



Stabilitetsfonder

Finansdepartementet

2010-07-14

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 254

Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Europeiska centralbanken
Bankavvecklingsfonder

Sammanfattning

Kommissionen förespråkar införandet av nationella stabilitetsfonder (bank resolution funds) som ska finansieras med hjälp av en stabilitetsavgift (bank levy). Dessa två åtgärder utgör de centrala delarna i det krishanteringsramverk som är ämnat att minimera kostnaderna för skattebetalarna. Stabilitetsfonden ska säkerställa att den finansiella sektorn själv bidrar till möjliga statliga ingrepp för att skydda den finansiella stabiliteten.

En nödvändig förutsättning för detta är att det införs ett harmoniserat ramverk av nationella stabilitetsfonder. Avsikten är att ett harmoniserat ramverk ska bidra till en bättre hantering av finansiella institut med verksamhet i fler än ett EU-land.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Under G20 mötet i Pittsburgh under september 2009 kom länderna överens om att skattebetalarnas medel inte ska användas för att finansiera bankernas förluster. EU stödjer denna överenskommelse. För att säkerställa finansiell stabilitet ska det upprättas ett nytt krishanteringsramverk (se kommissionens meddelande *En ram för gränsöverskridande krishantering inom banksektorn*, KOM (2009) 561). Kommissionens arbetsdokument med titeln *Innovative Financing at a Global Level* – SEK(2010) 409, identifierade att införandet av

en stabilitetsavgift vore ett möjligt sätt att få den finansiella sektorn att bidra till kostnaderna som har uppstått i samband med krisen. Dessutom hävdades i rapporten att en stabilitetsavgift skulle kunna bidra till att minska risken för framtida kriser. Ekofin mötet den 9 maj 2010 ansåg att arbetet med krishanteringsramverket bör accelereras. Europeiska rådet kom den 17 juni 2010 överens om att medlemsstaterna bör införa system för avgifter och skatter för finansinstitut (EUCO 13/10), för att säkerställa en rättvis fördelning av bördan och ge incitament att undvika systemrisker.

Kommissionen arbetar för närvarande med åtgärder som ska minska sannolikheten för bankkriser. Vidare ska det säkerställas att det finns tillräckliga verktyg och resurser för att hantera banker i kris. För att nå detta mål anser kommissionen att ett system av harmoniserade nationella stabilitetsfonder och stabilitetsavgifter bör spela en central roll. I detta avseende följer kommissionens arbete Sveriges exempel. Sverige var först med att införa stabilitetsavgifter som kopplas till en stabilitetsfond. Fonden och avgifterna regleras i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut. Sedan dess har bland annat Tyskland, Frankrike, Storbritannien och USA aviserat att de planerar att införa stabilitetsavgifter.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen förespråkar införandet av nationella stabilitetsfonder (bank resolution funds) som ska finansieras med hjälp av en stabilitetsavgift (bank levy). Stabilitetsavgiften ska tas ut i förväg. Kommissionen anser att dessa två åtgärder utgör de centrala delarna i det krishanteringsramverk som är ämnat att minimera kostnaderna för skattebetalarna. Stabilitetsavgiften bygger på ett koncept som kommer från miljöområdet (s.k. *polluter pay*). Konceptet går ut på att den som bär ansvaret för en olycka, t.ex. en förorening, via ex-ante avgifter deltar i saneringsarbetet. Med hjälp av en sådan avgift kan man säkerställa att de finansiella instituten själva betalar för de negativa effekter som uppstår.

Stabilitetsfonden ska säkerställa att den finansiella sektorn själv bidrar till möjliga statliga ingrepp för att skydda den finansiella stabiliteten. Eftersom ingreppen kan vara mycket kostsamma anses det viktigt att sektorn själv betalar för dessa. En möjlighet att finansiera stödåtgärder skulle vara att ta ut en avgift i efterhand. En sådan ex-post avgift kan dock anses vara procyklisk. Det vill säga, avgiften slår emot det finansiella systemet när det behöver kapital som mest. Som en följd av detta resonemang finns det en samsyn om att stabilitetsfonden bör finansieras i förväg.

Stabilitetsfondens exakta storlek och utformning beror på vilken typ av institutioner som omfattas av krishanteringsramverket, här avser kommissionen att återkomma med ett detaljerat förslag. Krishanteringsramverket ska framför allt bidra till ökad finansiell stabilitet genom att möjliggöra samordnade insatser mot gränsöverskridande finansiella institut i kris.

Kommissionen skriver också i sitt meddelande att krishanteringsramverket ska säkerställa att det överdrivna risktagandet inom den finansiella sektorn beaktas (s.k. moral hazard). Stabilitetsfonden ska därmed inte ses som en försäkring mot konkurs för finansiella institut, vilket snarare skulle leda till ökat risktagande. För att uppnå dessa mål är det därför angeläget att reglera hur fondens medel ska användas.

Tillsynsmyndigheternas beslut att avveckla ett finansiell institut i kris kan innefatta en rad kostnader. Ett väl utformat krishanteringsramverk bör därför säkerställa att tillsynsmyndigheterna genomför nödvändiga stödåtgärder på det sätt som medför den lägsta ekonomiska och sociala kostnaden och med beaktande av de gemensamhetsbestämmelser som rör statsunderstöd.

Nedan följer en lista på de finansieringsområden som stabilitetsfonden ska kunna täcka enligt EU-kommissionens meddelande. Finansieringen avser i första hand åtgärder i samband med avvecklingen av det krisdrabbade institutet.

- Finansiering av en avvecklingsbank (under ledning av tillsynsmyndigheter) för att möjliggöra en fortsatt verksamhet i en annars insolvent institution. Detta innefattar olika former av tillfälligt kapitalstöd och garantier.
- Finansiering och transferering av tillgångar eller skulder från det krisdrabbade institutet till en tredje part. Kostnaderna kan bestå av en garanti för vissa tillgångar och/eller ett garantiåtagande för att återställa marknadsförtroendet och minska risken för okontrollerad kreditåstramning.
- Finansiering av en uppdelning mellan solventa och insolventa delar av en krisdrabbad finansiell institution. Kostnaderna för fonden kan i detta fall utgöras av tillfälliga uppköp av illikvida tillgångar samt stödfinansiering för lönsamma delar av institutets verksamhet.
- Ett delvis täckande av de administrativa och legala kostnader som uppstår i samband med avvecklandet av det krisdrabbade institutet och i samband med detta upprätthållandet av vissa funktioner, som t.ex. betalningsväsendet.

Kommissionen planerar att krishanteringsramverket ska konkretiseras under hösten 2010. Kommissionen påpekar också att det är viktigt att ta hänsyn till de totala effekter som införandet av krishanteringsramverket kan ha på de finansiella institutens återhämtning. I oktober 2010 kommer kommissionens meddelande om hela krishanteringsprogrammet, därefter avser kommissionen att presentera lagstiftningsförslag i början av 2011.

Kommissionen anser att en gemensam stabilitetsfond för alla EU-länder skulle bidra till en bättre krishanteringsförmåga. Dock anser kommissionen att det först borde införas ett enhetligt tillsynssystem. En nödvändig förutsättning för detta är att det införs ett harmoniserat ramverk av nationella stabilitetsfonder. År 2014 ska ramverket ses över med ett långsiktigt mål att

skapa en gemensam stabilitetsfond. Ramverket ska därmed reglera när och hur fonderna ska användas. Avsikten är att ett harmoniserat ramverk ska bidra till en bättre hantering av finansiella institut med verksamhet i fler än ett EU-land.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Den 29 oktober 2008 antog riksdagen en stabilitetsplan och lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen). I denna plan för finansiell stabilitet har regeringen ett mandat från riksdagen att vidta nödvändiga åtgärder för att stödja det finansiella systemet. Som en del i stabilitetsplanen har en stabilitetsfond skapats, till vilken instituten betalar en årlig avgift med syfte att den finansiella sektorn på sikt ska bära sina egna kostnader för finansiell stabilitet.

Riksgäldskontoret har utsetts till regeringens stödmyndighet. Regeringen har beslutat tre huvudsakliga stödförordningar inom ramen för mandatet i stödlagen:

- Förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl. Banker, bolåneinstitut och institut med betydande utlåning till kommuner ges möjlighet att mot en avgift låna medelfristigt med statlig garanti.
- Förordningen (2008:820) om statligt stöd till kreditinstitut. Ger staten mandat att ge kapitaltillskott vid en allvarlig störning i det finansiella systemet.
- Förordningen (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. I syfte att underlätta kreditgivningen kan solventa banker m.fl. ansöka om statligt kapitaltillskott.

Därutöver innefattar stödlagen möjligheter till tvångsinlösen av aktier i ett institut under vissa förutsättningar. En förutsättning är att inlösen är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt och att institutet inte accepterar de villkor för stöd som Riksgäldskontoret erbjuder och Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut funnit skäligen. En annan situation då inlösen får ske är om institutets kapitalbas understiger en fjärdedel av det lagstadgade kapitalkravet.

I förarbetena till stödlagen anges vissa principer som ska ligga till grund för stödåtgärderna (prop. 2008/2009:61 s. 28 ff). Det stöd som lämnas ska förenas med vissa villkor. Ett villkor rör kreditinstitutets belöningssystem för ledande befattningshavare, syftet är att säkerställa en sund incitamentsstruktur i vilken kreditinstitutets eget ansvar bevaras. Ett annat villkor för stöd är att statens långsiktiga kostnader för stöd minimeras. Det vill säga, att det i första hand är institutet och dess ägare som får stå för eventuella förluster samt att staten, om inte synnerliga skäl finns, ska erhålla ersättning för sitt risktagande och del i den värdestegring i institutet som stödet föranleder. Staten har också, som tidigare nämnts, under vissa

förutsättningar rätt att lösa in aktier i ett kreditinstitut, och därmed överta ägandet.

2009/10:FPM105

Regeringens stabilitetsspaket innebär ett tydliggörande av finanssektorns ansvar för den egna situationen. Den etablerade stabilitetsfonden, som i längden ska vara självfinansierad med avgifter från kreditinstituten, svarar mot de långsiktiga kostnaderna för krishantering. Kommissionen förslag angående stabilitetsavgifter och fond innebär därmed inte några större ändringar av svensk lag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Budgetära konsekvenser och andra konsekvenser

Sverige tar ut en stabilitetsavgift för finansiella institut sedan 2009. Avgiften övergår till den svenska stabilitetsfonden och har inga direkta budgetära konsekvenser. En stabilitetsavgift enligt EU-kommissionens förslag förväntas inte heller ha några effekter på statsbudgeten utan tanken är att medlen ska förvaltas i nationell fonder som ligger utanför budgeten. Utgiftstaket påverkas därmed inte. Då stabilitetsavgiften bokförs som en kostnad av bankerna uppkommer emellertid en skatteeffekt, vilket minskar skattebasen något.

På längre sikt leder en stabilitetsavgift till minskade förväntade utgifter för finansiell stabilitet eftersom avgiftens utformning kan komma att påverka institutens riskbeteende. Själva poängen med fonderingen av de erlagda stabilitetsavgifterna är att belastningen på statsbudgeten vid finansiella kriser blir mindre i framtiden.

Enligt EU-kommissionens förslag ska stabilitetsavgiften tas ut årligen. Som förslaget ser ut idag ska avgiften tas ut på balansräkningens skuldsida efter det att bankernas kapitalbas räknats bort. Den svenska avgiften tas för närvarande ut på motsvarande sätt. Det finns dock alternativa förslag som innebär att avgiften riskdifferentieras, vilket även diskuteras i Sverige. En sådan lösning skulle medföra att finanssektorns i högre grad tvingas internalisera negativa externa effekter. Det kan dock vara svårt att utveckla en sådan lösning inom den tidsram som kommissionen har lagt fram.

Kommissionen föreslår att de nationella stabilitetsfonderna ska placera sina tillgångar i en geografisk diversifierad portfölj och på så sätt sprida risken. Tillgångarna ska vara likvida och får inte bestå av tillgångar i banker. Den svenska stabilitetsfonden däremot förvaltar sina medel på ett konto i Riksgäldskontoret, vilket innebär att statens upplåningsbehov minskar liksom nettoskuldsättningen. Den konstruktion som kommissionen förespråkar skiljer sig därmed något från den nuvarande svenska lösningen.

Stabilitetsfonderna, som i längden ska vara självfinansierade med avgifter från kreditinstituten, ska svara mot de långsiktiga kostnaderna för krislösningar. Kommissionen kommer att återkomma med förslag om vilken storlek på fonderna som krävs och därmed storleken på den avgift som bör

tas ut. Som jämförelse är målet för den svenska stabilitetsfonden att den inom en 15-årsperiod bör uppnå ett genomsnittligt värde om 2,5 % av BNP.

Målet med förslaget är att värna skattebetalarnas intressen, att minska det överdrivna risktagandet i finansinstitut (s.k. *moral hazard*) samt att förbättra incitamenten på de finansiella marknaderna. Åtgärderna avser att minska både sannolikheten för att ett institut hamnar i en krissituation och de förväntade kostnader som uppstår i en sådan situation. Som en följd kommer sannolikheten för att staten behöver ingripa med skattemedel för att säkerställa den finansiella stabiliteten att minska.

Förslaget innebär vidare att ett ramverk skapas som säkerställer att det finns verktyg för att rekonstruera och avveckla banker som har olika grader av solvensproblem. Dessutom ska regelverket minska sannolikheten för att en finansiell kris uppstår, bland annat genom att säkerställa en sund incitamentsstruktur och en minimering av statens långsiktiga kostnader för stöd. I första hand är det kreditinstitutet och dess ägare som ska stå för eventuella förluster. Även icke garanterade fordringsägare bör kunna bära en del av förlusterna enligt EU-kommissionens förslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Stabilitetsavgiften

Regeringen har drivit frågan om stabilitetsfonder inom EU och på internationell nivå. Regeringen stödjer Kommissionens förslag för införandet av stabilitetsavgifter. Regeringen anser att stabilitetsavgiften bör vara riskdifferentierad, det vill säga avgiftens storlek sätts i förhållande till kreditinstitutets riskprofil. Emellertid anser regeringen också att det gäller att utnyttja den politiska viljan för ett införande av stabilitetsavgifter inom EU. För att göra detta kan det, i ett första steg, vara tillräckligt att använda sig av en enklare utformning.

Regeringen anser att utformningen av stabilitetsavgiften som tillämpas i Sverige idag, baserad direkt på balansräkningens skuldsida då kapitalbasen räknats bort, är en enkel och lämplig lösning. Enligt regeringens uppfattning är det viktigt att uppnå ett harmoniserat system av stabilitetsavgifter och stabilitetsfonder i EU:s medlemsstater. Sverige bör därför vara öppen för en analys och en förändring av regelverket om en sådan analys visar att fördelarna med en alternativ utformning överväger nackdelarna.

Stabilitetsfonden

Fördelarna med en stabilitetsfond är att den värnar skattebetalarnas intresse och minskar oförsiktigt risktagande (*moral hazard*-problemet) som kan orsakas av direkta eller implicita statliga garantier. Fonden är inte procyklisk

och möjliggör snabba ingripanden genom att den är finansierad i förhand. Ex ante finansieringen gör också att även de institut som fallerar i en kris har bidragit till att finansiera stödåtgärderna till skillnad från ex post finansiering där endast kvarvarande institut tvingas bidra.

När det gäller kommissionens förslag avseende en strikt reglering av hur fondens medel ska förvaltas och användas skiljer sig detta från den lösning som tillämpas i Sverige idag. Sverige bör vara öppen för en analys och en förändring av regelverket om en sådan analys visar att fördelarna med Kommissionens förslag överväger nackdelarna.

Den viktigaste frågan för regeringen är att medlen i stabilitetsfonden kan användas flexibelt i en krissituation. Det innebär bland annat att medlen i stabilitetsfonden även bör kunna användas till att rekapitalisera krisdrabbade institut (vilket även är i enlighet med stödlagen). Regeringen anser att rekapitalisering av ett kreditinstitut ibland kan vara den samhällsekonomiskt bästa lösningen, det finns därför inga skäl att i förväg utesluta denna flexibilitet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De allra flesta medlemsstater stödjer ett införande av en stabilitetsavgift. Bara någon enstaka medlemsstat är emot att införa en stabilitetsavgift. Centralbankerna är något mer försiktiga. Medlemsstaterna är överens om att alla banker ska betala stabilitetsavgiften. Diskussioner pågår dock om alla finansiella institut eller endast banker ska betala stabilitetsavgiften.

Åsikter går mer isär i frågan om hur intäkterna från stabilitetsavgiften ska användas. Kommissionen och den så kallade Nyberggruppen (EFK:s Ad-hoc-Working Group, ledd av vice riksbankschef Lars Nyberg) anser att intäkterna inte ska ingå i statsbudgeten utan att de istället ska förvaltas separat i stabilitetsfonden. Bland medlemsstaterna är åsikterna delade.

När det gäller frågan om huruvida fonden ska kunna användas för att rekapitalisera bankerna, har kommissionen i sitt meddelande explicit skrivit att fonderna inte ska användas för att rekapitalisera banker. Sverige är emot en sådan detaljreglering och torde ha stöd för denna hållning av ett antal medlemsstater.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det finns en stark vilja inom EU att förbättra regleringen av de finansiella marknaderna samt att få ny reglering på plats snabbt. Europaparlamentet är positivt till införandet av stabilitetsavgiften och stabilitetsfonden. I ett förslag med anledning av tillsynspaketet¹ har parlamentet gått ännu längre än

¹ Förordningar för att inrätta tre nya myndigheter för tillsynen av finansiella tjänster i EU och ett systemriskråd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I kommissionens meddelande berörs principerna om subsidiaritet och proportionalitet. Där anges det att ett förslag ska överensstämma med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 andra stycket i EG-fördraget, enligt vilken gemenskapen ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.

Kommissionen anser att stabilitetsavgifterna ska regleras på EU-nivån. Motiveringen för detta är att införandet av stabilitetsavgifter i enstaka länder skulle snedvrida konkurrensen. Många institut har dessutom gränsöverskridande verksamhet vilket fordrar gränsöverskridande samarbete för att övervakas och regleras. Enbart nationella åtgärder skulle också kunna leda till dubbla avgifter för internationella institut. En hantering av ett internationellt institut i en krissituation där ett land har en stabilitetsfond medan det andra landet saknar en sådan skulle försvåra och möjligtvis omöjliggöra en överenskommelse om fördelningen av kostnaderna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Krishanteringsramverket diskuteras för närvarande på olika nivåer. Diskussionerna kommer att fortgå under hösten 2010. I oktober 2010 kommer kommissionens meddelande om hela krishanteringsprogrammet. Kommissionen avser därefter att presentera lagstiftningsförslag i början av 2011.

4.2 Fackuttryck/termer

Moral Hazard

Termen moralisk risk (*moral hazard*), används om situationer då endera parten i ett ingånget avtal ändrar sitt beteende efter att kontraktet signerats, så att de sannolikheter som tillskrivits endera partens sätt att agera inte längre gäller. Moralisk risk uppstår på grund av att en individ eller institution inte drabbas fullt ut av de negativa effekterna av sitt eget handlande. Därmed får individen eller institutionen ett incitament att handla mindre försiktigt än annars. En typisk situation är när en försäkringstagare tar större risker än de annars skulle göra eftersom de vet att de skyddas av försäkringen. Till exempel när en individ som tecknat en försäkring mot bilstöld blir mindre noga med att låsa sin bil, eftersom de negativa konsekvenserna av en stöld delvis bärs av försäkringsbolaget. Genom att belysa och skapa motverkande incitamentsstrukturer kan problemet lindras.