



REMISSYTTRANDE 2017-04-10

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

fi.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över Finansdepartementets promemoria om ett ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven – Fi2017/00971/B

Sammanfattning

Kommuninvest Ekonomisk Förening (Kommuninvest) avstyrker förslaget om ett ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven och att riskavgiften slopas.

Sammanfattningsvis innebär förslaget för Kommuninvest och medlemmarna i Kommuninvest att upplåningskostnaderna stiger, eftersom kommunsektorn genom Kommuninvest enligt förslaget ska överföra ytterligare medel till svenska staten.

Förslaget innebär vidare att den finansiella samverkan som sker inom kommunsektorn genom Kommuninvest påverkas negativt samt att konkurrensneutraliteten mellan kommuner som samverkar inom det finansiella området och de som inte gör det åsidosätts, eftersom kommuner som inte samverkar inom ramen för Kommuninvest inte omfattas av avgiftsuttaget till resolution.

Kommuninvest anser att banksektorn inte utgörs av en homogen grupp av företag på det sätt som förslaget utgår ifrån, vilket innebär att möjligheten till differentiering av avgifterna begränsas. Hänsyn tas därför inte till varje enskilt företags verkliga risk. Vidare anser Kommuninvest att kopplingen mellan de riskbaserade reglerna om kapitalkrav och kraven på riskjusterad betalning till resolutionsreserven blir svagare.



KOMMUNINVEST

Svenska kommuner och landsting i samverkan

Avslutningsvis anser Kommuninvest att en konsekvensanalys saknas för hur de samlade effekterna påverkar företag som har en specialiserad affärsmodell.

Bakgrund

Kommuninvest ekonomisk förening är en medlemsorganisation som har bildats genom samverkan mellan kommuner och landsting/regioner (nedan används samlingsbegreppet medlemmar). Kommuninvest ekonomisk förening äger kreditmarknadsbolaget Kommuninvest i Sverige AB.

Utifrån en kommunal värdegrund företräder bolaget den kommunala sektorn i finansieringsfrågor. Bolaget bedriver en allmän och samhällsnyttig verksamhet som utgår från den verksamhetsinriktning som medlemmarna bestämmer för att kunna fullgöra sina allmänpolitiska mål. I Sverige finns 310 kommuner och landsting/regioner, varav 288 är medlemmar i Kommuninvest. Därigenom representerar Kommuninvest 96 procent av Sveriges primärkommuner och 55 procent av Sveriges landsting/regioner. Bolagets verksamhet har särskild betydelse för de små och medelstora kommunerna.

Kommuninvest har inget eget vinstsyfte utan ändamålet med verksamheten är att bereda medlemmarna ekonomisk nytta, vilket främst sker i form av lån med låga räntor. Av kommunsektorns totala upplåning på cirka 550 miljarder kronor, sker ungefär 50 procent från Kommuninvest.

Det medlemsansvar som föreligger för Kommuninvests verksamhet bygger på att medlemmarnas vill ha ett robust system där det finns goda förutsättningar för kommunsektorns att få tillgång till finansieringslösningar även i situationer där det råder finansiell instabilitet. Detta tydliggjordes senast i samband med finanskrisen 2007/2008 då Kommuninvest tog över krediter till ett belopp motsvarande cirka 20 miljarder kronor från svensk banksektor.

Medlemmarnas ansvar omfattar bolagets hela balansräkning. För Kommuninvests samtliga åtaganden på skuldsidan har medlemmarna tecknat en solidarisk borgen. Därigenom garanterar medlemmarna det finansieringsbehov som bolaget har, ett finansieringsbehov som i grunden är medlemmarnas eget.

Med undantag för likviditetsreserven, utgörs bolagets tillgångssida antingen av lån till medlemmarna eller av lån till de kommunala företagen, för vilka en eller flera av medlemmarna har tecknat borgen. Medlemmarna garanterar även de derivatexponeringar som uppkommer för bolaget. Därigenom är Kommuninvests exponeringar på utlåningssidan och

Kommuninvest i Sverige AB (publ) Org nr: 556281-4409. Styrelsens säte: Örebro

Kommuninvest Ekonomisk förening Org nr: 716453-2074. Styrelsens säte: Örebro

Kommuninvest Fastighets AB Org nr: 556464-5629. Styrelsens säte: Örebro

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro • Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2
Tel: 010-470 87 00 • Fax: 019-12 11 98 • E-post: office@kommuninvest.se • Internet: www.kommuninvest.se



derivatexponeringarna nollriskviktade enligt gällande kapitaltäckningsregler.

Kommunsektorn har valt att själva ta ansvar för att hitta de mest effektiva finansieringslösningarna, vilket sker genom den verksamhet som Kommuninvest bedriver. Samtidigt tar sektorn ansvar för de risker som blir resultatet av bolagets verksamhet. Detta sker främst genom de garantiåtaganden som nämns ovan, men även genom det ytterligare kapital som medlemmarna fortlöpande har tillfört Kommuninvest under de senaste åren. Vidare har medlemmarna i stadgarna åtagit sig att säkerställa att bolaget kan uppfylla lagstadgade krav på kapital.

Hur kommunsektorn påverkas av förslaget

Utifrån ovanstående utgångspunkter och perspektiv har Kommuninvest svårt att se det rimliga i varför kommunsektorn varje år ska behöva överföra medel till staten, istället för att använda dessa till investeringar i kommunal välfärd. Det förslag som nu föreligger från regeringen innebär att det årliga bidraget till statskassan från kommunsektorn blir ännu större. Sedan stabilitetsfonden infördes har kommunsektorn genom Kommuninvest till staten överfört cirka 610 miljoner kronor.

Regeringens förslag innebär även en stor risk för att den finansiella samverkan som sker inom kommunsektorn genom Kommuninvest, försvåras ytterligare. Det finns en gräns när det gäller kommunsektorns vilja att tillföra medel till Kommuninvest, medel som sedan enligt förslaget överförs till staten.

Skulle Kommuninvest tvingas upphöra med sin verksamhet är risken stor att kommunsektorn är tillbaka i den situation som var orsaken till att bolaget bildades, nämligen dålig konkurrens på finansmarknaden som innebar orimligt höga upplåningskostnader för kommunsektorn.

Här finns anledning att påpeka att om resolutionsåtgärder behöver vidtas gällande Kommuninvest, är inte det troligaste scenariot att det handlar om att bolaget har finansiella problem. Mer troligt är att det föreligger omfattande finansiella problem inom den svenska kommunsektorn.

Enskilda kommuner omfattas inte av några krav på att överföra medel till resolutionsreserven, men om dessa tillsammans och i samverkan med andra kommuner uppnår ökad effektivitet i sin finansiering, då föreligger ett sådant krav. Incitamenten hos kommuner och landsting/regioner för att ta fram egna upplåningsprogram ökar därmed, vilket ger upphov till refinansieringsrisker för delar av kommunsektorn. Därigenom finns risk



för att den finansiella stabiliteten i kommunsektorn minskar vid en finanskris.

En konsekvens av förslaget är således ett åsidosättande av konkurrensneutraliteten mellan kommuner eftersom enskilda kommuner som valt att inte samverka inom det finansiella området får konkurrensfördelar jämfört med de kommuner som samverkar.

Riskbaserad avgift

Kommuninvest har ända sedan stabilitetsfonden infördes, på olika sätt framfört att avgifterna för att hantera företag i kris måste vara riskbaserad för att på ett rimligt sätt ta hänsyn till företagens olika affärsmodeller samt ge dessa incitament för att minska riskfyllda beteenden.

Kommuninvest framförde även i remissvaret över nu gällande lag om resolution att avgiftsmodellen inte i tillräckligt hög grad tog hänsyn till företagens olika affärsmodeller. Riskdifferentieringen behöver vara större än vad resolutionsavgiften tillåter, varför Kommuninvest framförde att resolutionsavgiften skulle tas ut till dess att behållningen i resolutionsreserven uppgick till miniminivån en procent, därefter skulle denna avgift ersättas av en riskavgift. Avgiftsuttaget skulle inte upphöra när resolutionsreserven hade uppnått en viss nivå, men övergången till en riskavgift skulle bättre spegla företagens faktiska riskbeteende. Regeringen har även varit tydlig med att den svenska avgiftsmodellen ska utformas utifrån att mer riskabla beteenden ska få genomslag vid utformningen av finansieringsarrangemanget.

Avsikten med riskavgiften är att denna ska spegla den förväntade kostnad som kan komma att belasta resolutionsreserven avseende den avgiftsskyldige. Möjligheten finns att sätta riskavgiften till noll om sannolikheten att den avgiftsskyldige kommer att försättas i resolution är mycket låg.

Även om resolutionsavgiften i viss mån riskjusteras, sker detta utifrån en riskfaktor mellan 0,8 och 1,5. Oberoende av ett enskilt företags riskbeteende, måste riskfaktorn ligga mellan 0,8 och 1,5. Vidare är ett enskilt företags riskfaktor beroende av vilken riskfaktor som övriga företag får samt hur stor balansomslutningen är i dessa företag. Riskjusteringen är således relativ, vilket innebär att det inte enbart är det enskilda företagets riskbeteende som bestämmer riskfaktorn, utan även övriga företags riskbeteende. Därigenom är det svårt att förutse var ett enskilt företag hamnar och det är inte i första hand det egna företagets riskbeteende som avgör hur stor resolutionsavgiften blir. I det fall samtliga företag minskar riskerna lika mycket, skulle resolutionsavgiften för varje enskilt företag



ändå förbli densamma, vilket även gäller i det fall sektorn som helhet minskar den faktiska risken.

Kommuninvest instämmer inte i regeringens bedömning att syftet med riskavgiften tillgodoses genom resolutionsavgiften. Resolutionsavgiften är ett alldeles för trubbigt verktyg för att utgöra ett effektivt incitament för att minska riskfyllda beteenden, vilket framgår tydligt av föregående stycke. Resolutionsavgiften tillgodoser förvisso behovet av att finansiera kostnaderna för vissa åtgärder i resolution, i vart fall om de inbetalda medlen fonderas, men resolutionsavgiften ger inte företagen samma incitament att minska risktagandet som riskavgiften gör. Riskavgiften däremot, kan mycket väl utformas på ett sätt som tillgodoser behovet av att finansiera kostnaderna för åtgärder inom resolution.

Vidare finns det ingenting som hindrar att riskavgiften utformas så att alla företag kontinuerligt bidrar till resolutionsreserven då de drar nytta av den förstärkning av stabiliteten på finansmarknaden som sker. Frågan är vilken betydelse detta får när behållningen i resolutionsreserven ökar.

Kommuninvest anser vidare att bolagets verksamhet och det medlemsansvar som föreligger gentemot bolaget, bidrar till en ökad stabilitet på finansmarknaden.

Slutligen framför regeringen att även konkurrensskäl talar för ett kontinuerligt uttag av resolutionsavgiften, eftersom företag som träder in på den svenska marknaden i ett senare skede när det finns en viss behållning i resolutionsreserven, skulle kunna dra nytta av denna utan att behöva bidra på samma sätt som redan verksamma företag. Inte heller detta skäl hindras av en riskavgift.

Kommuninvests verksamhet drivs utan vinstintresse, varför det är viktigt att regeringen ser banksektorn i ett bredare perspektiv där hänsyn även tas till företag med andra uppdrag än de som gäller för de kommersiella bankerna. I regeringens förslag nämns svensk banksektor som om denna utgjordes av en homogen grupp av företag. Så är inte fallet och den norm som regeringen tillskriver den traditionella banksektorn gäller inte för de företag som är specialiserade på olika sätt. Schablonregler ska i möjligaste mån undvikas inom den finansiella sektorn då dessa många gånger har en tendens att träffa företag som är specialiserade inom vissa områden eller som har ett särskilt uppdrag, hårdare än vad som gäller för den traditionella banksektorn.

Vidare anser Kommuninvest att det är viktigt att regeringen håller fast vid resolutionsreservens syfte att finansiera de åtgärder som det kan bli tal om vid resolution samt att värna om den finansiella stabiliteten.



Riskavgiftens närmare utformning

I den nu gällande resolutionslagen anges att riskavgiften ska tas ut i enlighet med bestämmelser som fastställs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, dvs. Riksgälden. Detta är avsett att ske genom att Riksgälden meddelar föreskrifter om riskavgiftens storlek och hur den ska bestämmas.

Kommuninvest anser, i likhet med vad Finansutskottet framfört (2015/16:FiU17), att det i lagen om resolution behöver tydliggöras vilka grundläggande krav och kriterier som ska gälla om riskavgiftens storlek och hur den ska bestämmas.

Konsekvensanalys av förslaget

Kommuninvest anser att konsekvensanalysen i förslaget är bristfällig. När det gäller de samhällsekonomiska effekterna nämns inte med ett ord de ökade kostnader som kommunsektorn drabbas av. Som anges i regeringens förslag är det av största vikt att risken för en finanskris minskas. Det sätt på vilket Kommuninvest har konstruerats, gör att kommunsektorn tar ansvar för att Kommuninvest inte ska försättas i resolution. Ytterst sker detta med skattebetalarnas pengar. Det är inte rimligt att kommunsektorn dessutom enligt förslaget kontinuerligt ska överföra ytterligare medel till statskassan.

KOMMUNINVEST EKONOMISK FÖRENING

Göran Färm
Ordförande

Tomas Werngren
Verkställande direktör