

Bankföreningens policy om

## Har de stora svenska bankerna en implicit statlig garanti?

**Sannolikheten för att en framtida bank- eller finanskris drabbar skattebetalarna har minskat markant. Statens roll som garant för banksektorn har minskat avsevärt. Mer och bättre kapital samt större likviditetsbuffertar har medfört betydligt robustare banker. Skulle ändå en bank i framtiden behöva stöd kan skuldnedskrivning ske och utöver det har bankerna byggt upp fonder som kan användas om staten anser det nödvändigt.**

### Bakgrund

Det har under alla tider funnits branscher som på ett eller annat sätt haft statliga subventioner eller garantier. Banksektorn är inget undantag. Före finanskrisen hade banksektorn som helhet, och framför allt de systemviktiga bankerna, en implicit statlig garanti<sup>1</sup>. Om det uppstod stora problem på de finansiella marknaderna och bankerna behövde stöd i form av likviditet eller kapitaltillskott så fungerade staten och skattebetalarna som en sista utpost. Senast staten stöttade banksektorn var under den finansiella krisen 2008/2009. Exempelvis erbjöd Riksgälden bankerna garantier för sin upplåning och Riksbanken tillförde likviditet i både svenska kronor och amerikanska dollar.

Det är svårt att uppskatta hur stor nytta banksektorn haft till följd av den statliga garantin. Forskning visar dock att de stora bankerna har haft en lägre finansieringskostnad. Riksbanken har uppskattat värdet av statens implicita garanti under perioden 2002 till 2010 till cirka 30 miljarder kronor per år eller 86 räntepunkter.<sup>2</sup> Det beror på att investerare antog att risken var lägre i och med att staten med stor sannolikhet skulle stötta bankerna om problem skulle uppstå. Om bankerna endast hade bedömts på

<sup>1</sup> Begreppet implicit statsgaranti saknar en klar definition. I denna PM tolkas det som det statliga stöd, mer eller mindre uttalat, som banksektorn (särskilt de stora bankerna) har haft. I det stödet inkluderas garanterande av skulder och möjlighet till kapitaltillskott utförda av staten eller av statliga myndigheter.

<sup>2</sup> Sveriges Riksbank, Lämplig kapitalnivå i svenska storbanker – en samhällsekonomisk analys. Analysen är dock inte utförligt beskriven och beräkningarna är inte synliga. Det gör att resultatet ska tolkas med försiktighet.

egna meriter hade de haft en högre upplåningskostnad.

Den lägre finansieringskostnaden för bankerna har kommit bankernas kunder och den svenska ekonomin till godo eftersom räntan som bankernas kunder möter varit lägre än vad den annars kunde ha varit. På så sätt har både hushåll och företag påverkats positivt.

### Regelförändringar, fonder och avgifter sedan finanskrisen

Sedan den finansiella krisen 2008 har ett stort antal nya eller reviderade regelverk införts eller är på gång att införas. Detta för att stärka motståndskraften i banksektorn och minimera risken för skattebetalarna. Det handlar bland annat om ökade krav på kapital och likviditet samt ett nytt krishanteringsramverk. Det är samtidigt viktigt att notera att bankerna, till följd av lärdomar från krisen, ändrat sitt beteende och generellt sett minskat sitt risktagande. En studie från IMF visar att åtgärder, som de som vidtagits i Sverige, avsevärt minskar den statliga garantin.<sup>3</sup>

**Tabell 1 Faktorer som påverkar den implicita statliga garantin**

Kapital	Högre kapitalkrav, mer och bättre kapital
Likviditet	Förbättrad likviditetshantering och krav på LCR (kommande också för NSFR)
Krishantering	Krav på nedskrivning/konvertering även för långivare
Stabilitetsfond	Bankerna betalar drygt 3 miljarder kronor per år
Insättningsgarantifond	Bankerna betalar cirka 1,3 miljarder kronor per år
Resolutionsfond	Avgift ej beslutad

### Nya regler för kapital och likviditet

Genom de nya Basel 3-reglerna, som genomförs särskilt strängt i Sverige, krävs mer och bättre kapital i bankerna för att de själva ska kunna bära större förluster. Med samtliga nya buffertkrav kommer det sammanlagda kravet för de största bankerna hamna på kärnprimärkapitalnivåer på mellan 15-20 procent av risk-

<sup>3</sup> IMF, Global Financial Stability Report, april 2014.

vägda tillgångar. Svenska banker uppfyller de högre kraven och uppvisar en hög kapitaltäckning i internationell jämförelse. De stora svenska bankerna har stärkt kärnprimärkapitalrelationen från i genomsnitt drygt sju procent 2007 till i genomsnitt över 16 procent 2013.<sup>4</sup>

En ytterligare reglering som följer av Basel 3-reglerna, och som redan har införts i Sverige, handlar om att stärka likviditeten hos bankerna. Samtliga åtta banker och kreditinstitut som omfattas av den svenska likviditetsregleringen uppfyller kravet med god marginal. Före den finansiella krisen var likviditetsreserverna ofta små medan de stora bankernas likviditetsbuffertar i september 2013 uppgick till närmare 2 000 miljarder kronor.<sup>5</sup>

Utöver bankernas förstärkta likviditetshantering har Riksbanken, som sig bör i en väl utvecklad ekonomi, en roll som garant för likviditet till solventa banker vid stor oro på de finansiella marknaderna. För bankerna innebär de nya reglerna för kapital och likviditet en ökad kostnad.<sup>6</sup>

#### Krishanteringsramverk

Ekonomiska kriser, och i kanske än högre utsträckning finansiella kriser, medför stora kostnader för samhället. Dels innebär det reala effekter som ökad arbetslöshet och lägre tillväxt, dels direkta kostnader för staten. De direkta kostnaderna för statliga stödåtgärder gentemot finanssektorn var för den finansiella krisen 1990 cirka 65 miljarder kronor och för krisen 2008 omkring 20 miljarder kronor.<sup>7</sup> När stödinsatserna i efterhand summerats visar det dock på ett överskott för staten vid båda tillfällena.<sup>8</sup>

Våren 2014 antogs det nya EU-direktiv som reglerar hur banker i kris ska hanteras i framtiden. Direktivet ska träda i kraft den 1 januari 2015. Det nya ramverket för krishantering syf-

tar till att upprätthålla bankernas system- och samhällsviktiga funktioner för att värna den finansiella stabiliteten. Syftet är även att kunna hantera problem i bankerna utan att belasta skattebetalarna. Nytt är att långivare till bankerna, till exempel innehavare av vissa skuldinstrument, kan komma att behöva bära förluster, på ett liknande sätt som aktieägarna. Det kan ske genom att värdet på vissa skulder skrivs ned eller konverteras till aktiekapital. Det kan i sin tur påverka bankernas genomsnittliga finansieringskostnad och i slutändan bankernas kunder. Utöver det innebär regelverket även att en resolutionsfond ska upprättas, vilken ska finansieras av bankerna.<sup>9</sup>

#### Stabilitets- och insättningsgarantifond

År 2008 beslutade riksdagen att bygga upp en stabilitetsfond. Fonden ska inom 15 år (år 2023) uppgå till 2,5 procent av BNP, motsvarande cirka 160 miljarder kronor.<sup>10</sup> Syftet med fonden är att skattebetalarna vid framtida bankkriser inte ska behöva betala för eventuella stödåtgärder. Om staten behöver infria garantier eller ge annat stöd till banker kommer det att finansieras med medel från stabilitetsfonden. Stabilitetsfonden finansieras genom att banker och andra kreditinstitut betalar en årlig avgift till fonden. Avgiften uppgår för närvarande till cirka tre miljarder kronor per år.

Storleken på stabilitetsfonden var 49,8 miljarder kronor i juni 2014. Utöver den årliga avgiften går även de avgifter som enskilda institut betalar för till exempel kreditgarantier, hittills cirka sex miljarder kronor, till fonden. Inledningsvis tillförde staten 15 miljarder kronor till fonden. En viktig intäktspost har också varit värdeökningen på aktierna i Nordea som finansierades genom Stabilitetsfonden vid nyemissionen år 2009.

De svenska bankerna har dessutom under lång tid betalat en årlig avgift för sin garanterade inlåning, insättningsgarantin. Den årliga avgiften uppgår till 0,1 procent av de garanterade insättningarna, motsvarande cirka 1,3 miljarder kronor per år. Fondens värde uppgår till cirka 30 miljarder kronor.

<sup>4</sup> Kärnprimärkapitalrelation enligt Basel 2 utan övergångsregler.

<sup>5</sup> Sveriges Riksbank, Finansiell stabilitet 2013:2.

<sup>6</sup> Finansinspektionen, Bankernas räntor och utlåning, kv 3;2013.

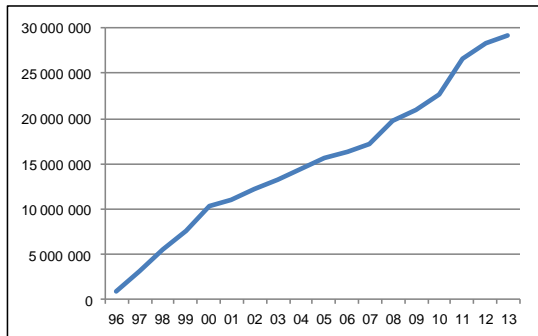
<sup>7</sup> Riksgälden utfärdade garantier för lån om cirka 350 miljarder kronor samt att Riksbankens tillförde likviditet.

<sup>8</sup> Ungefärliga beräkningar visar på ett överskott på cirka 32 miljarder kronor för den finansiella krisen 1990 och drygt två miljarder kronor för den senaste finansiella krisen. Beräkningarna baseras endast på de direkta kostnaderna

<sup>9</sup> Resolutionsfonden får inte innehålla medel från staten och kommer troligen att vara skild från stabilitetsfonden. Storleken på den svenska resolutionsfonden är i nuläget inte fastslagen.

<sup>10</sup> Riksgälden, Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet (2014:2).

Diagram 1 Insättningsgarantifondens storlek, tkr



Sammanlagt uppgår stabilitets- och insättningsgarantifonden till drygt sex procent av de garanterade insättningarna. Det kan jämföras med de resolutionsfonder som ska byggas upp enligt krishanteringsregelverket och som ska täcka en procent av de garanterade insättningarna inom tio år.

#### Finansiering av tillsynen

Under de senaste åren har Finansinspektionen fått kraftigt ökade resurser. Före finanskrisen hade Finansinspektionens en budget på cirka 250 miljoner kronor. År 2013 hade den ökat till 420 miljoner kronor. Finansinspektionens förslag till finansiering innebär en ytterligare höjning till drygt 620 miljoner kronor år 2017. Finansinspektionens verksamhet finansieras huvudsakligen genom avgifter från bolag som står under tillsyn.

#### Sammanfattning och slutsats

Efter den senaste finansiella krisen ifrågasätts allt mer det stöd som de stora bankerna har haft i form av en implicit statsgaranti. De flesta är överens om att skattebetalarna inte ska behöva belastas om det blir oroligt på de finansiella marknaderna och banker behöver stöd.

De svenska bankerna har sedan den finansiella krisen 2008 byggt upp större buffertar än tidigare i form av kapital och likviditet. Utöver förbättrad likviditetshantering finns, som sig bör i en väl utvecklad ekonomi, landets centralbank som en sista garant för likviditet till solventa banker vid stor oro på de finansiella marknaderna.

Bankerna har också finansierat en stabilitetsfond som ska kunna användas för eventuella stödinsatser. Utöver det finns en insättningsgarantifond som skyddar bankens kunder. De svenska fonderna för stabilitet och insättningsgaranti är storleksmässigt bland de allra största i EU, och även i ett internationellt perspektiv.

Ytterligare en viktig förändring är det kommande regelverket för krishantering. Det innebär bland annat att en del av bankernas lånefinansiering kan användas för skuldnedskrivning. Bankernas aktieägare och långivare ansvarar därmed själva för en betydligt större del än tidigare av den risk som föreligger. Krishanteringsregelverket kräver även att bankerna ska finansiera en resolutionsfond som ska användas för att täcka de stödåtgärder som staten anser vara nödvändiga.

Flertalet av de regler och fonder som tillkommit under de senaste åren, samt de kommande ökade kraven, kommer att påverka bankernas kunder i form av dyrare produkter och tjänster. Kostnadsökningarna kan dock motverkas genom att välkapitaliserade, lönsamma och motståndskraftiga banker har tillgång till billigare finansiering.

Bankföreningens slutsats är att mer och bättre kapital samt större likviditetsbuffertar har minskat sannolikheten att en bank i framtiden får problem och behöver stöd. Skulle det ändå inträffa kan skuldnedskrivning ske och utöver det har bankerna byggt upp fonder som kan användas om staten anser det nödvändigt. Statens roll som garant för banksektorn har, om inte helt tagits bort, minskat avsevärt. Sannolikheten för att en framtida bank- eller finanskris kommer att drabba skattebetalarna har därmed minskat markant.

Kontaktperson: Magnus Karlsson  
[magnus.karlsson@swedishbankers.se](mailto:magnus.karlsson@swedishbankers.se)  
08-453 44 12