

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Reformerat system för insättningsgarantin (SOU 2005:16)

Sammanfattning

RGK instämmer i utredningens förslag att insättningsgarantin fortsättningsvis bör organiseras som en renodlad statlig garanti och anpassas till de generella regler som gäller för andra garantier. RGK stöder också utredningens förslag att investerarskyddet även fortsättningsvis bör baseras på ömsesidiga principer och administreras av staten. Således tillstyrker RGK de huvudprinciper för garantisystemets utformning som utredningen presenterar. Även om RGK är positivt till huvudprinciperna så anser vi att vissa förslag kan ifrågasättas, exempelvis kring hur garantireserven ska förvaltas. Vårt remissvar innehåller därför kommentarer kring förslag som berör den tekniska utformningen och finansieringen av systemet.

Vidare är RGK kritisk till utredningens förslag till framtida organisation. För att definitivt kunna ta ställning i frågan behövs en djupgående utredning som inte bara studerar förslaget konsekvenser för IGN utan också analyserar konsekvenserna av en sammanslagning för de andra garantimyndigheternas verksamheter.

RGK kan dock identifiera flera problem och nackdelar med utredningens huvudförslag till en framtida organisation. RGK anser därför att regeringen, om man överväger en sammanslagning, bör utreda frågan ordentligt innan beslut fattas. I avvaktan på en sådan eventuell utredning avstyrker RGK förslaget på en gemensam garantimyndighet.

RGK anser att utredningens alternativa förslag, där IGN:s verksamhet införlivas i RGK, istället bör vara huvudalternativet. En sådan lösning (i) medför att välbehövlig kompetens snabbt och effektivt kan tillföras verksamheten, (ii) medför tydliga skalfördelar för de båda berörda myndigheterna, och (iii) minskar de risker som är förknippade med alltför små myndigheter. Dessutom är en sådan lösning betydligt enklare att genomföra än den mera omfattande omorganisation som utredningen föreslår. Att införliva IGN:s verksamhet i RGK medför att den föreslagna reformen kan implementeras snabbare och effektivare än vad som blir fallet med andra lösningar. Dessutom skulle en vidare sammanslagning av garantimyndigheterna, om detta blir aktuellt i ett senare skede, inte försvåras av att IGN:s verksamhet redan nu integreras i RGK:s garantiverksamhet.

1 Inledning

Riksgäldskontoret (RGK) har beretts tillfälle att yttra sig över Insättningsgarantiutredningens slutbetänkande "Reformerat system för insättningsgarantin" (SOU 2005:16). Utredningen behandlar tre huvudfrågor; (i) insättningsgarantins och investerarskyddets omfattning, (ii) utformningen och finansieringen av garantisystemet, samt (iii) administrationen av insättningsgarantin och investerarskyddet. RGK:s remissvar behandlar de två senare av dessa frågor.

2 Principer för insättningsgarantins och investerarskyddets framtida utformning (kap 8)

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen föreslår att insättningsgarantin fortsättningsvis bör organiseras som en renodlad statlig garanti och anpassas till de generella regler som gäller andra statliga garantier. Detta innebär att systemet ska finansieras genom riskavspeglande avgifter som ska motsvara systemets förväntade kostnader för framtida infrianden och administration. Avgifterna ska föras till en garantireserv. Utredningen avvisar en renodlad ömsesidig försäkringsmodell och konstaterar att en sådan lösning inte har möjlighet att fungera utan statlig uppbackning.

Investerarskyddet föreslås dock fortsättningsvis organiseras enligt de ömsesidiga principer som gäller idag. Investerarskyddet ska även fortsättningsvis administreras av staten och finansieras genom eftertaxering vid skadefall. Utredningen föreslår därmed ingen förändring på denna punkt. Utredningen bedömer det som kostnadseffektivt att låta en och samma myndighet administrera både insättningsgarantin och investerarskyddet.

RGK:s synpunkter

RGK anser att förslaget att införliva insättningsgarantin i det rådande systemet för statliga garantier är bra. Vidare finner RGK de argument som utredningen presenterar för den fortsatta hanteringen av investerarskyddet övertygande. RGK ställer sig därför positivt till det system som utredningen föreslår. Dock önskar vi kommentera två punkter i förslaget.

Utredningen föreslår (punkt 8.3) att insättningsgarantin ska kvarstå som en *separat* garantigren inom staten samt ha en egen garantireserv. Även om RGK inte har några principiella invändningar mot detta så finner vi inte de argument som framförs särskilt övertygande. Utredningen hävdar att en sammanslagning av olika garantigrenar skulle påverka premiesättningen och att det kan bli svårt att få acceptans för ett sådant system. Eftersom utredningen föreslår ett system som utgår från de förväntade kostnaderna (självkostnadsprincipen) så har vi svårt att se hur en sammanläggning av garantierna skulle kunna påverka avgiftssättningen.

Det andra argumentet som framförs tar sikte på att det är lättare att utvärdera prissättningen i efterhand om olika grenar delas upp. Med tanke på, vilket utredningen påpekar, att det kommer att ta en lång tid innan en någorlunda tillförlitlig utfallsanalys kan göras så bör inte informationsvärdet av att separera olika garantigrenar vara särskilt stort. Sannolikt kommer en helt annan utvärderingsmetod än en utfallsanalys att behövas. Frågan om insättningsgarantin ska vara en separat garantigren eller inte framstår därför inte som viktig för RGK.

Den andra punkten vi vill kommentera rör utredningens förslag (punkt 8.3) att avgiftssättningen ska utgå från en självkostnadsprincip istället för en marknadsprissättningsprincip. Valet motiveras med att det inte är rimligt att använda marknadsmässiga priser när garantin är obligatorisk och att det inte finns någon marknad för denna typ av garantier. RGK anser, i likhet med utredningen, att dessa argument talar för att det är rimligt att avgifter sätts enligt självkostnadsprincipen. Valet av princip framstår också som fördelaktigt ur ett praktiskt perspektiv. Självkostnadsprissättning kan förväntas leda till något stabilare avgifter över tiden än vad som skulle vara fallet om prissättningen baseras på en marknadsmässig princip. Dessutom,

vilket utredningen pekar på, kommer en självkostnadsprincip att leda till att förväntade systematiska överskott i garantireserven kan undvikas.

Dock noterar vi att valet av princip måste vara förenligt med EU:s regler om statsstöd. Med hänsyn till detta skulle det ha varit önskvärt om utredningen presenterat en djupare analys rörande självkostnadsprincipens förenlighet med EU:s regler om statsstöd. Förutsatt att den föreslagna självkostnadsprincipen är förenlig med detta regelverk så ställer sig RGK positivt till förslaget.

3 Finansieringen av insättningsgarantin (kap 9)

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen föreslår att avgiften för insättningsgarantin bör spegla risken i ett enskilt institut eller en grupp av institut och vara baserad på självkostnadsprincipen. Vidare föreslår man att garantin ska löpa årsvis och att avgiften ska tas ut i förväg utan någon möjlighet till eftertaxering. Utredningen föreslår att regeringen ska besluta om den avgiftsmodell som den ansvariga myndigheten föreslår. Kapitlet innehåller också detaljerade förslag till hur information ska inhämtas och hur förseningsavgifter ska debiteras samt hur garantireserven ska organiseras. Avslutningsvis föreslår man att den ansvariga myndigheten bör få 18 månader på sig efter riksdagens beslut för att implementera en ny avgiftsmodell.

RGK:s synpunkter

På det hela taget anser RGK att de förslag som presenteras är rimliga och väl motiverade. I vissa delar är dock de lämnade förslagen mycket detaljerade och det skulle enligt vår mening varit lämpligt att överlämna den exakta utformningen av t.ex. förseningsavgifter till den ansvariga myndigheten. I övrigt nöjer sig RGK med att kommentera tre punkter i kapitlet.

Utredningen föreslår (punkt 9.3.1) att garantiperioden ska vara per kalenderår. RGK anser att den föreslagna garantiperioden på ett år är fördelaktig ur ett praktiskt perspektiv. För att en korrekt prissättning ska uppnås är det dock viktigt att garantiperioden avspeglar den verkliga exponeringsperioden. För att hantera detta föreslår utredningen att om ett institut inte accepterar villkoren för garantin så ska institutet upphöra med inlåningsverksamhet. Utredningen noterar dock att det kan ta lång tid att stänga ett inlåningsinstitut under ordnade former.

En konsekvens av korta garantiperioder är att avgifterna sannolikt blir mycket höga i samband med eventuella kriser. Höga avgifter skulle i sådana lägen kunna förvärra situationen ytterligare för de institut som redan har problem. Med detta som bakgrund diskuteras i utredningen möjligheten att myndigheten ska kunna efterskänka hela eller delar av avgiften. Utredningen avstår dock från att presentera ett förslag i denna fråga. Även om ett system som tillåter att avgifter i vissa lägen kan efterskännas har vissa fördelar så är det också förknippat med nackdelar. Ett sådant system kan exempelvis vara förenat med en risk för systematisk underfinansiering. Ur detta perspektiv kan en längre garantiperiod vara fördelaktig eftersom en längre period medför att det negativa sambandet mellan institutens betalningsförmåga och den riskrelaterade avgiftens storlek blir något svagare. Trots denna risk anser RGK att den föreslagna lösningen med en ettårig garantiperiod bör kunna fungera tillfredsställande under förutsättning att de institut som inte betalar avgiften tvingas upphöra med sin inlåningsverksamhet.

Utredningen föreslår (punkt 9.3.6) att de medel som tidigare fonderats inom ramen för insättningsgarantin ska föras över till den föreslagna nya garantireserven. Förutsatt att de fonderade medlen ska behållas inom staten, så anser RGK att en lösning där fonden förs till budgetens inkomstitel, istället för den nya föreslagna garantireserven, är att föredra. Det framtida avgiftsuttaget kommer att spegla den risk som garantireserven står. Mot denna bakgrund är det inte önskvärt att skapa en ny garantireserv som innehåller ett förväntat överskott. En lösning där de redan fonderade medlen förs mot budgetens inkomstitel är därför tydligare.

Utredningen föreslår (punkt 9.3.5 och 9.3.6) att aktiv förvaltning inte längre ska utövas, utan att garantireserven istället ska förvaltas passivt utifrån en vald bindningstid och valutafördelning. RGK bifaller förslaget om att frångå en aktiv förvaltning. Vi är dock tveksamma till den föreslagna lösningen där den ansvariga myndigheten ska lägga resurser på att välja speciella bindningstider utifrån prognoser om när utbetalningar, p.g.a. skadefall, kan väntas uppstå och skillnader i långa och respektive korta räntor. I praktiken kan det visa sig vara relativt svårt att göra prognoser över när de förväntade utbetalningarna väntas ske. Eftersom garantiperioden föreslås att bli ett år så är det rimligt att förvänta sig att myndighetens resurser framförallt kommer att koncentreras till riskbedömningar av denna period. Om en lämplig bindningstid ska skattas måste resurser även läggas på att prediktera utvecklingen över längre perioder. Det är viktigt att notera att den optimala bindningstiden måste bestämmas löpande så att sammansättningen kan ändras i takt med att förväntningarna om ekonomin (och avkastningskurvan) förändras. Av liknade skäl kan det vara svårt att fastställa valutasammansättningen på

garantireserven; myndigheten kommer att ha beräknat den förväntade förlusten per garanterad ursprungsvaluta för det kommande året, men måste också ta hänsyn till hur valutaexponeringen kommer att se ut framöver.

I sammanhanget är det viktigt att notera att de vinster (förluster) som skapas hos myndigheten kommer att motsvaras av lika stora förluster (vinster) hos motparten, dvs. RGK. Att så blir fallet beror på att RGK inte anpassar statskuldens sammansättning utifrån hur myndigheten väljer att förvalta sin garantireserv. Detta avspeglar att RGK:s uppgift är att förvalta statens externa skuld som är opåverkad av inomstatliga omdispositioner. Mot bakgrund av att denna typ av inomstatlig passiv förvaltning inte leder till några *verkliga* vinster (eller förluster) för staten så ifrågasätter RGK om några resurser bör läggas ned på detta. Ur detta perspektiv framstår en garantireserv av den typ som RGK har i dag, utan möjlighet till olika bindningstider och valutakonton, som fullt tillräcklig.

4 Prissättning av garantier (kap 10)

Utredningens överväganden

Utredningen beskriver i kapitlet hur andra garantimyndigheter i dag prissätter garantier. Kapitlet innehåller också beräkningar som är gjorda för att illustrera hur avgifterna kan komma att se ut med den föreslagna modellen. Beräkningarna illustrerar ett antal intressanta resultat; t.ex. påvisas att dagens avgiftsättning inte verkar avspegla de skillnader i risk som finns mellan olika typer av institut.

RGK:s synpunkter

RGK anser att det är viktigt att dessa beräkningar ses som *exempel* så att beräkningarna inte på något sätt bakbinder den myndighet som i framtiden kommer att ha ansvar för att ta fram modeller och löpande beräkna avgifter för instituten. Dessutom är det viktigt att notera att även om dessa framräknade avgiftsnivåer avspeglar en över tiden genomsnittlig korrekt nivå så kan det inte uteslutas att stora variationer mellan olika år kan förekomma. Detta i synnerhet med tanke på den föreslagna korta garantiperioden.

5 Administration av insättningsgarantin och investerarskyddet (kap 11)

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen behandlar och lämnar förslag till hur verksamheten kan ordnas effektivt ur ett organisatoriskt perspektiv. Utredningen utgår från de förvaltningspolitiska krav som i dag ställs på myndigheters verksamhet och diskuterar olika alternativa organisationer som skulle kunna hantera investerarskyddet och insättningsgarantin.

Utredningen konstaterar att de förslag man presenterar innebär att den verksamhet som i dag ryms inom IGN kommer att väsentligen behöva utvidgas. Framförallt kommer resursförstärkningar att behövas på analysområdet. Vidare konstaterar man att myndigheten även efter en sådan förstärkning inte kommer att uppnå en sådan kritisk massa att de problem som är förknippade med en liten myndighet kan undvikas. Utredningen anser därför att en tänkbar lösning är att införliva IGN:s verksamhet i någon av de existerande garantimyndigheterna och pekar på RGK som det naturliga förstahandsvalet.

Utredningen presenterar dock en annan lösning som sitt huvudförslag till framtida organisation. Förslaget innebär att en ny myndighet inrättas som tar över verksamheten från de redan existerande garantimyndigheterna. Detta skulle innebära att BKN, EKN och IGN läggs ned och att dessa myndigheters verksamhet, tillsammans med RGK:s och Sida:s garantiverksamheter, överförs till den nya myndigheten.

RGK:s synpunkter

Utredningen pekar på att om IGN:s verksamhet införlivas i någon av de övriga garantimyndigheterna så kan stordriftsfördelar i administration och prissättning uppnås. Vidare pekar man på att (i) de sårbarhetsrisker som är förknippade med små myndigheter kan undvikas, och (ii) den kompetensförstärkning som kommer att behövas i det föreslagna reformerade systemet snabbt kan tillföras myndigheten.

RGK delar utredningens uppfattning att stordriftsfördelar, minskad sårbarhet och snabb kompetensförstärkning kan vinnas genom att införliva IGN:s verksamhet i någon annan garantimyndighet. Att införliva verksamhet i en annan myndighet som har relevanta erfarenheter av att prissätta garantier kommer rimligtvis att underlätta och snabba på det arbete som är förenat med att bl.a. anställa den personal som behövs för den nya verksamheten. Vidare delar vi utredningens uppfattning att RGK framstår som ett naturligt förstahandsval i det fall IGN ska införlivas i en

annan garantimyndighet. Att RGK, vilket framhålls i utredningen, har samma huvudman som IGN, och dessutom tillhör samma politikområde, är en ytterligare fördel.

I likhet med utredningen anser RGK att det inte bara skulle vara fördelaktigt för IGN:s verksamhet att införlivas i RGK utan att en sådan lösning också skulle ha positiva effekter för RGK. Kostnader för t.ex. utveckling av IT-system och prissättningsmodeller skulle kunna fördelas på flera garantier. Vidare skulle antalet analytiker öka till en nivå som minskar den sårbarhet som är förknippad med att någon eller några nyckelpersoner slutar.

Utredningen pekar på att ytterligare stordriftsfördelar kan vinnas genom att slå samman alla garantifunktioner inom staten. RGK anser dock att vinster och förluster av en sådan genomgripande sammanslagning av flera myndigheter måste vägas mot varandra mycket grundligt. Baserat på den analys som utredningen presenterar anser RGK att det inte är möjligt att göra en sådan avvägning. För att ta ställning i frågan behövs en djupgående utredning som inte bara studerar förslagets konsekvenser för IGN utan också analyserar konsekvenserna av en sammanslagning för de andra garantimyndigheternas verksamheter. RGK finner därför utredningens analys av förslagets konsekvenser otillräcklig.

RGK kan identifiera flera problem med det organisationsförslag som utredningen lämnat. RGK bedömer att utredningen sannolikt överskattar de stordriftsfördelar som en sammanslagning av garantimyndigheterna kan komma att medföra. Erfarenheter från andra sammanslagningar, både inom den statliga sektorn och privata sektorn, tyder på att skalfördelar ofta är mindre än förväntat och att de ofta tar lång tid att realisera.

En orsak till att stordriftsfördelarna sannolikt är mindre än vad utredningen förväntar sig är att åtminstone vissa av garantimyndigheterna redan i dag drar nytta av skalfördelar inom sina nuvarande organisationer. Garantiverksamheten inom RGK kan användas som ett exempel på detta. I dag utnyttjar garantiavdelningen löpande den kompetens som finns inom andra verksamhetsgrenar och gemensamma stödfunktioner. Här kan som ett exempel nämnas att garantiavdelningen drar nytta av den kompetens som finns inom RGK rörande finansierings- och skuldförvaltningsfrågor. Att denna kompetens finns att tillgå gör att RGK bättre kan analysera och hantera de risker som är förenade med ett flertal av garantierna. Eftersom det är osannolikt att denna typ av specialistkompetens, som ligger utanför garantiområdet, skulle finnas att tillgå i den föreslagna garantimyndigheten så skulle detta medföra en kvalitetsförsämring i hanteringen av de garantier som RGK nu handhar.

På motsvarande sätt skulle också en utflyttning av RGK:s garantiavdelning till den föreslagna garantimyndigheten påverka åtminstone delar av RGK:s övriga verksamhet negativt. I dag bistår garantiavdelningen statens internbank (avdelning inom RGK) med prissättning och analys av de risker som är förknippade med utlåningen till statliga och privata företag. Ur ett kreditriskperspektiv är denna utlåning att jämföras med garantier, vilket innebär att denna hantering kräver samma kompetens som redan finns inom garantiavdelningen för att hantera garantier. Om RGK:s garantiavdelning flyttas till den föreslagna garantimyndigheten så kommer RGK, i sin roll som statens internbank, att behöva bygga upp en ny funktion för kreditriskbedömning.

RGK anser att ett genomgående problem med den analys som utredningen presenterar, rörande en sammanslagning av garantiverksamheterna, är att den är fokuserad på instrumentet *garantier* istället för de funktioner som myndigheterna fyller. Myndigheter som BKN och EKN har tydliga uppgifter inom områdena bostadsfinansiering och exportfinansiering. Att infoga dessa verksamheter i en större garantimyndighet kan, vilket också noteras i utredningen, medföra att fokus lyfts från myndigheternas egentliga funktion och kompetens vilka innehåller många andra inslag än beräkningar av de risker och kostnader som deras garantiportföljer är förknippade med. En fullständig utredning av konsekvenserna av en sammanslagning behöver därför analysera värdet av att ha specialiserade organisationer, med väldefinierade uppgifter och tydliga mål, mot eventuella stordriftsfördelar.

RGK bedömer att de eventuella effektivitetsvinster som finns att göra på en sammanslagning av garantiverksamheterna, åtminstone till viss del, kan realiserars genom ett bättre och mer frekvent informationsutbyte och samarbete mellan myndigheterna. Ett sådant samarbete skulle inte riskera att de speciella kunskaper som finns inom respektive myndighet går förlorade. Det arbete som RGK och de andra garantimyndigheterna genomförde under det föregående året med att ta fram en gemensam riskredovisning stärker oss i denna uppfattning.

RGK känner också en oro för att den föreslagna omfattande organisationsförändringen kan medföra att det tar en onödigt lång tid innan insättningsgarantin kan integreras i den statliga garantimodellen. Det faktum att garantiverksamheterna tillhör olika politikområden och departement är sannolikt en försvärande faktor. En sammanslagning av de redan existerande garantimyndigheterna kan därför riskera att utredningens förslag till ett reformerat system för insättningsgarantin kommer att implementeras långt senare än vad som skulle behöva vara fallet. RGK anser att detta vore olyckligt.

RGK hanterar i dag ett flertal olika typer av garantier och har därför erfarenhet av att utveckla modeller för olika slags garantier och exponeringar. Vissa av de garantier som RGK hanterar ligger inom samma sektor som insättningsgarantin. Att införliva IGN:s verksamhet i RGK skulle därför medföra att den föreslagna reformen kan implementeras snabbare och effektivare än vad som blir fallet med andra lösningar. Om det i ett senare skede skulle bli aktuellt med en sammanslagning av garantimyndigheterna skulle denna process inte försvåras av att IGN:s verksamhet redan integrerats i RGK:s garantiverksamhet.

RGK avstyrker därför förslaget på en gemensam garantimyndighet. Istället anser RGK att utredningens alternativa förslag, där IGN:s verksamhet införlivas i RGK, bör vara huvudalternativet. En sådan lösning (i) medför att välbehövlig kompetens snabbt och effektivt kan tillföras verksamheten, (ii) medför tydliga skalfördelar för de båda berörda myndigheterna, och (iii) minskar de risker som är förknippade med alltför små myndigheter. Dessutom är en sådan lösning betydligt enklare att genomföra än den mera omfattande omorganisation som utredningen föreslår. Avslutningsvis vill vi notera att den lösning vi förespråkar inte förhindrar att utredningens förslag genomförs i ett senare skede. Det bör dock föregås av en mer grundlig analys av förslagets konsekvenser.

6 Övriga frågor om utformningen av insättningsgarantin och investerarskyddet (kap 12)

Utredningens överväganden och förslag

I detta kapitel redogör utredningen för ett antal förslag, bl.a. kring när insättningsgarantin ska få tas i bruk, när och hur ersättningar senast ska betalas ut, hur riskredovisningen ska göras samt om och hur återförsäkring bör ske. RGK nöjer sig med att kommentera två av dessa förslag.

RGK:s synpunkter

Utredningen föreslår (punkt 12.8) att förväntad kostnad för insättningsgarantin ska beräknas och redovisas som en avsättning i myndighetens balansräkning. För investerarskyddet föreslås att ingen avsättning ska göras. Det system som föreslås för insättningsgarantin följer de principer som gäller för övriga garantimyndigheter. Att insättningsgarantin integreras i det system som gäller för övriga garantimyndigheter och därmed kan införlivas i statens samlade riskredovisning anser RGK är positivt. Vidare tycker RGK att utredningens argument för att inga avsättningar för investerarskyddet ska göras är hållbart. RGK bifaller därför förslaget till riskredovisning.

Utredningen föreslår (punkt 12.9) att beslut om återförsäkring inte ska fattas av garantimyndigheten i den mån det är förenat med kostnader för staten. Utredningen föreslår att regeringen bör utreda behovet av, och förutsättningarna för, att återförsäkra delar av den risk som den statliga garantiportföljen innebär. RGK anser liksom utredningen att den ansvariga myndigheten inte bör återförsäkra sig om detta är förenat med kostnader. Generellt anser RGK att återförsäkring bör, om det ska göras, ske på aggregerad nivå och inte på myndighetsnivå. Fokus för beslut om återförsäkring bör ligga på statens totala risk och inte på enskilda myndigheters risk. RGK bifaller därför utredningens förslag.

Riksgäldskontorets styrelse beslutade i ärendet den 9 juni 2005 och delegerade till riksgäldsdirektören Bo Lundgren att för kontorets räkning avge ifrågavarande remissyttrande.

Bo Lundgren

Niclas Hagelin