

2020-10-16

R E M I S S V A R



Riksgälden
ig@riksgalden.se

FI Dnr 20-22845
(Anges alltid vid svar)

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Remisspromemoria – ändrade föreskrifter om insättningsgaranti (transumt utdrag) (RG 2020/387)

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) tillstyrker förslaget att beräkningsmetoder och grundläggande definitioner av riskindikatorerna ska framgå av föreskriften. FI anser därutöver att Riksgälden bör se över de definitioner och den begreppsapparat som används i föreskriften för att reglera beräkningen av indikatorerna i avgiftsmodellen. Förslaget innehåller oklarheter, inte minst kring mått på faktiskt kapital respektive kapitalkrav. FI ifrågasätter även förslaget att ett instituts interna kapitalbedömning ska användas i avgiftsmodellen.

Bakgrund

Riksgälden remitterade i juni 2020 ett förslag till ny avgiftsmodell för insättningsgarantin. FI lämnade synpunkter i ett remissvar daterat den 11 september 2020.¹ Riksgälden har nu remitterat en komplettering av tidigare förslag om ändrade föreskrifter. Remissunderlaget har formen av ett transumt, dvs. ett utdrag, ur en fullständig promemoria med förslag till ändringar i föreskriften om insättningsgarantin.

Det framgår inte uttryckligen av remissunderlaget varför Riksgälden skickat ut en ny remiss. I konsekvensanalysen står dock att förslaget ”innebär att det som tidigare föreslogs skulle anges i särskilda instruktioner av Riksgälden nu i stället regleras i föreskrifter” (s. 25). Riksgälden anger att detta inte innebär någon ändring i sak. Det får dock till följd att ett antal definitioner och beräkningsmetoder behöver anges i klartext i föreskriften.

FI ägnar remissvaret åt att kommentera dessa definitioner och beräkningsmetoder. FI:s synpunkter framförs med reservationen att den korta remisstiden gör att det varit svårt att i analysera det tekniskt komplicerade förslaget så noga som varit önskvärt.

¹ Se Dnr 20-14699 (<https://www.fi.se/sv/publicerat/remissvar/2020/remisspromemoria--andrade-foreskrifter-om-insattningsgaranti2/>).

FI:s synpunkter

FI tillstyrker förslaget att beräkningsmetoder och grundläggande definitioner av riskindikatorerna ska framgå av bilagan till föreskrifterna. Det överensstämmer med en synpunkt FI framförde i det föregående remissvaret.

Att definitioner och beräkningsmetoder preciseras gör att föreskriften med nödvändighet hamnar på en detaljerad nivå. En del av FI:s iakttagelser rör de hänvisningar till rapporteringsmallar som görs i föreskriften. Att de är korrekta är avgörande för att avgiftsmodellen ska fungera som tänkt, men den typen av kommentarer är svåra att ta med i ett remissvar. FI bedömer därför att dessa bäst diskuteras direkt mellan FI:s och Riksgäldens experter.

FI har därutöver mer övergripande synpunkter på definition och utformning av några av indikatorerna. De redovisas nedan i anslutning till respektive indikator.

Kapitalkravkvot

FI noterade i det förra remissvaret att *kapitalkravskvot* inte är ett etablerat begrepp. I EBA:s riktlinjer för avgiftsmodeller för insättningsgarantin nämns begreppet *kapitaltäckningskvot*, som förenklat anger kvoten mellan faktiskt kapital och kapitalkravet. Det är därmed ett mått på institutets så kallade managementbuffert, dvs. kapital utöver kravet.

Rent språkligt antyder termen *kapitalkravskvot* att kapitalkravet utgör täljaren, dvs. ju högre kapitalkrav, desto högre kvotvärde. Så är inte det mått Riksgälden föreslår konstruerat, utan kapitalkravet återfinns i nämnaren. FI menar att Riksgälden bör överväga att använda en term som anger att det är fråga om ett mått på *kapitalstyrka* som gör det logiskt att kvoten är högre ju mer kapital ett institut har (i relation till sitt kapitalkrav).

Den föreslagna definitionen av kapitalkravskvoten är komplicerad. Det är även svårt att följa beskrivningen av hur beräkningarna ska gå till. FI vill särskilt peka på följande.

Oklarhet om skillnaden mellan faktiskt kapital och kapitalkrav: Riksgälden skriver (s. 22): "Som ett led i beräkningen av totalt kapitalkrav summeras den totala kapitalrelationen enligt pelare 1 med det ytterligare kapitalbaskrav som fastställts av (...) Finansinspektionen." Motsvarande formulering finns i bilagan till föreskriften (punkt 11 under rubriken Beräkning av riskindikatorer).

Det är en motsägelsefull formulering. Den totala kapitalrelationen anger hur mycket kapital ett institut har (i relation till riskvägda tillgångar) och bör därför stå i täljaren i kvoten. Nämnare i kvoten – som den aktuella formuleringen avser – bör innehålla ett mått på kapitalkravet. Riksgälden bör se över beskrivningen av hur det tänkta måttet ska beräknas.

Även de följande resonemangen i det aktuella stycket är motsägelsefulla. Riksgälden skriver: "För det fall den behöriga myndigheten inte har fastställt något ytterligare kapitalbaskrav ska (...) endast den totala kapitalrelationen redovisas". Avsikten kan dock inte vara att ett institut endast ska rapportera

faktiskt kapital. Här bör Riksgälden förtydliga vilka kapitalkrav som ska rapporteras till Riksgälden för att inkluderas i nämnaren.

Komplettering av kapitalkravet när FI inte ställt pelare 2-krav: Riksgälden skriver (s. 22, samma stycke): ”Enligt Riksgäldens mening bör institutens hela kapitalbehov (såväl pelare 1 som pelare 2) beaktas vid beräkningen av kapitalkravskvoten inom ramen för avgiftsmodellen. Om Finansinspektionen inte har fastställt ytterligare kapitalbaskrav för ett institut finns det enligt Riksgälden behov av att föreslå ett alternativ för ett sådant instituts beräkning. (...) För det fall Finansinspektionen inte fastställt ytterligare kapitalbaskrav för ett enskilt institut föreslås därför att institutets internt bedömda kapitalbehov med avdrag för kapitalrelationen enligt pelare 1 istället bör användas som krav enligt pelare 2 (P2R).”²

Som framgår ovan håller FI med om att det totala kapitalkravet bör utgöra nämnaren i kvoten. Riksgälden frångår dock principen att använda det totala kapitalkravet för institut för vilka FI inte har beslutat om pelare 2-krav. Där ska, som framgår av citatet, måttet i nämnaren beräknas med hänsyn till institutets internt bedömda kapitalbehov.

FI efterlyser en motivering – utifrån syftet med avgiftsmodellen – till att måttet på kapitalkravet behöver kompletteras på detta sätt. Riksgälden bör även förklara varför den interna kapitalbedömningen är lämplig för det tänkta ändamålet.

FI bedömer att det inte är uppenbart varför en hög intern kapitalbedömning ska höja en avgift vars syfte är att mäta de kostnader ett institut kan förväntas åsamka insättningsgarantin om det skulle falla. En intern kapitalbedömning fungerar på annat sätt än ett kapitalkrav. Exempelvis blir konsekvenser för ett institut som underskrider den interna kapitalbedömningen långt mildare än om dess kapital är mindre än det av FI fastställda kapitalkravet.

Det är heller inte oproblemiskt att utgå från *institutets* bedömning av vad som är lämplig kapitalnivå. Att ett institut ska göra en sådan bedömning är reglerat, men det är inte säkert att instituten gör detta på ett enhetligt sätt. Om den interna kapitalbedömningen inkluderas i avgiftsmodellen, kan det dessutom ge instituten incitament att ange en så låg siffra som möjligt för att på så sätt hålla nere den egna avgiften. FI anser därför att det på både formella och praktiska grunder är tveksamt att använda detta mått i ett författningsreglerat avgiftssystem.

Bruttosoliditet

Riksgälden föreslår att måttet på bruttosoliditet ska baserat på faktiskt kapital. Det innebär att hänsyn inte tas till bruttosoliditetskravet. Så länge kravet är detsamma för alla institut spelar det ingen roll, men FI har möjlighet att bestämma pelare 2-krav och underrätta instituten om pelare 2-vägleddningar även i termer av bruttosoliditet. För dessa institut hamnar det sammantagna

² Notera att i sista meningen används ”kapitalrelationen” på nytt som om det vore ett kapitalkravsmått.

kravet högre än miniminivån. Riksgälden bör därför – utifrån syftet med avgiftssystemet – överväga om indikatorn för bruttosoliditet ska beakta kravnivån, på samma sätt som måttet på det riskvägda kapitalet.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

Lars Hörngren
Senior rådgivare
08-4089 8360