

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Promemoria om nya kapitaltäckningsregler

(Fi2005/6495)

Inledning

Promemorian innehåller förslag till hur kommande EG-direktiv ska införlivas i svensk rätt. Det är fråga om ett omfattande och komplicerat regelverk, där Sveriges möjlighet att påverka det substantiella innehållet är begränsat. Vi väljer att begränsa våra kommentarer till några delar som har koppling till Riksgäldskontorets ansvar för statsskulden och statens garantihantering. De rör behandling enligt den s.k. schablonmetoden av exponeringar mot nationella regeringar respektive lokala självstyrelseorgan.

Kapitaltäckning för utlåning till stater och kommuner

Av promemorian framgår att stater hemmahörande inom EES-området enligt direktivet ska ges riskvikten noll procent. Med hänsyn till att fördraget, i synnerhet via den s.k. no bailout-regeln, syftar till att marknadskrafterna ska reagera på skillnader i medlemsstaternas offentliga finanser är denna bestämmelse märklig. I praktiken finns betydande – och just nu växande – skillnader mellan medlemsstaternas kreditvärdighet. Det vore ändamålsenligt om dessa kunde avspeglas i kapitaltäckningskraven. Tyvärr är direktivet på denna punkt bindande, dvs. det finns ingen handlingsfrihet för svensk del.

Riksgäldskontoret vill dock framhålla vikten av att Sverige i kommande lagstiftningsarbete inom EU strävar efter att förhindra bestämmelser som gör att no bailout-regeln på motsvarande sätt urholkas. För ett sådant agerande från svensk sida talar både principiella skäl och det faktum att Sverige tillhör de länder som har bäst ordning på de statliga finanserna.

Beträffande kommuner är huvudregeln att de ska ges samma riskvikt som kreditinstitut och värdepappersbolag. Kommuner ska dock enligt

direktivet ges samma behandling som staten inom vars område de befinner sig ”om det inte föreligger någon skillnad i risk mellan dessa exponeringar på grund av [kommunernas] särskilda beskattningsrätt och förekomsten av särskilda institutionella ordningar som minskar risken för fallissemang” (promemorian s. 149). Med hänvisning till gällande regler föreslår promemorian att alla svenska kommuner även framgent ska ges riskvikten noll.

Riksgäldskontoret har i samband med tidigare behandlingar av denna fråga invänt mot att tillämpa detta undantag i Sverige. Vi instämmer således inte i bedömningen att det generellt inte finns skillnad i risk mellan krediter till svenska staten och krediter till svenska kommuner.

Kommuner har visserligen beskattningsrätt, men skattebasen är begränsad till inkomsterna hos kommunens invånare. Detta kan uppenbarligen inte likställas med statens beskattningsmakt, som omfattar hela riket och långt fler skattebaser. En kommun måste alltid beakta risken för att skatteunderlaget urholkas genom att invånarna väljer att flytta. Detsamma gäller i viss mån staten, men det är en avgörande skillnad mellan att emigrera och att t.ex. flytta till en grannkommun. Att hantera en ekonomisk kris genom att höja den kommunala skattesatsen (eller sänka kostnaderna genom att i motsvarande grad försämra den kommunala servicen) är därför ofta inte en framkomlig väg.

Visserligen kan det även sägas att det finns ”särskilda institutionella ordningar som minskar risken för fallissemang”, t.ex. statliga bidrag till kommuner och olika metoder för kommunal skatteutjämning. Att hävda att dessa har sådan omfattning och karaktär att de gör samtliga svenska kommuner lika kreditvärda som svenska staten är dock inte rimligt.

Regler som denna riskerar att ge intrycket att staten står som garant för alla krediter till alla svenska kommuner. Någon ”institutionell ordning” med en sådan innebörd finns dock inte. Att staten i praktiken har ett långtgående ansvar gentemot *medborgarna* i en kommun som hamnar i ekonomisk kris är en sak. Därav följer inte att staten vare sig har garanterat eller bör garantera att samtliga *kreditgivare* till en kommun ska få betalt till fullo eller i rätt tid oavsett den enskilda kommunens betalningsförmåga.

Bakom att staten inte ställt ut en sådan garanti torde ligga en strävan att minska kreditgivarnas benägenhet att ge obegränsade lån till enskilda kommuner och därmed begränsa de ekonomiska obalanser som en kommun kan drabbas av. Dessutom ökar statens valfrihet vid hanteringen av en konkret krissituation.

Till detta kommer att det i budgetlagen finns uttryckliga regler för hur det ska gå till när staten ställer ut garantier, t.ex. krav på riksdagsbeslut och avgifter som avspeglar statens risk. Enligt Riksgäldskontorets uppfattning är det olämpligt att rucka på dessa genom att på andra områden tillämpa lagregler som gör att riksdagen riskerar att ställas inför fullbordat faktum när ett beslut att stödja en kommun i kris aktualiseras.

Mot denna bakgrund anser vi att den olyckliga brist på differentiering mellan EES-staternas kreditvärdighet som direktivet framtvingar inte bör upprepas beträffande svenska kommuner. Kapitaltäckningsreglerna bör utformas på ett sådant sätt att de på bästa möjliga sätt avspeglar skillnader mellan olika låntagares kreditvärdighet, oavsett om dessa hör hemma i den offentliga eller privata sektorn. Det talar för att tillämpa huvudregeln att kommuner ska likställas med kreditinstitut och värdepappersbolag. Detta ger bäst förutsättningar för att uppnå syftet med kapitaltäckningsreglerna. Som vi framhållit ovan leder det även till en ordning som är ändamålsenlig från statsfinansiell synpunkt och som respekterar andan i reglerna om statlig garantihantering.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Bo Lundgren beslutat, efter föredragning av chefsekonomen Lars Hörngren. I den slutliga handläggningen har även avdelningschefen Magnus Thor deltagit.

Bo Lundgren

Lars Hörngren