

2017-04-11

R E M I S S V A R



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
103 33 Stockholm

FI Dnr 17-3343

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

fi.registrator@regeringskansliet.se

Ett ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven

(Fi2017/00971/B)

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) avstyrker förslagen att ta bort målnivån för resolutionsreserven och slopa den planerade riskavgiften. En permanent resolutionsavgift går inte att motivera utifrån syftet med resolutionsramverket. Resolutionsavgiften bör därför tas bort när målnivån nås, i enlighet med gällande regler.

Resolutionsavgiftens syfte är att nå målnivån för resolutionsreserven. Vid den nivån får reserven användas för att bära förluster eller till kapitaltillskott på ett sätt som ger mer flexibilitet vid hantering av ett institut i resolution. Att ta ut resolutionsavgift efter det att målnivån uppnåtts ökar däremot inte möjligheterna att nå målen med resolutionsregelverket. En avgift som saknar koppling till regelverkets syfte och funktion får karaktären av en skatt. FI stödde i sitt remissvar på förslaget om en skatt på finansiell verksamhet (SOU 2016:76) ambitionen att reducera skattefördelen för den finansiella sektorn. Men att rätta till skevheter i skattereglerna med en avgift kopplad till resolutionsregelverket är fel väg. I stället bör ett mer ändamålsenligt skatteförslag tas fram.

FI anser att promemorian ger en skev bild av resolutionsreservens betydelse för resolutionsramverkets effektivitet och trovärdighet. Resonemang om att stora kostnader för rekapitalisering av banker kan komma att bäras av resolutionsreserven kan urholka tilltron till skuldnedskrivningsverktyget. Det motverkar ett syfte med resolutionsramverket, nämligen att långivare som bär risk för förlust i resolution ska ställa krav som göra att banker begränsar sitt risktagande. På så sätt kan en avgift som gör att reserven växer år från år försämra resolutionsreglernas förebyggande effekter och öka riskerna för finansiell instabilitet.

Om resolutionsavgiften höjs från 0,09 procent till 0,125 procent, nås målnivån snabbare vilket ökar flexibiliteten i resolution. Under förutsättning att målnivån för reserven behålls finner FI inte skäl att invända mot att resolutionsavgiften

höjs i enlighet med förslaget. I så fall påverkar avgiftssatsen endast hur institutens betalningar fördelas över tiden och inte den totala summan.

Regeringens förslag

Förslagen i promemorian sammanfattas på följande sätt (s. 2):

Det föreslås att avgiftsuttaget till resolutionsreserven ökas genom ett förhöjt uttag av resolutionsavgiften samtidigt som målnivån för resolutionsavgiften tas bort och riskavgiften slopas. De sammanlagda resolutionsavgifterna för ett år ska uppgå till 0,125 procent av det totala avgiftsunderlaget (i stället för 0,09 procent).

Förslaget innebär det att den nuvarande avgiften permanentas. Det senare är vad som ligger bakom skrivningen ”målnivån för resolutionsavgiften tas bort och riskavgiften slopas”. Enligt nuvarande regler ska avgiften ändras till en riskbaserad modell (”riskavgift”) från det att resolutionsreserven överstiger 3 procent av garanterade insättningar. Riskavgiften är tänkt att spegla den kostnad som varje institut förväntas åsamka resolutionsreserven, utan koppling till ett totalt årligt avgiftsuttag.

Noteras bör att formuleringen ”målnivån för resolutionsavgiften” i promemorian är en felskrivning. Målnivån avser *resolutionsreserven*.

Remissvarets disposition

Motiveringarna till förslagen i promemorian är kortfattade. FI menar att de även ger en skev bild vad gäller resolutionsreservens roll. FI inleder därför svaret med att kommentera resonemangen i promemorian kring reservens funktion och effekter. Därefter diskuteras kopplingen mellan resolutionsreserven och reglerna för resolution.

FI:s analys leder till slutsatsen att målnivån för resolutionsreserven bör vara kvar och riskavgift tas ut när målnivån nås i stället för resolutionsavgift. FI har under analysen av förslagen noterat att det krävs vissa ändringar i lagen (2016:1016) om resolution (LOR) för att uppnå syftet med resolutionsreserven. Dessa behandlas i ett avslutande avsnitt.

FI:s synpunkter på resonemangen i promemorian

Resolutionsreservens saldo påverkar inte regelverkets trovärdighet

Regeringen skriver att ”en stark resolutionsreserv är en förutsättning för ett trovärdigt regelverk om krishantering” (s. 16). FI menar att det inte finns en sådan koppling mellan reserven och regelverkets trovärdighet.

För det första bygger tilltron till statens förmåga på att hantera en finansiell kris på *hela* krishanteringsramverket. Dit hör regler och planer för återhämtning i syfte att undvika att institut ska hamna i resolution. Om ett institut ändå sätts i resolution är det viktiga för trovärdigheten de befogenheter som Riksgälden i egenskap av resolutionsmyndighet har för att hantera institutet så att resolutionsmålen uppnås. Till befogenheterna – och skyldigheterna – hör att se till att aktieägare och fordringsägare bär förluster och bidrar med det kapital som krävs för att driva verksamheten vidare. Medel från resolutionsreserven får endast i undantagsfall tas i anspråk för att återkapitalisera ett institut. (FI återkommer till de närmare villkoren nedan.)

För det andra är det tveksamt att tala om en ”stark” resolutionsreserv. Resolutionsreserven är ett konto i Riksgälden. Avgifterna redovisas på kontot, men inbetalningarna går in i det statliga kassaflödet och bidrar till att minska lånebehovet och statskulden. Någon fondering av avgifter sker således inte. Reserven är en redovisningsmässig konstruktion. Det bör heller inte byggas upp någon fond, eftersom fondering strider mot principerna för statens hantering av tillgångar och skulder. Genom att undvika fonderingar för specifika ändamål får staten största möjliga flexibilitet att möta oväntade statsfinansiella påfrestningar oavsett vilken typ av händelser som ligger bakom. Redovisningsmässiga reserver är på så sätt ett viktigt medel för statens riskhantering.

Om medel från reserven skulle tas i anspråk, läggs betalningen till det övriga flödet av betalningar till och från staten som bestämmer statens lånebehov. Detta lånebehov täcks av Riksgälden inom ramen för den löpande statskuldsförvaltningen. Följaktligen bygger statens förmåga att täcka betalningar i samband med en finanskris på Riksgäldens förmåga att fortlöpande finansiera statens betalningar. Trovärdigheten i detta avseende vilar således ytterst på statens finansiella ställning. Genom att den är stark är även trovärdigheten hög.

Resolutionsavgiften bidrar till att minska statens lånebehov, på samma sätt som andra statliga inkomster, till exempel från skatter. Avgiftsinkomsterna ökar också statens finansiella sparande. På så sätt stärks statsfinanserna. Samtidigt ökar det budgetpolitiska utrymmet. Det finns således inget i systemets konstruktion som säkerställer att inkomster från resolutionsavgiften varaktigt stärker statsfinanserna.

Att motivera en stor resolutionsreserv med omfattande statliga insatser är svårt att förena med principerna för resolution

Resonemangen i promemorian om att stora risker i det svenska finansiella systemet motiverar höga avgifter (och en stor reserv) stämmer inte med principen att förluster ska bäras av institutens ägare och långivare. Risker i det finansiella systemet bör mötas med i första hand höga kapitalkrav (för att undvika att institut fallerar) och i andra hand krav på nedskrivningsbara skulder (för att kunna hantera institut i resolution genom skuldnedskrivningar).

FI vill dessutom peka på att resonemang om att stora kostnader kan komma att bäras av resolutionsreserven riskerar att urholka tilltron till att skuldnedskrivningsverket kommer att tillämpas fullt ut. Det motverkar ett viktigt syfte med resolutionsramverket, nämligen att långivare som bär risk för förlust i resolution ska bidra till att begränsa bankers risktagande genom att kräva att banker håller mer kapital och/eller ger långivarna högre avkastning. På så sätt kan en avgift som gör att reserven växer år från år försämma – snarare än förstärka resolutionsreglernas förebyggande effekter. Detta kan i sin tur att öka riskerna för finansiell instabilitet.

Kopplingen mellan resolutionsavgiften och institutens risktagande är svag

Som motivering till att slopa riskavgiften anger promemorian: ”Som utgångspunkt gäller att resolutionsavgiften enligt gällande rätt bestäms i förhållande till företagets riskprofil, dvs. den är redan i dag riskbaserad. Det innebär i huvudsak att syftet med den tänkta riskavgiften tillgodoses genom resolutionsavgiften.” (s. 15). Det resonemanget beaktar inte avgörande skillnader mellan de båda avgifterna.

Resolutionsavgiften är primärt en *finansierande* avgift. Den är tänkt att ge en årlig totalinkomst för att nå målet för resolutionsreserven och därmed ge Riksgälden något större handlingsfrihet vid hantering av en bank i resolution; se vidare nedan. Någon koppling mellan den totala avgiften och riskerna i banksystemet finns inte. Riskjusteringen av avgiften påverkar endast hur totalbeloppet fördelas mellan instituten, dvs. bygger på deras *relativa* risktagande. Det är en trubbig metod för att påverka instituten och risktagandet i banksystemet. Till exempel kan ett institut ta större risker utan att den egna avgiften höjs så länge risken ökar mindre än i övriga institut. Och ett institut som minskar sina risker kan likväl få höjd avgift. Utöver att ge svaga styrningseffekter på enskilda institut betyder detta att resolutionsavgiften varken påverkas av eller begränsar den *absoluta* risknivån i banksystemet.

Riskavgiften har annan karaktär och annat syfte. Den ska spegla den kostnad som varje institut förväntas åsamka resolutionsreserven; se 27 kap. 18 § LOR. Riskavgiften följer på så sätt principen att statliga avgifter ska motsvara statens kostnader för den tjänst eller annat åtagande som staten gör gentemot den avgiftsskyldige. Någon motsvarande koppling finns inte vad gäller resolutionsavgiften.

Riskavgiften har även en viss *styrande* effekt. Genom att avgiften bestäms utifrån varje instituts förväntade belastning på reserven, utan hänsyn till hur andra agerar, kan ett institut påverka avgiften genom att ändra sitt risktagande. Eftersom en modell för hur riskavgiften ska fastställas inte har tagits fram är det svårt att bedöma dess kvantitativa betydelse, men riskavgiften bör även kunna påverka den absoluta risknivån i banksystemet. Den kan på så sätt komplettera de riskkänsliga kapitaltäckningskraven.

Resolutionsreserven och reglerna för resolution

Som FI noterar ovan syftar resolutionsavgiften primärt till att nå målet för resolutionsreserven, 3 procent av garanterade insättningar. Vid den nivån får reserven användas för att absorbera förluster eller till att ge kapitaltillskott till institut enligt ett särskilt kriterium. Den särregeln sätter miniminivån för de förluster som först ska bäras av ägare och långgivare till 20 procent av riskvägda tillgångar. Enligt huvudregeln går gränsen vid 8 procent av totala skulder och eget kapital. I institut med låga riskvikter kan 20 procent av riskvägda tillgångar vara mindre än 8 procent av totala skulder och eget kapital. Det betyder att staten kan agera mer flexibelt om resolutionsreserven motsvarar 3 procent av garanterande insättningar. Följdriktigt ska resolutionsavgiften enligt LOR ersättas av riskavgiften när denna nivå uppnås.

Att särregeln fördes in i krishanteringsdirektivet, som ligger till grund för LOR, var en viktig fråga för Sverige under direktivförhandlingarna. Resolutionsavgiften bidrar således till att Sverige snabbare får rätt att tillämpa särregeln. Av samma skäl fördes 19 miljarder kronor över till resolutionsreserven från stabilitetsfonden. Det är därmed logiskt att behålla kopplingen mellan särregeln och målnivån för reserven.

FI:s slutsatser

FI kan konstatera att resolutionsavgiften har betydelse för vad staten kan göra i resolution så länge den bidrar till att föra reservens saldo mot målnivån 3 procent. Resolutionsreserven påverkar däremot inte statens resurser att hantera en finanskris. Som FI noterar ovan är reserven ett konto och medel för krishantering tas fram inom den löpande statsskuldsköperförvaltningen. Resolutionsavgiften (och saldot på resolutionsreserven) har heller ingen tydlig koppling till statens kostnader för åtagandet att hantera institut i resolution.

FI bedömer mot denna bakgrund att en permanent resolutionsavgift inte går att motivera. Att med stöd av LOR ta ut en permanent avgift som inte påverkar möjligheterna att nå målen med resolutionsregelverket är olämpligt. En avgift som saknar koppling till det aktuella regelverkets syfte och funktion får karaktären av en skatt.

FI stödde i sitt remissvar på förslaget om en skatt på finansiell verksamhet (SOU 2016:76) ambitionen att reducera skattefördelen för den finansiella sektorn. Men att försöka rätta till skevheter i skattereglerna med en avgift kopplad till resolutionsregelverket är fel väg. I stället bör ett nytt och mer ändamålsenligt skatteförslag tas fram.

FI avstyrker mot denna bakgrund förslaget att permanenta resolutionsavgiften. I stället bör avgiftssystemet även framöver utformas utifrån syftet med en målnivå för resolutionsreserven på 3 procent av garanterade insättningar, nämligen att göra det möjligt att tillämpa särregeln för skuldnedskrivningar.

(Detta förutsätter vissa justeringar i LOR, som FI återkommer till i ett avslutande avsnitt.)

FI anser således att målnivån för resolutionsreserven bör behållas och att riskavgift i stället för resolutionsavgift bör tas ut när den gränsen är passerad. Riskavgiften är direkt kopplad till de kostnader som ett institut förväntas åsamka reserven om det sätts i resolution. Den är även styrande. En riskavgift är därmed väl förenlig med både resolutionsregelverkets syfte och mer generella principer för hur statliga avgifter bör bestämmas. Den bör därför tas ut permanent i enlighet med den analys som ligger bakom de nuvarande avgiftsreglerna i LOR.

Om resolutionsavgiften höjs från 0,09 procent till 0,125 procent, nås målnivån för resolutionsreserven snabbare och särregeln blir tillgänglig tidigare. Under förutsättning att målnivån behålls finner FI inte skäl att invända mot att den årliga resolutionsavgiften höjs i enlighet med förslaget i promemorian. I så fall påverkar avgiftssatsen endast hur institutens betalningar fördelas över tiden och inte den totala summan.

Särskilt om kopplingen mellan särregeln och resolutionsreserven i LOR

FI har i analysen funnit att särregeln för skuldnedskrivningar och avgiftsreglerna i LOR inte är samordnade på ett sätt som gör att särregeln blir tillämpbar. FI menar att detta bör och kan korrigeras.

Avgiftsmodellen är konstruerad och motiverad utifrån att särregeln blir tillämpbar när resolutionsreserven når 3 procent av garanterade insättningar; se 27 kap. 13 och 18 §§ LOR samt prop. 2015/16:5, till exempel s. 644. Däremot är särregeln inte utformad på motsvarande sätt. Dess tillämpning är inte kopplad till reservens saldo utan till hur stort belopp som samlats via resolutionsavgiften; se 21 kap. 30 § andra stycket LOR.

Det får oavsedda och oönskade följder. Eftersom reserven tillförts 19 miljarder kronor från stabilitetsfonden, kommer saldot att nå 3 procent innan motsvarande summa samlats in via resolutionsavgifter. Givet att resolutionsavgiften tas bort när reserven når 3 procent, kommer den nivå som krävs för att särregeln ska vara tillämplig aldrig att uppnås. Detta gör också att överföringen från stabilitetsfonden blir poänglös, eftersom den inte bidrar till den summa som styr särregelns tillämpning.

För att koppla samman särregeln och resolutionsreservens saldo i enlighet med den uttalade avsikten i propositionen krävs ändringar i 21 kap. 30 § LOR.¹ FI har inte närmare utrett hur avgiftsreglerna i krishanteringsdirektivet ska tolkas, men kan konstatera att till exempel överföringen från stabilitetsfonden förutsätter att reservens saldo är avgörande, inte att medlen insamlats via just

¹ En motsvarande snäv tolkning av vilka medel som får användas finns i 21 kap. 32 § LOR. Även denna paragraf bör ses över.

resolutionsavgiften. Att detta också är syftet framgår av propositionen; se till exempel prop. 2015/16:5, s. 651. FI anser också att det är motsägelsefullt att införa en generell reserv och sedan dela upp medlen i reserven och öronmärka dem för specifika ändamål.

FI bedömer alltså att man bör utgå från tolkningen att alla typer av inkomster som ryms under artikel 103 i krishanteringsdirektivet (inklusive medel från stabilitetsfonden som tagits in enligt samma principer som anges i artikel 103) får tillgodoräknas resolutionsreserven även vid bedömning av om särregeln för skuldnedskrivningar kan tillämpas.

Den lagtekniska motsägelsen i LOR bortfaller om resolutionsavgiften permanentas enligt förslaget i promemorian. Men av skäl som framgår ovan anser FI att det inte ger anledning att ta bort målnivån för resolutionsreserven.

I samband med översynen av dessa delar av LOR bör det också prövas om det är möjligt att se till att riskavgiften ingår i beräkningen av målnivån för resolutionsreserven. Detta skulle stämma med riskavgiftens syfte att motsvara förväntade kostnader för reserven oavsett vilken typ av kostnader det är fråga om.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Enligt uppdrag

Lars Hörngren
Senior rådgivare

Beslut i detta ärende har fattats av styrelsen (Sven-Erik Österberg, ordförande Maria Bredberg Pettersson, Marianne Eliason, Anders Kvist, Astri Muren, Gustaf Sjöberg och Erik Thedéen, generaldirektör) efter föredragning av seniora rådgivaren Lars Hörngren.