



SVENSKT NÄRINGS LIV

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
Att: Patrik Engberg
103 33 Stockholm

Vår referens/dnr:
20/2017

Er referens/dnr:
Fi2017/00971/B

2017-04-07

Remissvar

Promemorian Ett ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven

Föreningen Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Ett ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven och vill med anledning därav avge följande yttrande.

Inställning

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget.

Inledning

I promemorian föreslås att riskavgiften tas bort och ersätts med ett kontinuerligt uttag av resolutionsavgiften. Det innebär att resolutionsavgiften ska fortsätta tas ut även när behållningen i resolutionsreserven uppgår till tre procent av de garanterade insättningarna. Dessutom föreslås att avgiften höjs. Enligt de beräkningar som presenteras i promemorian kommer avgiftsuttaget öka med cirka tre miljarder från 2018.

Principiellt anser Svenskt Näringsliv att det är motiverat med arrangemang som motverkar de potentiella risker som finns i det finansiella systemet. En finansiell kris kan vara förödande för såväl näringslivet som samhällsekonomin i stort och det är välkommet att Sverige har ett robust regelverk och resurser att ta till i en krissituation. Sverige har också under senare år vidtagit en rad åtgärder för att stärka den finansiella stabiliteten – den nu föreslagna ändringen skulle bli den tredje förändringen av det svenska krishanteringsregelverket på mindre än tio år. Utöver detta är kapitaltäckningsreglerna strängare i Sverige än i de flesta jämförbara länder och kapitaliseringen av de svenska bankerna god i internationell jämförelse.¹ Ytterligare skärpningar av kapitalkraven kan dessutom förväntas inom ramen för det s.k. Basel IV regelverket. Mot denna bakgrund kan det enligt Svenskt Näringsliv ifrågasättas om den nu föreslagna regeländringen är motiverad med hänsyn till risksituationen i svenska institut. Någon övertygande analys av den finansiella stabiliteten eller av bristerna i det gällande regelverket som motiverar de föreslagna förändringarna presenteras inte i promemorian, vilket är anmärkningsvärt.

¹ Se exempelvis Finansinspektionens stabilitetsrapport 16:2
<http://www.fi.se/contentassets/b3c6061a94454aa1a9678f4b295d9101/stab16-2ny2.pdf>

Ur skattebetalarnas perspektiv är en löpande avsättning av avgifter från kreditinstitut och värdepappersbolag motiverad så länge reserven i motsvarande grad bidrar till att minska riskerna och därmed de potentiella kostnader för skattebetalarna som en finansiell kris skulle medföra. I takt med att resolutionsreserven växer kan den riskbegränsande effekten av ytterligare avgiftsuttag förväntas avta. Avgifternas karaktär övergår då till att mer likna en skatt på avgiftsskyldiga institut. En sådan skatt drabbar i stor utsträckning även institutens kunder i form av högre priser på finansiella tjänster.

Enligt uppgift i promemorian är skälen till den ökade resolutionsavgiften inte att öka beskattningen av banksektorn, utan att värna den finansiella stabiliteten. I praktiken är dock förslaget en skattehöjning på bankerna, som i förlängningen även kommer belasta deras kunder. Att använda resolutionsavgiften som ett sätt att öka det allmännas börda på bankerna är inte lämpligt, avgiften bör endast användas i enlighet med dess ursprungliga syfte. Om regeringen vill öka beskattningen av bankerna och utöka reformutrymmet bör detta ske just genom en skatt, inte en avgift som har helt andra bakomliggande syften.

Avskaffande av riskavgiften

Det vanliga i andra europeiska länder är att resolutionsavgiften tas ut tills det att en målnivå på resolutionsreserven har uppnåtts. Det svenska regelverket innebär istället att resolutionsavgiften ersätts med en riskavgift när målnivån är uppnådd. Enligt promemorians förslag ska riskavgiften avskaffas och ersättas av ett kontinuerligt uttag av resolutionsavgiften. Som argument för att slopa riskavgiften och ersätta den med resolutionsavgift anges att även resolutionsavgiften är riskbaserad och att det är rimligt att alla företag kontinuerligt bidrar till resolutionsreserven eftersom alla företag som utgångspunkt drar nytta av den förstärkning av stabiliteten på finansmarknaden som en stor resolutionsreserv bidrar till. Dessutom anses konkurrensskäl tala för ett kontinuerligt uttag av resolutionsavgiften, eftersom institut som träder in på den svenska marknaden i ett senare skede kan dra nytta av resolutionsreserven utan att behöva bidra till den i samma utsträckning som redan verksamma institut.

Av 27 kap. 18 § lag om resolution framgår att riskavgiften får sättas till noll om sannolikheten att en avgiftsskyldig kommer att försättas i resolution är mycket låg.² Någon motsvarande möjlighet att sätta avgiften till noll finns inte för resolutionsavgiften. Den befintliga möjligheten att sätta ned resolutionsavgiften vid särskilda skäl i 27 kap. 23 § saknar koppling till risksituationen i ett enskilt institut och torde därför inte kunna tillämpas av andra skäl än att motverka en störning i det finansiella systemet (prop. 2015/16:5, s. 870). Ett skifte från riskavgift till resolutionsavgift innebär således att incitamenten för avgiftsskyldiga att minimera risken att sättas i resolution i syfte att bli befriad från riskavgiften försvinner. Effekten blir kontraproduktiv i förhållande till syftet med resolutionsregelverket, en stabil finansmarknad.

Ett evigt uttag av resolutionsavgifter skulle innebära att den ackumulerade storleken på resolutionsreserven ökar över tid utan övre gräns. Promemorian presenterar inte några belägg för behovet av en sådan kontinuerligt växande reserv, vilket är en betydande brist. Förslaget innebär att reserven kommer att växa även när storleken sätts i relation till BNP. Detta framstår som anmärkningsvärt då den förväntade kostnaden för staten av en finansiell kris torde vara konstant i relation till BNP.³ Dessutom får risken för en finansiell kris antas ha

² Exakt hur riskavgiften ska beräknas ska meddelas i föreskrifter.

³ Att bankernas tillgångar har växt mer än BNP under flera år kan inte motivera ett antagande om att detta kommer att fortgå för all framtid.

minskat som en följd av införandet av resolutionsinstrumentet i sig. Enligt Svenskt Näringsliv saknas trovärdiga skäl för en kontinuerligt växande reserv mätt som andel av BNP. Ett mer rimligt förhållningssätt är att reservens storlek ska uppgå till en fast andel av BNP, motsvarande statens förväntade kostnader.

Att nya institut som träder in på marknaden drar nytta av resolutionsreserven och därför bör bidra till dess finansiering är en separat fråga som kan hanteras genom särskilda regler. Detta kan inte i sig motivera en evigt växande resolutionsreserv. Svenskt Näringsliv anser sammanfattningsvis att det saknas skäl för att slopa riskavgiften och ersätta den med ett kontinuerligt uttag av resolutionsavgiften.

Förhöjt uttag av resolutionsavgiften

I promemorian föreslås att resolutionsavgiften höjs till 0,125 procent av det totala avgiftsunderlaget. Eftersom Sverige har valt att införa en högre målnivå för resolutionsfonden än vad EU-rätten kräver, är redan den nuvarande avgiften på 0,09 procent av garanterade insättningar högre än vad som följer av krishanteringsdirektivets principer för avgiftsuttag. Förslaget innebär därmed att svenska institut kommer få betala en ännu högre avgift än konkurrenterna inom exempelvis bankunionen, där krishanteringsdirektivets principer följs. Anledningen bakom förslaget till ytterligare höjning anges vara att Sverige har behov av en större resolutionsreserv. Detta behov sägs främst komma av att Sverige har en koncentrerad banksektor med fyra banker som har marknadsandelar på ca 80 procent av kreditmarknaden. Därtill kommer att den svenska banksektorn verkar inom ett litet valutaområde och att den svenska banksektorn har en stor del marknadsfinansiering. Dessutom nämns att bankerna gör stora vinster, och att det är i goda tider som risker för den finansiella stabiliteten byggs upp. Påståendet att svenska banker gör stora vinster underbyggs inte närmare i promemorian, vilket är en brist när detta synes utgöra ett av skälen för att höja resolutionsavgiften. Principiellt är det dessutom djupt problematiskt att staten anför stora vinster i en viss sektor som skäl för att höja avgifterna för den sektorn. Syftet med resolutionsavgiften kan rimligen inte vara att godtyckligt minska bankernas vinster, utan ska vara att värna den finansiella stabiliteten.

Svenskt Näringsliv har svårt att se att något av de skäl som anges för att höja resolutionsavgiften inte var vid handen när avgiften infördes och avgiftens nivå lades fast i samband med krishanteringsdirektivets införlivande i Sverige i slutet av 2015. I synnerhet mot bakgrund av att genomförandet av det direktivet föregicks av en omfattande och genomgripande beredning av både Finanskriskommittén och Regeringskansliet. Svenskt Näringsliv anser att en höjd avgift bör motiveras av ökade risker, vilket inte påvisas i promemorian. Svenskt Näringsliv anser därför att den föreslagna avgiftshöjningen inte bör genomföras.

Förslaget är att likna vid en dold skattehöjning

Till skillnad från andra länder där resolutionsavgifterna fonderas ingår den svenska resolutionsreserven i statens offentliga sparande. Eftersom det överskottsmål som styr den offentliga sektorns finansiella sparande inte justeras upp när avgiften ändras, frigör höjda resolutionsavgifter ett utrymme för ökade löpande utgifter och/eller andra reformer. I praktiken innebär det att inbetalda avgifter löpande kan användas till permanenta utgiftshöjningar eller skattesänkningar på andra områden. Ett kontinuerligt uttag av resolutionsavgiften understryker att dess egentliga funktion är att överföra pengar från banker till andra sektorer. Avgiften ska därmed i praktiken betraktas som en skatt. Det

faktum att förslaget till höjd avgift presenterades i samband med att det meddelades att regeringen inte går vidare med förslaget om skatt på finansiell verksamhet bekräftar detta.

Hanteringen av institut i kris ska enligt lagen om resolution i första hand finansieras genom att förluster och kostnader för återkapitalisering bärs av aktie- och fordringsägare. Resolutionsreserven kan endast användas för att ge tillfällig finansiering eller under extraordinära omständigheter bidra till en återkapitalisering. Eftersom resolutionsreserven inte fonderas innebär ett sådant uttag ur reserven att de offentliga finanserna belastas från första kronan. Budgetunderskottet skulle i en sådan situation snabbare nå Maastrichtgränsen för maximalt tillåtna budgetunderskott. Det kan dels ge negativa förtroendeeffekter, dels öka riskerna för att en regering behöver vidta procykliska åtgärder. En separat fonderad resolutionsfond skulle finansiera och hantera de initiala stödkostnaderna utan att belasta statens budgetunderskott, och därmed innebära en faktisk minskning av riskerna. Svenskt Näringsliv anser av den anledningen att det finns skäl som talar för att fondera resolutionsavgifterna separat. Ett alternativ till ett fonderat separat system är att låta avgiftsuttaget följas av en motsvarande uppjustering av överskottsmålet. På så vis skulle avgifterna stärka statens finansiella ställning och bidra till ett större finansiellt handlingsutrymme vid en kris.

Om resolutionsavgifterna används för att finansiera permanent ökade löpande utgifter och/eller andra reformer försvåras möjligheten att i framtiden avskaffa eller sänka avgifterna. Konstruktionen försvårar också en övergång till ett mer stabilitetsinriktat fonderat system, eftersom en sådan övergång skulle utlösa en belastning av de offentliga finanserna.

Konsekvensanalys

Promemorians konsekvensanalys har omfattande brister. Exempelvis berörs förslagets effekter på de offentliga finanserna överhuvudtaget inte i promemorian. Det är förvånande då påverkan på de offentliga finanserna är centralt för syftet med förslaget att höja statens förmåga att hantera en finansiell kris. Då förslaget har potentiellt stor betydelse för samhällsekonomin och riskerna i det finansiella systemet är det anmärkningsvärt att de samhällsekonomiska effekterna av förslaget inte analyseras närmare. Det saknas kvalificerad analys, data och referenser till andra studier. Promemorian innehåller endast ett kort konstaterande att förslaget bidrar till en förstärkning av stabiliteten på finansmarknaden, eftersom resurserna att hantera en finanskris förstärks. Som framgått ovan kan detta konstaterande dock ifrågasättas.

Det framgår av konsekvensanalysen att förslaget kommer att medföra negativa effekter i form av ökade kostnader för svenska institut. Konkurrenssituationen för svenska institut försämras visavi konkurrenter utanför Sverige, vars avgifter redan i dagsläget är väsentligt lägre. Svenskt Näringsliv delar denna bedömning. Det framgår dock inte av konsekvensanalysen att förslaget kommer att ge starka incitament för svenska institut att flytta verksamhet utanför Sverige, då filialer till utländska institut som bedriver verksamhet i Sverige inte drabbas av den svenska resolutionsavgiften. Detta skulle sin tur innebära minskade intäkter från både skatter och avgifter och därmed innebära negativa konsekvenser för de svenska statsfinanserna. En sådan utveckling skulle också innebära sämre möjligheter och handlingsutrymme då det gäller övervakning och hantering av finansiell stabilitet i Sverige.

Enligt konsekvensanalysen kan den förhöjda resolutionsavgiften i viss utsträckning förväntas övervältras på institutens kunder. Svenskt Näringsliv anser att det är ett alltför försiktigt

antagande. Det finns all anledning att förvänta sig att den förhöjda avgiften, i likhet med den tidigare föreslagna finansskatten, i stor utsträckning skulle drabba kunderna genom högre priser på finansiella tjänster.⁴ Det anges dessutom i konsekvensanalysen att kunderna gynnas av den höjda resolutionsavgiften eftersom den finansiella stabiliteten förstärks. Detta påstående kan kraftigt ifrågasättas mot bakgrund av det resonemang som förs ovan. I takt med att resolutionsreserven ökar blir effekten av ytterligare avgiftsuttag på den finansiella stabiliteten avtagande.

Det är sammanfattningsvis Svenskt Näringslivs uppfattning att konsekvensutredningen i promemorian är så bristfällig att den inte kan utgöra grund för fortsatt beredning av förslagen.

Övriga synpunkter

Med hänsyn till att förslaget kraftigt påverkar konkurrensförhållandena mellan svenska och utländska institut och att krishanteringsdirektivet innebär en begränsning av hur medlen i resolutionsreserven får användas, bör frågan om det svenska resolutionsregelverkets förenlighet med EU:s statsstödsregler utredas innan ett eventuellt genomförande av promemorians förslag.

Svenskt Näringsliv anser att den remisstid som getts till remissinstanserna är för kort. För att ha möjlighet att genomföra en meningsfull granskning av förslagen och utforma ett väl underbyggt yttrande krävs att erforderlig tid ställs till remissinstansernas förfogande. Normaltiden bör vara minst tre månader och vid behov längre.⁵ För förevarande promemoria har cirka sex veckors remisstid getts, alltså endast hälften av den tid som bör utgöra miniminivån. Det framgår inte av promemorian att det skulle föreligga några särskilda skäl som motiverar den korta remisstiden. Det är en allvarlig brist.

Det bör slutligen påpekas att förslag av det nu aktuella slaget är en signal som påverkar omvärldens tilltro till det nationella regelsystemet. Sverige är en liten öppen ekonomi i utkanten av ett Europa där konkurrensen om företag, jobb och investeringar blir allt hårdare. Illa underbyggda lagförslag som, om de genomfördes, skulle få väsentliga effekter för aktörerna på den svenska marknaden underminerar förtroendet för Sverige som stabilt investeringsland med förutsebar, legitim lagstiftning och som håller sig till internationellt erkända principer. Svenskt Näringsliv anser att det är olyckligt att sådana effekter inte i större utsträckning tas i beaktande i beredningsprocessen.

SVENSKT NÄRINGSLIV



Johan Fall



Sofia Bildstein-Hagberg

⁴ SOU 2016:76 Skatt på finansiell verksamhet s. 17.

⁵ Anders Hultqvist, Om beredningsprocessen för skattelag, Rapport Svenskt Näringslivs, s. 33.