

Promemoria om möjlighet till tillfällig nedsättning av uttaget av avgifter för insättningsgarantin

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti	4
3	Bakgrund	5
3.1	EG-direktivet om system för garanti av insättningar	5
3.2	Den svenska insättningsgarantin	5
3.3	Insättningsgarantiutredningen	6
3.4	Krishantering för institut inom insättningsgarantin	7
4	Överväganden	8
4.1	Möjlighet till tillfällig nedsättning av uttaget av avgifter för insättningsgarantin	8
5	Ekonomiska konsekvenser	11
6	Författningskommentar	12
6.1	Förslaget om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti	12

1 Sammanfattning

Denna promemoria har utarbetats inom Finansdepartementet.

Promemorian behandlar frågan om avgiftsuttaget för banker och andra institut som omfattas av insättningsgarantin. Möjlighet till en tillfällig nedsättning av avgiftsuttaget för instituten fram till dess att ett nytt system för beräkning av avgiften kan träda i kraft prövas. Det innebär att avgift tas ut för 2007 enligt gällande bestämmelser, beräknat på insättningarna den 31 december 2006, men att avgiften för 2008 eventuellt kan sättas ned, helt eller delvis. Lagtekniskt löses detta genom att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om nedsättning av uttaget av årlig avgift till Insättningsgarantinämnden.

Bakgrunden till förslaget är att det inom Finansdepartementet pågår ett arbete med att ta fram ett nytt, mer riskbaserat system för avgiftsuttaget inom insättningsgarantin. I samband med detta avses även ett förslag till ny lagstiftning tas fram utifrån Banklagskommitténs betänkande Offentlig administration av banker i kris (SOU 2000:66). Avsikten är att en promemoria med lagförslag ska remitteras under hösten 2007. Det innebär i sin tur att ett nytt system för beräkning av insättningsgarantiavgiften kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2009.

Vad gäller det nuvarande avgiftsuttaget pekar resultaten från Insättningsgarantiutredningen (SOU 2005:16) på att det nuvarande avgiftsuttaget har flera brister. Utredningen lyfter bland annat fram att avgiftsnivån inte korrekt speglar den risk som ett individuellt institut tillför systemet och att möjligheterna till riskdifferentiering mellan institut är begränsad då insättningsgarantins generella avgiftsnivå är fastställd i lag. Samtidigt kan konstateras att stabiliteten i banksektorn för närvarande är god och att risken för att en större bank, kreditinstitut eller värdepappersbolag försätts i konkurs är liten. Även om det för insättningsgarantisystemets finansiering står klart att det finns ett behov av avgifter, samt att det bör ske ett mer riskbaserat avgiftsuttag för att skapa incitament till undvikande av överdrivet risktagande så prövas här om det är motiverat att under den tid det tar att utarbeta ett nytt system för avgiftens beräkning fortsätta uttaget av en avgift på dagens nivå.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2008.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti

Härigenom föreskrivs¹ att 12 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §²

Varje institut som omfattas av garantin *skall* betala en årlig avgift till nämnden. Avgiften för ett år grundas på institutens insättningar vid utgången av närmast föregående år, till den del insättningarna omfattas av garantin.

Institutens sammanlagda avgifter för ett år *skall* uppgå till ett belopp som motsvarar 0,1 procent av insättningarna.

Bestämmelsen i andra stycket behöver inte tillämpas när avgiften för ett enskilt institut

1. bestäms enligt 14 §,
2. bestäms genom omprövning enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223), eller
3. efter överklagande bestäms av allmän förvaltningsdomstol.

Varje institut som omfattas av garantin *ska* betala en årlig avgift till nämnden. Avgiften för ett år grundas på institutens insättningar vid utgången av närmast föregående år, till den del insättningarna omfattas av garantin.

Institutens sammanlagda avgifter för ett år *ska* uppgå till ett belopp som motsvarar 0,1 procent av insättningarna.

Regeringen får meddela föreskrifter om nedsättning av betalningen av årlig avgift till nämnden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar (EGT L 135, 31.05.1994, s. 5, Celex 31994L0019).

² Senaste lydelse 2005:257.

3 Bakgrund

Insättningsgarantin innebär att kunders insättningar på konto i banker, kreditmarknadsföretag och i vissa värdepappersföretag garanteras till ett visst belopp. Insättningsgarantisystemet infördes den 1 januari 1996 genom lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Lagen har sin grund i EG-direktivet om system för garanti av insättningar (94/19/EG), insättningsgarantidirektivet.

3.1 EG-direktivet om system för garanti av insättningar

Insättningsgarantidirektivet föreskriver att varje medlemsstat är skyldig att upprätta ett eller flera system för garanti av insättningar. Direktivet innehåller minimiregler för sådana systems uppbyggnad och ianspråktagande. Systemet ska finansieras av kreditinstituten i medlemsstaten, men direktivet reglerar inte närmare hur denna finansiering ska utformas. Direktivet föreskriver även en lägsta garantinivå på 20 000 euro, men medlemsstaterna är fria att införa system som garanterar högre belopp.

Inom EU har en rad olika modeller för insättningsgarantiordningen utvecklats. Systemen skiljer sig åt mellan länderna både i fråga om finansiering och administration. I vissa länder finansieras systemet främst genom att avgifter tas ut efter det att ett ersättningsfall inträffat (ex post), medan andra länder tar in avgifter i förskott (ex ante). Avgifter och ersättningsnivåer varierar också kraftigt mellan länderna. Systemen administreras i vissa länder av staten, medan andra länder har överlåtit administrationen till privata rättssubjekt. Någon fullständig harmonisering av medlemsstaternas nationella garantisystem har således inte skett. Direktivet tillämpas genom EES-avtalet även av Island, Liechtenstein och Norge.

Insättningsgarantidirektivet bygger på hemlandsprincipen och föreskriver att insättningsgarantin ska omfatta inte bara insättningar i den medlemsstat där institutet har sitt säte utan även insättningar i institutets filialer i andra EU- eller EES-länder. Direktivet stadgar även att utländska filialer, vars insättningar täcks av en lägre garantinivå i hemlandet, har rätt att ingå i värdlandets insättningsgarantisystem genom s.k. topping-up, för att säkerställa att insättningsgarantin inte används som konkurrensmedel av värdlandet.

3.2 Den svenska insättningsgarantin

När insättningsgarantin infördes 1996 var det primära syftet att stärka konsumentskyddet, men insättningsgarantin ska även bidra till att stabiliteten i det finansiella systemet bevaras (prop. 1995/96:60 s. 30). Insättningsgarantin garanterar insättningar i banker, kreditmarknadsföretag och vissa värdepappersföretag upp till 250 000 kronor per insättare vid institutets konkurs. Garantin omfattar dock endast tillgodohavanden som är nominellt bestämda och tillgängliga för insättaren med kort varsel.

Det svenska insättningsgarantisystemet administreras av den statliga myndigheten Insättningsgarantinämnden. Regeringen har i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) föreslagit att Insättningsgarantinämnden ska avvecklas som separat nämndmyndighet fr.o.m. den 1 januari 2008 och att verksamheten ska inordnas i en befintlig statlig myndighet. Detta avser dock inte förändra systemets funktion eller omfattning.

Insättningsgarantisystemet finansieras genom årliga avgifter från instituten. Avgifterna bekostar bl.a. nämndens administration av garantin. Resterande avgiftsmedel placeras för täckning av eventuella framtida ersättningsfall. Den årliga sammanlagda avgiften för instituten uppgår enligt 12 § lagen om insättningsgaranti till 0,1 procent av insättningarna vid utgången av närmast föregående år. Marknadsvärdet på de totala förvaltade medlen uppgick den 31 december 2006 till cirka 16,6 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 3 procent av de garanterade insättningarna som är på drygt 500 miljarder kronor. Av de garanterade insättningarna finns drygt 70 procent i de fyra största bankerna.

Avgiften sätts enligt gällande regelverk aldrig ned till noll, oavsett de behållna avgiftsmedlens storlek. Skälet till detta angavs vid systemets införande vara att avgiften är att betrakta som ersättning för ett garantiåtagande under en begränsad tidsperiod och därför ska anses vara förbrukad när denna tidsperiod förflutit, i likhet med en vanlig försäkringspremie. Dessutom ansågs det önskvärt att behålla möjligheten att genom riskrelaterade avgifter påverka bankernas beteende (se prop. 1995/96:60 s. 99). För det enskilda institutet är avgiftens storlek beroende av hur den egna kapitaltäckningsgraden förhåller sig till de övriga institutens inom insättningsgarantin (13 §). Avgiften för ett enskilt institut kan variera mellan 60 och 140 procent av den procentsats som enligt 12 § bestämts för det sammanlagda avgiftsuttaget, dvs. för närvarande 0,1 procent.

I enlighet med EG-direktivet omfattar den svenska insättningsgarantin insättningar i filialer till svenska institut i andra EU- eller EES-länder. På samma sätt omfattas utländska filialer som är verksamma i Sverige av hemlandets garantisystem.

3.3 Insättningsgarantiutredningen

Insättningsgarantiutredningen överlämnade i början av 2005 betänkandet *Reformerat system för insättningsgarantin* (SOU 2005:16), där en bred översyn av insättningsgarantin och investerarskyddet gjordes.

När det gäller avgiftssättningen föreslår utredningen att insättningsgarantin fortsättningsvis bör organiseras som en renodlad statlig garanti och anpassas till de generella regler som gäller andra statliga garantier. Förslaget innebär bl.a. att garantin ska prissättas efter risk av en myndighet med resultatansvar. Utredningen konstaterar att den differentiering av avgiften för insättningsgarantin som finns i dagens system inte tycks korrekt spegla den risk som instituten tillför systemet (se SOU 2005:16 s. 252 ff.). Avgifterna för insättningsgarantin föreslår utredningen vidare ska sättas så att de förväntas täcka systemets åtaganden under garantiperioden (självkostnadsprincipen). Utredningen förordar därvid

inte bara att den generella avgiftsnivån ska relateras till risken utan även att avgiften för enskilda institut och/eller grupper av institut bör sättas så att den reflekterar risken i dessa engagemang (riskdifferentiering). Löpande administrationskostnader föreslås delas lika i kronor räknat mellan samtliga institut. Den närmare utformningen av avgiftsmodellen anser utredningen bör beslutas av regeringen efter förslag från den ansvariga myndigheten.

Utredningens betänkande har remissbehandlats (dnr Fi2005/1477) och flera remissinstanser har lyft fram en rad frågor om hur ett system baserat på självkostnadsprincipen ska fungera. Dessutom uppkommer frågor om hur avgiften för insättningsgarantin ska samspela med krishantering för institut inom insättningsgarantin och kostnaderna för detta.

3.4 Krishantering för institut inom insättningsgarantin

Offentlig administration av banker i kris

I början av 1990-talet drabbades Sverige av en allvarlig bankkris som inträffade i samband med en kraftig ekonomisk tillbakagång och stor oro på de internationella valuta- och räntemarknaderna. Staten fick i samband med bankkrisen vidta en rad åtgärder, bl.a. utfärdades en generell garanti för bankernas långivare. Garantin och den antagna lagstiftningen om bankstöd upphörde att gälla 1996. Behovet av en lagstiftning som hanterar problem i framförallt systemviktiga institut kvarstår dock.

Banklagskommittén föreslog i sitt betänkande från 2000 en ny lag om offentlig administration av banker i kris (SOU 2000:66). En central funktion i den föreslagna lagen är att en myndighet under en period tar kontroll över en bank i kris, men låter banken fortsätta med sin verksamhet. Under tiden försöker myndigheten lösa problemen i banken och för det finansiella systemet. Bland de åtgärder som syftar till att lösa bankens problem ingår att stoppa betalningar till aktieägarna och fordringsägarna samt minska aktiekapital och fordringar. Det föreslås också en möjlighet att utfärda en statlig garanti för bankens nyupplåning.

Huvudsyftet med att införa en lag om offentlig administration av banker i kris är att begränsa de stora samhällsekonomiska kostnader som kan uppstå på grund av en systemkris. Ett annat syfte är att förstärka statens förhandlingsposition i ett krisläge. Ytterligare ett syfte kan vara att generellt minska eller begränsa bankers risktagande genom att bankers aktie- och fordringsägare får vara med och dela på kostnaderna när en systemkris uppstår.

Banklagskommitténs förslag har remissbehandlats (dnr Fi 2000/2548) och bereds för närvarande inom Finansdepartementet. Frågor som bereds är bl.a. vilka företag som bör omfattas av offentlig administration, hur kostnaderna i samband med offentlig administration bör finansieras och vilken myndighet som är mest lämplig att hantera frågan. Detta har en nära koppling till frågan om finansieringen av insättningsgaranti-systemet. Avsikten är därför att finansieringen av insättningsgarantin och offentlig administration ska hanteras på ett samlat sätt. En promemoria med samlade förslag beräknas kunna remitteras under hösten 2007. En

ny lagstiftning om insättningsgarantin och offentlig administration kan därmed beräknas träda i kraft tidigast den 1 januari 2009.

Övriga frågor kring insättningsgarantin

I samband med att kreditmarknadsbolagen Custodia AB och Allmänna Kapital (Sverige) AB gick i konkurs uppmärksammades en rad problem kring hanteringen av finansiella institut i kris och insättningsgarantisystemets tillämpning i praktiken. För att komma till rätta med dessa och se över regelverket kring insättningsgarantisystemet har tillsatts en särskild utredare (dir. 2007:60, Ersättning från insättningsgarantin, m.m. – en översyn av regelverket).

Utredaren ska se över vilka åtgärder som behöver vidtas för att ytterligare effektivisera regelverket för och tillsynen av institut som tar emot inlåning som omfattas av insättningsgarantisystemet för att målet om ett gott konsumentskydd och stabilitet inom det finansiella systemet bättre ska kunna uppnås. Utredningen kommer dock inte att hantera frågor som berör kriser i systemviktiga institut eller beräkning av avgiften till insättningsgarantin. Uppdraget ska redovisas senast den 3 oktober 2008.

4 Överväganden

4.1 Möjlighet till tillfällig nedsättning av uttaget av avgifter för insättningsgarantin

Promemorians förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om nedsättning av betalningen av årlig avgift till Insättningsgarantinämnden.

Skälen för promemorians förslag

Ikraftträdandet av ett nytt system för avgiftsuttaget kan ske tidigast 2009

Det arbete som pågår inom Finansdepartementet med en framtida utformning av insättningsgarantin och offentlig administration av banker i kris kan som redovisats ovan beräknas leda till lagstiftning tidigast 2009. Arbetet ska resultera i mer riskbaserade avgifter inom insättningsgarantin, där den framtida avgiftsmodellen tydligare kopplar avgifterna för enskilda institut/grupper av institut till risken i deras verksamhet och där systemet fungerar även i systemrisksituationer. Vad gäller det nuvarande avgiftsuttaget visar, som nämnts ovan, Insättningsgarantiutredningens bedömningar att systemet inte korrekt speglar den risk som de aktuella instituten tillför systemet. Ett mer riskbaserat system kan förväntas leda till att vissa institut kan komma att betala högre avgifter jämfört med dagens nivå, medan andra kan komma att betala en betydligt lägre avgift.

Svenska Bankföreningen har vid ett flertal tillfällen påpekat de effekter som insättningsgarantiavgiften har för svenska institut ur internationell

konkurrenssynpunkt. Den 22 december 2006 inkom Bankföreningen till Finansdepartementet med en skrivelse där det bl.a. hemställdes om att avgiftssystemet för insättningsgarantin ska utredas med inriktning mot att avgiften till det svenska insättningsgarantisystemet sätts ned till noll för de banker som betalat stora belopp till garantisystemet, samt i avvaktan på utredningen, att inga avgifter tas ut för insättningsgarantin för 2007 (dnr Fi2006:7475). I maj i år kompletterades detta med att Bankföreningen till departementet gav in en studie av den svenska insättningsgarantin ur ett EU-perspektiv (dnr Fi2007:4695). Där påtalas särskilt den konkurrenssituation som finns gentemot danska, isländska och norska banker som i nuläget inte betalar någon avgift för insättningsgarantiskyddet.

Sveriges åsikt i EU-sammanhang har generellt varit att de konkurrensproblem som uppstår med anledning av olika utformning av insättningsgarantisystemen är en fråga som bör lösas på EU-nivå. Frågan har behandlats inom EU och kommissionen gav hösten 2006 ut ett meddelande om insättningsgarantifrågor inom EU.³ Det framgår av meddelandet att någon harmonisering av finansieringssystemen för insättningsgarantin inom EU inte är aktuell inom en snar framtid. Konkurrenssituationen för svenska institut är därför en fråga som måste beaktas inom ramen för den nationella utformningen av insättningsgarantisystemet.

Avgiftsuttaget under en övergångsperiod

De svenska instituten och de finansiella marknaderna visar för närvarande god stabilitet. Situationen är således inte densamma som när systemet infördes. När insättningsgarantisystemet först utreddes beräknades kostnaden för systemet till knappt en miljard årligen under en tioårsperiod (Ds 1995:3 s. 104). När systemet sedan infördes användes denna beräkning som en utgångspunkt även om det konstaterades att justeringar torde krävas av avgiftsnivån i framtiden utifrån ändrade förutsättningar (prop. 1995/96:60 s. 101). Riksdagen har tagit ställning och beslutat om sådana förändringar av avgiftsuttaget tidigare (prop. 1996/97:1 prop. 1999/2000:107 och prop. 2004/05:92).

Den fond av behållna avgiftsmedel som har byggts upp sedan systemets införande uppgick per den 31 december 2006 till omkring 16,6 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 3 procent av de garanterade insättningarna (dryga 500 miljarder kronor). Det innebär att det svenska insättningsgarantisystemet vid en internationell jämförelse för närvarande framstår som väl finansierat sett till risken i systemet under det närmaste året.

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om nuvarande avgiftsuttag är motiverat under den tid det tar att utarbeta ett nytt system för avgiftens beräkning. En möjlighet som bör prövas är att en nedsättning av avgiften genomförs alternativt inga avgifter tas ut fram till dess att den nu pågående översynen av systemet avslutats och därpå lämpliga lagstiftningsåtgärder genomförts.

³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om översyn av direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar KOM (2006) 729 slutlig.

Lagtekniskt kan förändringen åstadkommas genom att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om nedsättning av uttaget av årlig avgift enligt nuvarande system. Därefter kan regeringen i förordning besluta om nedsättning av avgiften för 2008.

Liksom tidigare kvarstår rätten enligt 15 § lagen om insättningsgaranti för Insättningsgarantinämnden att i den utsträckning behållna avgiftsmedel inte räcker till för att betala ersättningar uppta lån i Riksgäldskontoret. Om stabilitetssituationen för instituten som omfattas av insättningsgarantin, mot förmodan, skulle försämrats fram tills ett nytt system för avgiftssättning införs har regeringen möjlighet att återinföra uttaget av insättningsgarantiavgift. För framtiden kommer ett nytt avgiftssystem att ersätta det tillfälliga sloandet av avgiften. Detta är av väsentlig betydelse, både för att säkerställa finansiering av garantiåtagandet och för att motverka överdrivet risktagande med anledning av den statliga garantin.

5 Ekonomiska konsekvenser

I denna promemoria föreslås att en nedsättning, helt eller delvis, ska göras i uttaget av insättningsgarantiavgifter fram till dess ett nytt system för avgiftens beräkning kan träda i kraft.

Den 31 december 2006 uppgick de fonderade avgiftsmedlen till cirka 16,6 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 3 procent av de garanterade insättningarna.

Promemorians förslag innebär att fonden under övergångsperioden inte kommer att byggas upp i samma takt som tidigare då avgifter på omkring en halv miljard kronor skulle ha betalats in. Det innebär att mindre medel kommer att stå under Insättningsgarantinämndens förvaltning och följaktligen att mindre medel är tillgängliga vid ett eventuellt infriande av garantiåtagandet.

I och med att stabiliteten i banksektorn för närvarande är god kan ett tillfällig nedsättning av avgiftsuttaget förväntas ha liten inverkan på systemets kapacitet att hantera framtida ersättningsfall. Ett nytt avgiftssystem förväntas därtill finnas på plats inom de närmaste åren.

Förslaget medför en kostnadsmässig lättnad för de institut som omfattas av insättningsgarantin som storleksmässigt beror på storleken på nedsättningen av avgiften. Eftersom det kan antas att instituten i dag övervältrar en del av kostnaden för insättningsgarantin till konsumenterna, bör förslaget medföra ett sänkt kostnadsuttag i konsumentledet.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti

12 §

I paragrafen anges grunderna för finansieringen av insättningsgarantisystemet.

I ett nytt *fjärde stycke* införs en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om nedsättning av uttaget av årlig avgift till Insättningsgarantinämnden. Regeringen ges därmed möjlighet att i en förordning besluta att ingen avgift kommer att tas ut för insättningsgarantin för kommande år. I och med att lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2008 kommer avgift att tas ut för 2007, enligt *första stycket* beräknat på avsättningarna den 31 december 2006. Därefter kan regeringen besluta om nedsättning av avgiftsuttaget.