och bär sina egna kostnader. Rättvisa: Fördela kostnaden proportionerligt rättvist mellan instituten. Styra: Skapa incitament för sunda risknivåer (motverka moralisk risk).	Avgiften till insättningsgarantin ska uppfylla alla dessa tre syften. Det finansierande syftet är det huvudsakliga syftet.
Principer	Vilka grundläggande synsätt ska styra utformningen? Principerna översätter syftena till vägledande normer. Anger inriktning , inte exakt beräkning.	Självkostnadsprincip: avgiften som varje institut betalar ska täcka de förväntade kostnader som det tillför systemet (riskneutralt synsätt – ingen riskpremie). En avgift som tas ut ex ante enligt denna princip har mycket stark koppling till finansieringssyftet (avgiften täcker kostnaderna för systemets hållbarhet), och stark koppling till rättvisesyftet och incitamentssyftet. Marknadsbaserad princip: avgiften som varje institut betalar bör spegla marknadspriset på den risk som institutet tillför systemet, i linje med hur motsvarande risk skulle prissättas på kapitalmarknaden. Detta inkluderar normalt en riskpremie (vid antagande om riskaversion) utöver den förväntade kostnaden vid riskneutralitet. Har svagare	Sverige kan sägas tillämpa en modifierad självkostnads- och proportionalitetsprincip med viss riskdifferentiering.

koppling till finansieringssyftet (marknadspris kan ge volatilitet och osäker intäktsström), men mycket stark koppling till rättvisa (riskbaserad avgift ger rättvis fördelning) och mycket stark koppling till incitament (riskbaserad avgift ger incitament att minska risk).

Proportionalitetsprincip:

avgiften ska stå i proportion till den risk eller kostnad som varje institut tillför systemet

Metoder	Hur beräknas avgiften i praktiken? Operativa verktyg för att omsätta principerna i praktik.	Ratingbaserad modell: riskklassning baserad på tillsynsdata (kapital, kreditförluster m.m.). Optionsbaserad modell: teoretisk modell där garantin värderas som en option (Merton, 1977, m.fl.). Simuleringsmodell: statistisk/matematisk modell för att analysera hur avgiften fungerar under olika riskscenarier.	Sverige tillämpar en ratingbaserad metod (ibland kallad indikatorbaserad riskklassningsmodell).
----------------	--	--	---

Fördjupning

Samband mellan syften, principer och metoder för avgiften

Det finns ett samband mellan insättningsgarantiavgiftens syften, de principer som styr utformningen och de metoder som används i praktiken.

Självkostnadsprincipen ligger närmast finansieringssyftet, proportionalitets- och marknadsprinciperna motiverar riskdifferentiering för att uppnå rättvisa och sunda incitament. I praktiken tillämpar Sverige, liksom de flesta EU-länder, en ratingbaserad modell (riskklassning baserad på tillsynsdata för kapital, kreditförluster med mera) som balanserar dessa mål genom att vara tillräckligt riskkänslig för att stödja incitament och rättvisa men tillräckligt stabil för att bevara förutsebarhet och långsiktig finansiering. Tabell 2 illustrerar sambandet.

Tabell 2 Samband mellan syften, principer och metoder

Syfte	Princip(er) som främjar syftet	Metod(er)/modell(er) som lämpar sig bäst	Kommentar
Finansiering – systemets hållbarhet	Självkostnadsprincip – avgiften ska täcka de kostnader som instituten tillför systemet	Enkel, stabil beräkningsmodell , ofta ratingbaserad med låg vikt på cykliska indikatorer.	Fokus på förutsebarhet och stabil intäcksström till fonden. En för volatil modell kan motverka finansieringssyftet.
Rättvisa – proportionerlig kostnadsfördelning	Proportionalitetsprincip.	Ratingbaserad modell (indikatorer för risk). Hybridmodell kan ge mer rättvis spegling om flera risktyper beaktas.	Modeller med flera indikatorer (kapital, tillgångskvalitet, lönsamhet m.m.) gör att olika riskdimensioner vägs in proportionerligt.
Incitament – styrning av riskbeteende för att minska moralisk risk	Marknadsbaserad princip – avgiften bör spegla marknadspriset på den risk som institutet tillför systemet, i linje med hur motsvarande risk skulle prissättas på kapitalmarknaden. Detta inkluderar normalt en riskpremie (vid antagande om riskaversion) utöver den förväntade kostnaden vid riskneutralitet.	Optionsbaserade och simulerings-/matematiska metoder är teoretiskt bäst för att fånga incitament. Rating-/hybridmodell praktiskt tillämpbar.	En stark riskkänslighet ger tydliga incitament men kan öka volatiliteten i avgiften. Därför används i praktiken en ratingmodell med begränsat intervall.

Fördjupning

Avgiftsberäkningen

Den årliga avgiften för ett enskilt institut beräknas huvudsakligen som en funktion av volymen garanterade insättningar, en uppskattning av institutets risknivå samt en avgiftssats (13 § lagen om insättningsgaranti). Nedan beskrivs den matematiska formeln som i enlighet med riktlinjer från Europeiska bankmyndigheten (Eba) används vid avgiftsberäkningen. Den följer även av 4 kap. 2 § Riksgäldskontorets föreskrifter (RGKFS 2016:2) om insättningsgaranti.

$$C_i = CR * ARW_i * CD_i * \mu$$

Där

C_i = *contribution*, årlig avgift från institut 'i'

CR = *contribution rate*, avgiftssats

ARW_i = *aggregate risk weight*, summerade riskvikter för institut 'i'

CD_i = *covered deposits*, garanterade insättningar för institut 'i'

μ = justeringskoefficient

Enligt 12 § lagen om insättningsgaranti ska avgiftssatsen, CR , vara 0,1 procent och justeringskoefficienten, μ , ha det värde som leder till att institutens sammanlagda avgifter för ett år uppgår till ett belopp som motsvarar 0,1 procent av de garanterade insättningarna.

Riskdifferentieringens roll

Riskdifferentiering är ett verktyg för att förverkliga två av avgiftens syften: rättvis kostnadsfördelning och sunda incitament. Genom att låta institut med högre risk bidra mer till systemet minskar korssubventionering och risken för moralisk risk.⁴³ Samtidigt måste riskdifferentieringen utformas så att avgiften förblir stabil och förutsägbar för instituten över tid, och inte äventyrar systemets finansiering. I detta avsnitt beskrivs den nationalekonomiska forskningen om hur riskdifferentieringen bör utformas, samt hur EU-regelverket tillämpas i Sverige och hur insättningsgarantiavgiften förhåller sig till övriga delar av den finansiella regleringen.

Forskning om riskdifferentieringens effekter

Den nationalekonomiska forskningen om insättningsgarantier och riskdifferentierade avgifter utgår från att garantin innebär en överföring av risk från enskilda institut till ett kollektivt system. Därav följer att avgiften bör vara riskkänslig (riskdifferentierad), annars riskerar systemet att underprissätta risk hos vissa institut.

Forskningen visar också att enhetliga avgifter kan skapa incitament för ökat risktagande eftersom institut med högre risknivå implicit subventioneras av mer stabila aktörer. Denna problematik har beskrivits som moralisk risk.⁴⁴ Samtidigt påpekas att en fullt riskbaserad premie, där avgiften speglar bankens individuella sannolikhet för fallissemang, skulle kunna bli kraftigt volatil och kunna förstärka konjunktursvängningar, särskilt i tider av finansiell stress.⁴⁵ Empiriska studier bekräftar att riskdifferentierade avgifter, i kombination med effektiv tillsyn och välfungerande institutioner, kan minska moralisk risk och stärka systemets stabilitet.⁴⁶

Sammantaget, går det att finna visst stöd i forskning för vad som skulle kunna benämnas en balanserad riskdifferentiering av avgiften – tillräckligt differentierad för att påverka rättvisa och incitament, men inte så kraftig att avgiften blir volatil eller svår att planera för. Men detta är under förutsättning att det är i en välfungerande institutionell miljö, vilket utvecklas vidare i avsnitt "Riskdifferentiering i sin institutionella kontext".

⁴³ IADI, 2020.

⁴⁴ Ehrlich och Becker, 1972; Demirgüç-Kunt och Detragiache, 2002; Hovakimian, Kane och Laeven, 2003; Shoukry, 2023.

⁴⁵ Pennacchi, 2005; Hess och Rhee, 2022.

⁴⁶ Demirgüç-Kunt och Kane (2002) är en central referens för denna slutsats; de baserar sin analys på data från Världsbanken över insättningsgarantisystem i 71 länder. Se även Demirgüç-Kunt och Detragiache (2002) och Hovakimian, Kane och Laeven (2003).

Avvägningen mellan riskkänslighet och stabilitet – EU och Sverige

Riskkänslighet och stabilitet utgör två grundläggande dimensioner i utformningen av avgiften till insättningsgarantin. En hög grad av riskkänslighet stärker incitamenten för försiktig riskhantering och ger en mer rättvis fördelning av kostnaderna mellan instituten. Samtidigt kan en starkt riskkänslig avgift bli volatil och riskera att förstärka konjunkturnedgångar, särskilt om den speglar snabbt föränderliga marknadsrisker. Stabilitet – en jämn och förutsägbar avgift över tid – underlättar planeringen för instituten och bidrar till fondens långsiktiga finansiering, men kan minska differentieringens styrande effekt.

Europeiska bankmyndigheten (Eba) ansvarar för att ta fram gemensamma riktlinjer för hur riskdifferentiering ska genomföras i praktiken i EU:s medlemsstater.⁴⁷

Insättningsgarantidirektivet anger att varje medlemsstats insättningsgarantisystem ska tillämpa en riskbaserad metod som speglar institutens riskprofil och är proportionell mot deras risknivå.⁴⁸ För att uppnå detta krävs att indikatorer och vikter kalibreras regelbundet mot tillsynsdata och att metoden dämpar överdrivna variationer mellan år. Riktlinjerna anger även att riskjusteringen ska vara transparent och förutsägbar för att undvika kraftiga svängningar i enskilda institutens bidrag. Detta innebär att riskdifferentieringen ska spegla relevanta riskskillnader men utan att ge upphov till volatilitet som hotar fondens finansieringssyfte.

I Sverige tillämpas riktlinjerna av Riksgälden, som beräknar en grundavgift baserad på garanterade insättningar och justerar den med en riskfaktor enligt Ebas indikatorer. Resultatet är en delvis differentierad avgift där skillnader mellan instituten finns men inte blir kraftigt utslagsgivande. Den svenska bestämmelsen att institutens sammanlagda årliga avgiften ska tas ut till ett belopp som motsvarar 0,1 procent av institutens sammanlagda garanterade insättningar även efter det att målnivån nåtts dämpar emellertid den riskdifferentiering som följer av den sammanlagda riskviktningen. Det kan även noteras att de svenska avgifterna redan från införandet av lagen om insättningsgaranti var riskrelaterade, det vill säga innan detta blev ett krav i direktivet, men då enbart utifrån bankens kapitaltäckningsgrad.⁴⁹ Det illustrerar en prioritering av stabil, hållbar finansiering och förutsägbarhet framför full riskkänslighet.

⁴⁷ Enligt artikel 13.3 i EU:s insättningsgarantidirektiv ska Eba utfärda riktlinjer om närmare angivande av metoderna för beräkning av avgifterna till insättningsgarantisystem.

⁴⁸ Enligt artikel 13.2 i EU:s insättningsgarantidirektiv får insättningsgarantisystem använda sina egna riskbaserade metoder för att fastställa och beräkna sina deltagares riskbaserade avgifter. Avgifterna ska stå i proportion till deltagarnas risk och i rimlig utsträckning beakta riskprofilen för de olika affärsmodellerna.

⁴⁹ Se bl.a. prop. 1995/96:60, s. 102 ff.

Fakta

Avgiftsintervallet enligt Ebas riktlinjer

Enligt Ebas riktlinjer bör insättningsgarantisystemet tillämpa ett avgiftsintervall för summerade riskvikter (ARW) som tar hänsyn till riskskillnaderna mellan de olika deltagande instituten. Avgiftsintervallet bör vara 50–200 procent.⁵⁰ Ett bredare intervall kan dock användas om intervallet inte i tillräcklig utsträckning speglar skillnader i deltagande instituts affärsmodeller och riskprofiler och att det skulle skapa en moralisk risk genom att på ett artificiellt sätt gruppera institut med mycket olika riskprofiler. Detta framgår av punkt 64 i riktlinjerna:

”Insättningsgarantisystemet får fastställa ett bredare intervall om det kan visas att det intervall som är begränsat till 50–200 procent inte i tillräcklig utsträckning återspeglar skillnaderna i de deltagande institutens affärsmodeller och riskprofiler och att det skulle skapa en moralisk risk genom att på ett artificiellt sätt gruppera deltagande institut med mycket olika riskprofiler.”

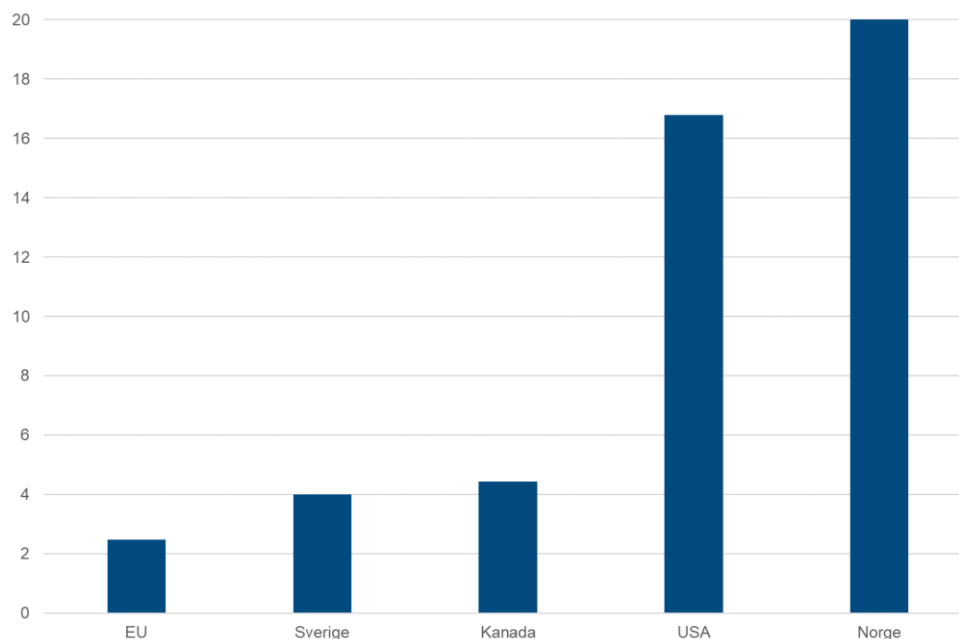
Riksgälden tillämpar sedan den 1 januari 2021 ett intervall för den summerade riskvikten som innebär att lägst respektive högst summerad riskvikt är 50 procent respektive 200 procent, vilket innebär ett intervall på 50–200 procent och spridning (multiplikator) på 4, det vill säga att den högsta avgiften är fyra gånger större än den lägsta (se Diagram 2).⁵¹ EU-genomsnittet på avgiftsintervallet har en multiplikator på cirka 2,5, vilket innebär att Sverige tillämpar en relativt stor riskspridning (innan justering för lagens krav på att institutens sammanlagda avgifter för ett år ska uppgå till ett belopp som motsvarar 0,1 procent av de garanterade insättningarna). Bland andra länder märks Norge och USA som båda tillämpar stor riskdifferentiering i sin avgiftssättning.

⁵⁰ Eba Riktlinjer (reviderade) för metoder för beräkning av avgifter till insättningsgarantisystem enligt direktiv 2014/49 och om upphävande och ersättning av riktlinjerna EBA/GL/2015/10 (EBA/GL/2023/02).

⁵¹ Riksgälden, 2020.

Diagram 2 Storlek på avgiftsintervall

Multiplikator, högsta som andel av lägsta avgift



Anm. Uppgift för EU motsvarar ett genomsnitt för de 20 insättningsgarantisystem som ingick i Ebas undersökning från 2018. Uppgift för Norge avser det intervall som kommer träda ikraft år 2026.

Källor: Eba, 2018; Riksgälden; Canada Deposit Insurance Corporation; Federal Deposit Insurance Corporation och Bankenes Sikringsfond.

Enligt Ebas riktlinjer bör varje insättningsgarantisystem regelbundet se över och vid behov kalibrera om alla delar av sin beräkningsmetod, minst vart femte år och efter den regelbundna femårsöversynen av Ebas riktlinjer. Detta för att säkerställa att beräkningsmetoden är tillräckligt riskkänslig och att den gör tillräcklig åtskillnad mellan de deltagande instituten utifrån risker.⁵²

Riskdifferentiering i sin institutionella kontext

Riskdifferentieringens effekt och relevans beror i hög grad på den institutionella miljö där insättningsgarantisystemet verkar. Forskning visar att huruvida det alls är lämpligt att ett land inför ett insättningsgarantisystem och hur ett insättningsgarantisystem i sådant fall bör utformas måste ta hänsyn till landets institutionella miljö. Insättningsgarantisystemen fungerar väl, i bemärkelsen att deras positiva effekter överväger deras negativa, i miljöer som kännetecknas av en hög grad av politisk och ekonomisk frihet och låg grad av korruption, och när systemen är en del av ett bredare institutionellt ramverk med välfungerande andra institutioner såsom regelverk för kapital- och likviditetskrav, tillsyn och resolution.⁵³

⁵² Punkt 87 i Ebas riktlinjer.

⁵³ Kane, 2000; Demirgüç-Kunt och Kane, 2002; Hovakimian, Kane och Laeven, 2003; Anginer, Demirgüç-Kunt och Zhu, 2014.

Studier tyder på att detta även gäller komponenten riskdifferentierade avgifter: de behöver ses som del av ett institutionellt ramverk som behöver kompletteras med andra välfungerande institutioner för att få avsedd effekt.⁵⁴ Innan det övervägs att införa ett system med riskdifferentierade avgifter kan det därför finnas anledning att först säkerställa att det finns en fungerande tillsyn av kreditinstituten.⁵⁵

Inom EU utgör insättningsgarantin en central del av ett sådant institutionellt ramverk bestående av flera regelverk för kreditinstituts verksamhet på den gemensamma marknaden. Tillsammans ska dessa bidra till sunda incitament bland marknadsaktörer. Förutom insättningsgarantidirektivet ingår följande regelverk:

- Tillsynsförordningen (CRR)⁵⁶ och kapitaltäckningsdirektivet (CRD).⁵⁷ Dessa regelverk anger kapital- och likviditetskrav för kreditinstitut för att säkerställa deras motståndskraft, vilket motverkar moralisk risk som minskar sannolikheten för och de förväntade förlusterna av om de skulle falla, och därmed risken för finansiell instabilitet. Genom att instituten uppfyller dessa krav minskar även den förväntade kostnaden för insättningsgarantin.
- Översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP/SREP).⁵⁸ Detta är den årliga process där tillsynsmyndigheter, som Finansinspektionen (FI), bedömer institutens riskprofil, affärsmodeller, interna styrning, kapital- och likviditetssituation. Syftet med processen är att identifiera, förebygga och åtgärda risker i instituten innan de materialiseras.
- Krishanteringsdirektivet (BRRD).⁵⁹ Detta regelverk anger hur systemviktiga institut ska hanteras genom resolution istället för konkurs- eller likvidationsförfarande. I resolution rekonstrueras eller avvecklas en fallerande bank under ordnade former. Under processen har bankens kunder oavbruten tillgång till sina konton och övriga tjänster. Bankens förluster ska i första hand bäras av bankens ägare och borgenärer. Vissa borgenärer, däribland garanterade insättare, är dock skyddade från att påföras förluster. För att säkerställa att bankerna har tillräckligt kapital och skulder som kan bära förluster ställs ett särskilt krav på kapitalbas och kvalificerade skulder (s.k.

⁵⁴ Hoelscher, Taylor och Klueh, 2006; Prescott, 2002; IADI, 2020; Shoukry, 2023.

⁵⁵ Hoelscher, Taylor och Klueh (2006) pekar på hur ett system med riskdifferentierade avgifter förutsätter att det exempelvis finns tillgång till rättvisande tillsynsdata, vilket sannolikt inte finns på plats i sådana länder som nyligen infört ett insättningsgarantisystem.

⁵⁶ Tillsynsförordningen (Capital Requirements Regulation, CRR). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag.

⁵⁷ Kapitaltäckningsdirektivet (Capital Requirements Directive, CRD). Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag.

⁵⁸ Översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP, Supervisory Review and Evaluation Process, SREP). Denna anges i artikel 97 i kapitaltäckningsdirektivet (CRD).

⁵⁹ Krishanteringsdirektivet (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD). Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag.

MREL-krav).⁶⁰ Om de förlustbärande resurserna, trots kravet, skulle vara otillräckliga bidrar insättningsgarantin med den finansiering som krävs för att upprätthålla insättarnas skydd. Resolution och de krav som följer av detta bidrar till att motverka moralisk risk och minskad risk för finansiell instabilitet. Jämfört med konkurs kan resolution även väntas vara mer värdebevarande.⁶¹ Sammantaget gör detta att banker som förutses behöva hanteras genom resolution utgör en viss lägre risk för insättningsgarantisystemet.⁶²

Enligt Ebas riktlinjer ska insättningsgarantiavgiftens riskkänslighet kalibreras utifrån olika krav i övriga regleringar, i första hand genom att riskindikatorerna bör baseras på institutens rapportering av tillsynsdata så att avgiften återspeglar de riskfaktorer som redan övervakas inom ramen för tillsynen. På så sätt blir insättningsgarantin inte ett isolerat instrument utan en del av en sammanhängande stabilitetsram där risker hanteras successivt: först genom tillsyn och kapitalkrav, därefter genom resolution och insättningsgarantin.

Av detta följer att insättningsgarantiavgiftens styrande effekter påverkas av hur väl tillsynen och övriga delar av det institutionella ramverket fungerar, men även att förändringar av avgiften allena inte kan råda bot på stabilitetsproblem.⁶³

Fakta

Internationell tillämpning av riskdifferentierad avgift

USA var först när de 1993 införde en riskdifferentierad avgift till insättningsgarantin. Detta var en åtgärd för att minska den moraliska risk som av flera bedömdes hade orsakats av insättningsgarantin och att denna, ända sedan insättningsgarantin infördes 1935, haft en enhetlig prissättning av avgiften och som resulterade i den omfattande Savings & Loans-krisen på 1980-talet.⁶⁴ År 1997 var det utöver USA bara Finland, Peru och Sverige som uppgav att de tillämpade en riskdifferentierad avgift.⁶⁵ Andelen insättningsgarantisystem som tillämpar riskdifferentierade avgifter har successivt ökat till 30 procent år 2010, till att år 2024 uppgå till mer än hälften (56 procent). Riskdifferentierade avgifter tillämpas främst i höginkomstländer: år 2016 var andelen i höginkomstländer 78 procent,

⁶⁰ MREL-krav = Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities; på svenska: kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder. Syftet med MREL-kravet är att säkerställa att det finns tillräckligt med kapital och skulder som går att skriva ner eller omvandla till kapital om ett institut hamnar i kris.

⁶¹ Se även SOU 2014:52, s. 475 och Riksgälden 2024, s. 23.

⁶² Se även Riksgälden, 2020.

⁶³ Sveriges institutionella och finansiella ramverk bedöms i flera internationella jämförelser som välutvecklat. Enligt Världsbankens Worldwide Governance Indicators (2023) placerar sig Sverige bland de högst rankade länderna globalt i fråga om rättsstat, regleringskvalitet och förvaltningseffektivitet. IMF:s Financial Sector Assessment Program (2023) anger Sveriges tillsyns- och regleringsstruktur som robust.

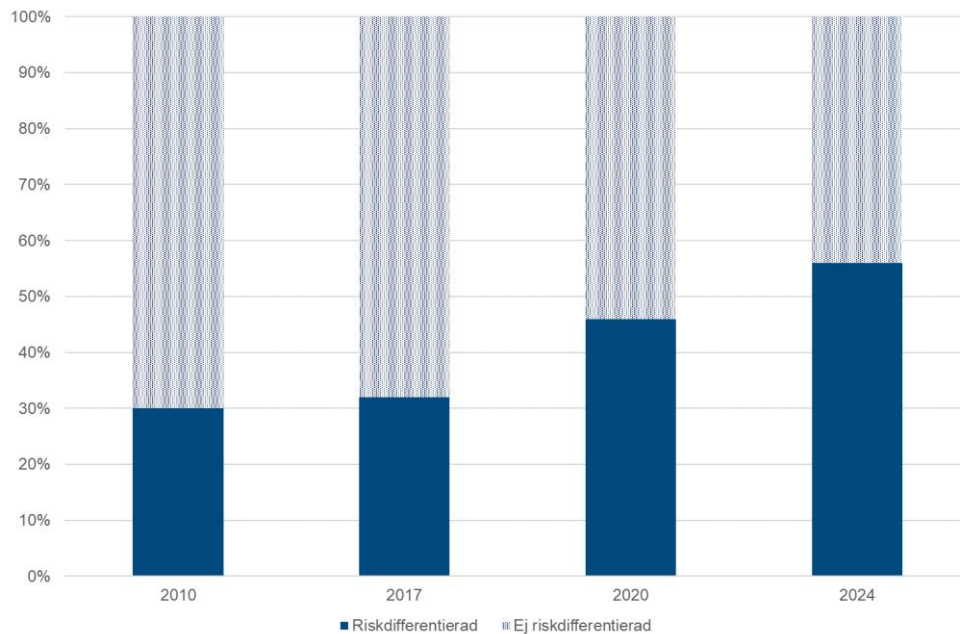
⁶⁴ Kane, 1989; Grossman, 1992.

⁶⁵ Demirgüç-Kunt och Huizinga, 1999.

medan den i medel- och låginkomstländer uppgick till mindre än 40 procent.⁶⁶ Diagram 3 illustrerar hur andelen har utvecklats.

Diagram 3 Insättningsgarantisystem med riskdifferentierad/ej riskdifferentierad avgift, andel av total 2010, 2017, 2020 och 2024

Procent



Anm. Urvalet avser insättningsgarantisystem i världen som är medlemmar av International Association of Deposit Insurers, IADI.

Källa: IADI Annual Survey Data.

⁶⁶ Anginer och Demirgüç-Kunt, 2024.

Avslutande kommentar

Insättningsgarantisystemet är en central del av det finansiella skyddsnätet. Utformningen av de avgifter som instituten betalar in till systemet spelar en stor roll för dess funktionssätt. Avgiften ska inte bara finansiera systemet, utan också bidra till rättvisa och stärka incitamenten för en sund riskhantering. Dessa mål sammanfaller delvis men kräver också avvägningar mellan riskkänslighet och stabilitet.

Genom att koppla avgiften till institutens risknivå kan kostnaderna bättre spegla deras bidrag till systemets risk. Samtidigt betonar EU-regelverket kring insättningsgarantin behovet av stabilitet och proportionalitet, så att avgiften förblir förutsägbar och inte förstärker konjunktursvängningar. De svenska bestämmelserna om kontinuerligt årligt avgiftsuttag även efter att "målnivån" på fonden har nåtts minskar risken för underfinansiering när fonderade medel tas i anspråk. Det är bra för att uppfylla finansieringssyftet. Behov av att ta ut extra avgifter av instituten minskar med en sådan modell, vilket är bra sett ur såväl finansierings-, rättvise- och incitamentssynpunkt. Att avgiftsuttaget inte upphör när fonden har nått målnivån är positivt ur incitamentssynpunkt. Att den totala årliga avgiften anges i lag som fast andel av institutens samlade garanterade insättningar dämpar dock den riskdifferentiering som följer av den sammanlagda riskviktningen.

Riskdifferentierad avgift till insättningsgarantin kan sägas vara en nödvändig, men inte tillräcklig komponent för att effektivt kunna hantera institutens risktagande, skapa korrekta incitament och motverka moralisk risk – i institutionellt välfungerande miljöer. Dess effektivitet vilar på samspelet med fungerande tillsyn och resolutionsmekanismer, som tillsammans skapar förtroende för insättningsgarantisystemet och minskar sannolikheten för stora och snabba uttag liksom framtida utbetalningar från insättningsgarantin.

Frågan om en ännu större riskdifferentiering är ständigt aktuell. Riksgälden arbetar för att, inom de ramar som regelverket medger, göra avgiften ännu mer riskavspeglande. Detta med syftet att just öka institutens incitament för minskat risktagande och göra avgiftsuttaget mer rättvist fördelat mellan instituten. Och avgiftens grundläggande roll ligger fast – att fördela kostnader och ansvar på ett sätt som stärker förtroendet för insättningsgarantisystemet. På så sätt bidrar avgiften till att insättningsgarantin kan fullgöra sitt uppdrag – att skydda insättare och säkra förtroendet för banksystemet, och på så sätt bidra till finansiell stabilitet.

Förkortningar

BRRD Bank Recovery and Resolution Directive, krishanteringsdirektivet.
Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag.

CRD Capital Requirements Directive, kapitaltäckningsdirektivet.
Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag.

CRR Capital Requirements Regulation, tillsynsförordningen. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag.

DGSD Deposit Guarantee Schemes Directive, insättningsgarantidirektivet.
Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem (omarbetning). Nuvarande direktiv ersatte det tidigare direktivet 94/19/EG.

Eba European Banking Authority, Europeiska bankmyndigheten. Etablerades 2011 som en av EU:s tre gemensamma tillsynsmyndigheter på det finansiella området (övriga är Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten, Eiopa, och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten, Esma). Tar fram gemensamma regler för bankverksamhet i Europa, ger förslag på bindande tekniska standarder EU-kommissionen fattar beslut om, och tar fram riktlinjer som de själva beslutar om.

IADI International Association of Deposit Insurers är en global organisation som utvecklar standarder och riktlinjer (principer) för insättningsgarantisystem och främjar kunskapsutbyte mellan medlemsländer för att stärka finansiell stabilitet.

MREL Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder. Syftet är att säkerställa att det finns tillräckligt med kapital och skulder som går att skriva ner eller omvandla till kapital om ett institut hamnar i kris.

SREP Supervisory Review and Evaluation Process, översyns- och utvärderingsprocess. Den årliga process där tillsynsmyndigheter, som Finansinspektionen (FI), bedömer en banks riskprofil, affärsmodeller, interna styrning, kapital- och likviditetskrav.

SRMR Single Resolution Mechanism Regulation, "SRM-förordningen", Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond.

Referenser

Anginer, D., Demirgüç-Kunt, A. och Zhu, M. (2014). How does competition affect bank systemic risk? *Journal of Financial Intermediation*, 23(1), s. 1–26.

Bankenes Sikringsfond (2025). Modell for beregning av bidrag til innskuddsgarantifondet. Publicerad 2025-09-16, reviderad 2025-12-17.

Canada Deposit Insurance Corporation (2025). Differential Premiums Manual, mars.

Demirgüç-Kunt, A. och Detragiache, E. (2002). Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation. *Journal of Monetary Economics*, 49, s. 1373–1406.

Demirgüç-Kunt, A. och Huizinga, H. (1999). Market discipline and financial safety net design. The World Bank.

Demirgüç-Kunt, A. och Kane, E.J. (2002). Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work? *Journal of Economic Perspectives*, 16(2), s. 175–195.

Eba (2018). Report on the implementation of the EBA guidelines on methods for calculating contributions to DGS, 17 januari.

Eba (2023). Riktlinjer (reviderade) (EBA/GL/2023/02) för metoder för beräkning av avgifter till insättningsgarantisystem enligt direktiv 2014/49/EU och om upphävande och ersättning av riktlinjerna (EBA/GL/2015/10).

Eba (2024). Deposit Guarantee Schemes data, Aggregated DGSD data 2015–2024.

Ehrlich, I. och Becker, G.S. (1972). Market Insurance, Self-Insurance, and Self-Protection. *Journal of Political Economy*, 80 (4), s. 623–648.

Europaparlamentet och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti för insättningar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem (omarbetning).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag.

Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond.

Federal Deposit Insurance Corporation (2025). Deposit Insurance Assessments Risk-Based Assessments, Current FDIC Assessment Rates effective January 1, 2023.

Forssbäck, J. (2024). Quo EDIS? Bankunionen och den gemensamma insättningsgarantin. *Sieps Rapport 2024:4*.

Förordning (2023:909) med instruktion för Riksgäldskontoret.

Grossman, R.S. (1992). Deposit Insurance, Regulation, and Moral Hazard in the Thrift Industry: Evidence From the 1930s. *American Economic Review*, 82(4), s. 800–821.

Hess, R. och Rhee, J.S. (2022). The Procyclicality of FDIC Deposit Insurance Premiums. *FDIC Working Paper Series*, 2022-10, augusti.

Hoelscher, D.S., Taylor, M. och Klueh, U.H. (2006). The Design and Implementation of Deposit Insurance Systems. *IMF Occasional Paper* 251.

Hovakimian, A., Kane, E.J. och Laeven, L. (2003). How country and safety-net characteristics affect bank risk-shifting. *Journal of Financial Services Research*, 23, s. 177–204.

IADI Annual Survey Data från åren 2021, 2018 och 2011. [Hämtad 2025-10-29]

IADI (2014). IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, november.

IADI (2020). Evaluation of Differential Premium Systems for Deposit Insurance. *Research Paper*.

IADI (2025). Deposit Insurance in 2025: Global trends and key issues.

IMF (2023). Sweden: Financial System Stability Assessment, *Staff Country Report* No. 2023/113.

Kane, E.J. (1989). The S&L Insurance Mess: How Did it Happen? *Washington, D.C.: The Urban Institute Press*.

Kane, E.J. (2000). Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2453.

Lag (1995:1571) om insättningsgaranti.

Merton, R.C. (1977). An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees. *Journal of Banking and Finance*, 1(1), s. 3–11.

Pennacchi, G.G. (2005). Risk-based capital standards, deposit insurance, and procyclicality. *Journal of Financial Intermediation*, 14(2005), s. 432–465.

Prescott, E.S. (2002). Can Risk-Based Deposit Insurance Premiums Control Moral Hazard? *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly*, 88(2).

Prop. 1995/96:60. Insättningsgaranti.

Prop. 2015/16:106. Förstärkt insättningsgaranti.

Riksgälden (2020). Beslutspromemoria – ändrade föreskrifter om insättningsgaranti. Dnr: RG 2020/387.

Riksgälden (2024). Lärdomar av bankproblemen i USA och Schweiz 2023. Fokusrapport. Dnr: RG 2024/421.

Riksgälden (2025). Beslutspromemoria – ändrade föreskrifter om insättningsgaranti. Dnr: RG 2025/110.

Riksgäldskontorets föreskrifter (RGKFS 2016:2) om insättningsgaranti.

Shoukry, G.F. (2024). Insurance Pricing, Distortions, and Moral Hazard: Quasi-Experimental Evidence from Deposit Insurance. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 59(2), s. 896–932.

SOU 2005:16. Reformerat system för insättningsgarantin.

SOU 2013:6. Att förebygga och hantera finansiella kriser.

SOU 2014:52. En ny metod för att hantera banker i kris.

Världsbanken (2023). Worldwide Governance Indicators.

Riksgälden arbetar för att statens finanser hanteras effektivt och att det finansiella systemet är stabilt.

Riksgälden spelar därmed en viktig roll både på finansmarknaden och i samhällsekonomin.



Besöksadress: Olof Palmes gata 17 | Postadress: 103 74 Stockholm | Telefon: 08 613 45 00

E-post: riksgalden@riksgalden.se | Webb: riksgalden.se