

2017-04-10

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
103 33 Stockholm

Ett ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven

Det ramverk som kringgärdar den finansiella sektorn syftar till att upprätthålla den finansiella stabiliteten genom att minska både sannolikheten och kostnaderna för finansiella kriser. För att systemet med resolutionsavgifter och resolutionsreserv på bästa sätt ska kunna bidra till dessa mål bör avgifterna i största möjliga mån vara riskavspelande samtidigt som reserven är stor nog för att resolutionsmyndigheten tillförsäkras maximal handlingsfrihet vid framtida krishantering. Mot denna bakgrund anser Riksgälden att målnivån för resolutionsreserven bör vara dryga tre procent av garanterade insättningar och att resolutionsavgiften därefter växlas mot en riskavgift. Riksgälden föreslår vidare att myndigheten ges i uppdrag att konstruera en riskavgiftsmodell och att avgiftsnivån kalibreras inom ramen för en översyn av de samlade krav, avgifter och skatter som det finansiella systemet är belagt med.

Stabila och välskötta offentliga finanser är en förutsättning för finansiell stabilitet. Finansiella kriser är kostsamma för samhällsekonomin. För att kunna hantera alla de utgifter som kan uppstå i samband med kriser är det centralt att de offentliga finanserna hålls i gott skick. Det ger utrymme för att genomföra stabiliseringspolitiska åtgärder och stärker statens förmåga att möta krisens skadeverkningar. För den finansiella sektorn finns därutöver ett särskilt regelverk utformat utifrån målet att den finansiella stabiliteten ska upprätthållas. Ramverket utgörs av flera olika beståndsdelar som syftar till att dels minska sannolikheten för att finansiella kriser ska uppstå, dels minska kostnaderna om kriser trots allt uppstår.¹

Resolutionsreserven och resolutionsavgifternas roll i detta ramverk handlar primärt om att finansiera de åtgärder som staten kan behöva vidta för att hantera fallerande systemviktiga institut. Villkoren för reservens användning är strikta. Medlen får inte användas för att täcka förluster i företagen annat än i exceptionella situationer och först efter att företagens aktieägare och borgenärer har påförts betydande förluster (genom så kallad skuldnedskrivning). Indirekta kostnader som uppstår till följd av en kris, exempelvis i form av produktionsbortfall eller ökade statliga utgifter i socialförsäkringssystemet, får inte bekostas med medel ur resolutionsreserven.

Eftersom avgifterna tas ut i förväg och riskjusteras kan avgiftssystemet, utöver funktionen som finansieringsarrangemang för resolution, även ha en incitamentsstyrande effekt som

¹ Ett väl utformat resolutionsramverk bidrar till att minska sannolikheten för en kris bl.a. i och med att det ger företagets långivare starkare incitament att begränsa företagets risktagande. Se vidare resonemang i detta remissvar samt Riksgäldens rapport "Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder" (Dnr RG 2016/425).

bidrar till att minska sannolikheten för att kriser uppstår. Den befintliga konstruktionen av resolutionsavgiften innebär dock att denna styrningseffekt har begränsats.

Regeringen har föreslagit att avgiftssystemet ändras genom att resolutionsavgiften permanentas och höjs samtidigt som riskavgiften slopas. I det följande redogör Riksgälden för sina synpunkter på dessa båda punkter.

Permanentning av resolutionsavgiften och slopande av riskavgiften

Regeringen föreslår att resolutionsavgiften permanentas och att riskavgiften slopas.

Skillnader mellan resolutions- och riskavgiften

Det finns grundläggande skillnader mellan resolutions- och riskavgiften som gör att dess incitamentsstyrande effekter inte är att betrakta som likvärdiga. Resolutionsavgiften är konstruerad så att det totala avgiftsuttaget är bestämt genom lag (för närvarande 0,09 procent av avgiftsunderlaget). Detta totalbelopp fördelas sedan ut på företagen enligt en av EU-rätten given modell som tilldelar företagen en viss riskvikt. För två företag av jämförbar storlek kommer det mer riskfyllda företaget således att betala en högre avgift än det mindre riskfyllda företaget. I och med att den totala avgiften är given kommer de individuella resolutionsavgifterna dock enbart avspegla storlek och den relativa risken mellan instituten. Även om riskdifferentiering sker finns alltså ingen egentlig koppling till företagets absoluta risk. Som en konsekvens av detta blir också systemets riskstyrande inslag begränsade och i viss mån även missriktade – i och med att företagen i praktiken kan få en högre avgift trots att risknivån i den egna verksamheten har sänkts.

I motsats till resolutionsavgiften bestäms riskavgiften utifrån varje enskilt företags individuella risknivå. Det totala avgiftsuttaget är inte givet utan kommer att utgöras av summan av alla företags individuellt bestämda avgifter. Ett sådant system har fördelen att avgiftsuttaget, både för de enskilda företagen och för systemet som helhet, blir proportionerligt till de risker företagen tar. Om risknivån i banksystemet ökar (minskar), ökar (minskar) också avgifterna. Riskavgiften har också fördelen att det skapas en mer ändmålsenlig incitamentsstruktur för företagen eftersom avgiftsnivån styrs av företagets eget risktagande och inte hur riskfyllt det är i relation till övriga företag.

Risker för urholkning av avgiftsbasen och oönskade marknadseffekter med nuvarande modell för resolutionsavgift

I konstruktionen av avgiftssystemet för finansiering av resolution bör sambandet mellan resolutionsavgiftens utformning och det underlag som avgiften baseras på (avgiftsbasen) beaktas. Ju högre avgiften är och desto större möjligheter som finns för företaget att justera den egna avgiftsbasen, desto mer sannolikt blir det att sådan justering kommer att ske. Även om risken för denna typ av beteende finns för alla typer av avgifter eller skatter är det Riksgäldens bedömning att den är påtaglig i fråga om resolutionsavgiften. Skälet till detta är

att den direktverkande EU-förordning som styr hur avgifterna ska beräknas är konstruerad på ett sätt som ger företagen stort utrymme att reducera sin avgiftsbas.²

Problematiken handlar huvudsakligen om att avgiftsbasen enligt förordningen ska baseras på ett dataunderlag från en enskild tidpunkt under året (årsbokslutet). Riksgälden har i samband med de avgiftsuttag som hittills skett tydligt observerat att vissa avgiftsskyldiga företag vid denna tidpunkt kraftigt minskat sina skulder och på så sätt också reducerat sin avgiftsbas. Konsekvensen av detta beteende blir att de intäkter som avgifterna är avsedda att åstadkomma riskerar att inte bli så stora som förväntat.

Under de senaste årsskiftena har räntemarknaderna också uppvisat ett mönster som avviker från vad som är historiskt normalt (korta marknadsräntor har fallit kraftigt). Det är troligt att detta mönster delvis härrör av de skäl som angavs ovan, d.v.s. att företagen undviker att ta emot finansiering som gör att avgiftsbasen ökar vid årsskiftet. Att avgifterna påverkar marknaderna på detta sätt får implikationer för långt fler av ekonomins aktörer än enbart de avgiftsskyldiga företagen.

Ett sätt att mildra båda dessa problem vore att basera avgiftsunderlaget på fler än en enskild avläsningstidpunkt, t.ex. genom att tillämpa ett genomsnitt av kvartals- eller månadsuppgifter. En sådan konstruktion är dock inte förenlig med nämnda förordning. För att åstadkomma fler avstämningstidpunkter krävs en avgiftsmodell som inte regleras av förordningen, d.v.s. en modell som har motsvarande konstruktion som riskavgiften.

Det ska också påtalas att det ytterst finns en risk att en högre och permanent resolutionsavgift enligt den modell som föreslås leder till att företagen väljer att flytta hela eller delar av avgiftsbasen till andra länder. Det kan antingen ske genom att viss verksamhet avskiljs och flyttas till företag i andra länder eller genom att den legala hemvisten för företaget ändras. Konsekvenserna av en sådan utveckling i större skala går bortom detta remissförfarandes utsträckning. Riksgälden vill dock understryka att en sådan utveckling vore olycklig ur flera avseenden, inte minst mot bakgrund av att ansvar för tillsyn, resolutionsplanering och krishantering enligt unionsrätten tar sin utgångspunkt i de juridiska personernas geografiska hemvist. Konkret skulle detta innebära att svenska myndigheters inflytande över tillsyn, krishantering och krisplanering skulle minska påtagligt samtidigt som samhällets kostnader i samband med en kris i stort förblir oförändrade.

Resolutionsavgiften bör inte permanentas

Mot bakgrund av de brister som redogjorts för ovan, vilka huvudsakligen är en konsekvens av den beräkningsmodell som följer av EU-förordningen, anser Riksgälden att det vore mer ändamålsenligt att resolutionsavgiften tas ut i så begränsad utsträckning som möjligt för att istället låta den metodik som ligger till grund för riskavgiften få ett större genomslag i de avgifter som samlas in. Samtidigt finns det skäl att resolutionsavgift tas ut till dess att

² Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/63 av den 21 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU avseende förhandsbidrag till finansieringsarrangemang för resolution.

reserven uppnår en viss målnivå. Riksgälden redogör längre fram för hur en ordning där båda dessa ambitioner kan uppfyllas skulle kunna se ut.

Ökat avgiftsuttag

Regeringen föreslår att resolutionsavgiftens årliga nivå ökas från 0,09 procent av det totala avgiftsunderlaget till 0,125 procent. Ökningen motiveras med att en stark resolutionsreserv är en förutsättning för ett trovärdigt regelverk om krishantering och att karaktärsdragen hos den svenska banksektorn motiverar en större resolutionsreserv än idag.

Vad gäller trovärdigheten för resolutionsramverket vill Riksgälden understryka att den i första hand är avhängig resolutionsplaneringen och de krav som ställs på företagen till följd av detta, exempelvis minimikravet på nedskrivningsbara skulder (MREL) vars syfte är att kunna möjliggöra ett skuldnedskrivningsförfarande. I den mån Riksgälden skulle behöva utnyttja möjligheten att tillskjuta medel från resolutionsreserven sker detta på sedvanligt sätt genom upplåning via Riksgälden. Ur detta perspektiv skulle reservens storlek kunna bidra till en ökad trovärdighet för krishanteringsramverket.

Möjligheterna att använda resolutionsreserven för att hantera fallande företag är begränsade.³ Reserven får användas för att täcka förluster i företagen först efter det att företagets aktieägare och borgenärer har påförts förluster motsvarande åtta procent av totala skulder eller 20 procent av riskvägda tillgångar beräknat vid tidpunkten för resolution. När dessa villkor är uppfyllda och när ett antal andra omständigheter föreligger kan resolutionsmyndigheten välja att inte fortsätta att skriva ner skulder, utan kan i stället tillföra medel från resolutionsreserven för att återkapitalisera företaget till den del som inte redan skett (under förutsättning att Europeiska kommissionen ger sitt godkännande). I fråga om gränsen på 20 procent av riskvägda tillgångar finns ett ytterligare villkor. För att detta alternativ ska kunna nyttjas måste resolutionsreserven uppgå till tre procent av garanterade insättningar.

Denna alternativa beräkningsgrund ger resolutionsmyndigheten viss ytterligare flexibilitet i krishanteringen. Även om huvudregeln är att skuldnedskrivning ska tillämpas fullt ut, vilket också är den föresats som ligger till grund för all den resolutionsplanering som Riksgälden bedriver, är det lämpligt att alla möjliga handlingsalternativ finns tillgängliga i en krissituation. Mot bakgrund av detta anser Riksgälden att det är angeläget att reservens behållning på sikt och över tid bör hållas på en nivå motsvarande strax över tre procent av

³ Resolutionsramverkets huvudprincip är att förluster till fullo ska bäras av företagets aktie- och fordringsägare. Under förutsättning att denna princip är uppfylld får resolutionsmyndigheten tillskjuta vissa former av extern finansiering vid ett resolutionsförfarande. Dels kan det finnas behov av att säkerställa företagets likviditet och löpande finansiering under den tid resolutionsförfarandet pågår (i form av lån eller garantier). Dels kan resolutionsmyndigheten komma att behöva viss finansiering för att genomföra transaktioner vid tillämpning av broinstitutts- och tillgångsseparationsverktygen. Eftersom dessa åtgärder inte får vidtas för att direkt eller indirekt täcka företagets förluster kommer de i förväntan inte att medföra någon kostnad för resolutionsreserven. Därutöver innebär den s.k. ”no creditor worse off”-principen att institutens aktie- och fordringsägare i vissa fall kan bli berättigade till viss ekonomisk kompensation. Sådan kompensation betalas ur resolutionsreserven och medför i så fall en faktisk belastning på reserven. Givet hur Riksgälden valt att utforma minimikravet på nedskrivningsbara skulder torde dock risken för att sådan kompensation ska behöva betalas ut vara liten.

garanterade insättningar. Med en högre avgiftsnivå skulle denna målnivå kunna nås i en snabbare takt vilket i sig kan vara motiverat.

Riksgäldens förslag till alternativ avgiftsordning

Riksgälden vill lyfta fram vissa problem med lagen (2015:1016) om resolution som inte tidigare belysts vad gäller förutsättningarna att uppnå den ytterligare flexibilitet som uppstår när reserven når målnivån på tre procent av garanterade insättningar. I den nuvarande lydelsen av lagen får de medel som initialt fördes till reserven från stabilitetsfonden (cirka 20 miljarder kronor) tillgodoräknas vid beräkning av den nivå där resolutionsavgiften ska ersättas med riskavgift (27 kap. 18 §). Samma medel får dock inte tillgodoräknas när motsvarande beräkning görs i fråga om den nivå där den ytterligare flexibiliteten uppnås (21 kap. 30 §). Den sistnämnda begränsningen har sin grund i artikel 44.6 i krishanteringsdirektivet.⁴ I praktiken är det alltså fråga om två olika målnivåer som kommer att uppnås vid olika tidpunkter. Samtidigt framgår av lagen att de medel som insamlats via riskavgifter inte får tillgodoräknas vid beräkningen av nivån där den ytterligare flexibiliteten uppnås. Konsekvensen av detta blir att denna målnivå aldrig kommer att uppnås.

Detta problem skulle förvisso lösas genom att resolutionsavgiften permanentas och riskavgiften slopas, d.v.s. det som föreslås i remissen. Men som framförts tidigare anser inte Riksgälden att detta vore en lämplig ordning.

Riksgälden förespråkar i stället att uttaget av resolutionsavgiften minskar när resolutionsreserven överskrider målnivån på tre procent av garanterade insättningar för att därefter bara vara så stor som krävs för att över tid hålla reservens behållning strax över tre procent. Vid denna tidpunkt bör en riskavgift som bygger på de principer som skisserades i Finanskriskommitténs slutbetänkande istället börja tas ut, d.v.s. en avgift som speglar absolut och inte relativ risk. Riksgälden har inte utrett i större detalj hur en sådan avgift bör utformas men anser att myndigheten bör ges i uppdrag att konstruera en avgiftsmodell med sådana egenskaper och att avgiftsnivån kalibreras inom ramen för en större översyn av de samlade krav, avgifter och skatter som det finansiella systemet är belagt med.

Denna lösning förutsätter dock att lagen om resolution ändras så att bestämmelserna i 27 kap. 18 § lagen om resolution korrelerar med bestämmelserna i 21 kap. 30 § samma lag. I sammanhanget ska också noteras att utifrån den nuvarande utformningen av lagen kommer de medel som samlas in genom riskavgiften inte kunna användas för vissa av de ändamål som resolutionsreserven är avsedd att finansiera. Regeringen bör därför överväga att föreslå en ändring av lagen även på denna punkt. En sådan ändring kräver dock troligen en ändring av krishanteringsdirektivet (se artikel 44.6).

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012.

Avslutningsvis anser Riksgälden att konstruktionen för finansieringsarrangemanget för resolution bör bibehållas i form av en reserv på konto i Riksgälden. Detta eftersom en sådan konstruktion bidrar till en mer flexibel och kostnadseffektiv finansförvaltning för staten.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat efter föredragning av tillförordnade avdelningschefen Pär Holmbäck. I den slutliga beredningen har även analytikerna Tom Andersson och Anna Olofsson deltagit.

Hans Lindblad, beslutande

Pär Holmbäck, föredragande