

Finansdepartementet  
Finansmarknadssavdelningen,  
Bankenheten  
103 33 Stockholm

E-post: [fi.registrator@regeringskansliet.se](mailto:fi.registrator@regeringskansliet.se)

2017-04-10

## Remissvar

Er ref: Fi2017/09771/B

Vår ref: FI Dnr 245/2

## Promemorian Ett ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven

Finansbolagen har beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian "Ett ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven".

Rubriceringen på promemorian är ägnad att vilseleda eftersom de förslag som lämnas handlar om kraftigt ökad beskattning av berörda kreditinstitut, särskilt av de icke systemviktiga instituten som inte kan äventyra den finansiella stabiliteten, inte kan bli föremål för resolutionsåtgärder och för vilka det är uppenbart att staten inte har något motsvarande åtagande i händelse av en finansiell kris.

### Sammanfattning

Promemorians förslag har stora brister bland annat eftersom skäl för att driva in ytterligare medel till staten från berörda företag inte framkommit sedan frågan helt nyligen utreddes och ny lagstiftning infördes 2016. Därtill är konsekvensanalysen mycket bristfällig. Finansbolagen avstyrker förslaget.

Om en skatt på finansiell verksamhet anses eftersträvansvärd anser Finansbolagen att detta bör ske på ett sätt som inte ytterligare försämrar konkurrensen inom EU eller mellan större och mindre finansiella företag i Sverige.

Finansbolagens grundinställning är som tidigare att resolutionsavgiften bör utformas som en försäkringspremie, d v s vara riskdifferentierad och betalas under förutsättning av att institutet omfattas av ett motsvarande statligt åtagande och, om så är fallet, utifrån risken hos det enskilda institutet. Den riskbaserade avgiften som är på väg att införas enligt gällande lagstiftning bör därför under alla förhållanden behållas.

## Finansbolagens utgångspunkter

I promemorian har de mer grundläggande frågorna om varför resolutionsavgifter ska tas ut och vem som ska betala avgifterna kommit att hamna i bakgrunden. Svaren på frågorna borde vara enkla:

1. Resolutionsavgifter ska tas ut i den utsträckning som krävs för att kostnader för att rädda systemviktiga banker genom olika resolutionsåtgärder inte ska landa på staten och skattebetalarna.
2. Resolutionsavgifter ska vara riskdifferentierade och betalas av ett institut i förhållande till om resolutionsåtgärder kan bli aktuella d v s om staten och skattebetalarna har ett åtagande gentemot institutet i händelse av en finansiell kris.
3. De resolutionsavgifter som betalas ska hanteras enlighet med huvudprinciperna i krishanteringsdirektivet. För att upprätthålla trovärdighet och legitimitet ska resolutionsavgifterna placeras i en separat fond med en målsatt nivå. Avgiftsuttaget ska också upphöra när den målsatta nivån uppnåtts.

Enligt regeringens förslag om för evigt höjda resolutionsavgifter slopas inte bara den gällande målnivån utan även den riskavgift som är på väg att införas och som innebär att avgiften kan sättas ned till noll i de fall institutet saknar betydelse för systemstabiliteten och staten och skattebetalarna inte har något åtagande.

Slopandet av riskavgiften innebär att mindre institut som inte kan bli föremål för resolutionsåtgärder även framöver tvingas betala avgift utan att kunna erhålla någon motsvarande nytta i form av stöd vid en finansiell kris. Förslaget om höjda resolutionsavgifter och slopad riskavgift innebär därmed en kraftigt ökad beskattning av icke systemviktiga finansbolag som är kreditinstitut i Sverige. Ett permanent införande av en sådan ordning med mycket höga avgifter är inte proportionellt.

En tillkommande ökad skatt på mindre finansiella företag blir ytterligare en del av den rådande överregleringen av mindre finansiella företag i Sverige. Regleringen har utformats så att de stora ska kunna räddas bl.a. med hjälp av bidrag från de mindre samtidigt som de mindre inte har någon laglig möjlighet till stöd vid en kris. Resolutionskatten ökar också skalfördelarna för de marknadsdominerande aktörerna och skatten skulle komma att förstärka cementeringen av rådande marknadsstruktur. Begränsad konkurrens leder erfarenhetsmässigt till sämre utbud och högre priser, vilket är till nackdel för kunder och konsumenter och i förlängningen hela samhällsekonomin. Slutsatsen är att vanliga konsumenter och Sveriges småföretagare, som är beroende av den lokala svenska kreditmarknaden, blir de som får betala genom sämre utbud och högre priser på krediter.

Finansbolagens grundinställning är den samma som tidigare, att resolutionsavgiften bör utformas som en försäkringspremie, d v s vara riskdifferentierad och betalas under förutsättning att institutet omfattas av ett motsvarande statligt åtagande och, om så är fallet, utifrån risken hos det enskilda institutet. Den riskbaserade avgiften som är på väg att införas enligt gällande lagstiftning bör därmed under alla förhållanden behållas.

## Finansbolagens bedömningar

### ***Icke systemviktiga finansbolag beskattas redan idag genom den s.k. grundavgiften***

Finansbolagen betalar redan i dag resolutionsavgift som är att jämföras med en skatt. Resolutionskatten innebär en stående överföring från mindre icke systemviktiga institut till stora systemviktiga institut. Regleringen av grundavgiften har utformats så att de stora bankerna ska kunna räddas bl.a. med hjälp av bidrag från de mindre instituten samtidigt som de mindre inte har någon laglig möjlighet till stöd vid en finansiell kris. Redan den nuvarande s.k. grundavgiften till resolutionsreserven försämrar således konkurrensen och förstärker marknadskoncentrationen. En förhöjd och permanent resolutionskatt, som inte sätts ner för institut för vilka staten inte har något åtagande, blir ytterligare en del av den rådande överregleringen av mindre finansiella företag. Skatten ökar skalfördelarna för de marknadsdominerande aktörerna som har stor fördel av att de i händelse av en kris kan bli föremål för resolutionsåtgärder. Skatten skulle därmed förstärka cementeringen av rådande marknadsstruktur. Begränsad konkurrens leder erfarenhetsmässigt till sämre utbud och högre priser, vilket är till nackdel för kunder och konsumenter och i förlängningen för hela samhälls-ekonomin.

### ***Ingen proportionalitet mellan mål och medel***

I promemorian saknas trovärdig motivering till varför icke systemviktiga företag för all framtid ska vara med och finansiera en resolutionsreserv som enligt uppgift redan år 2023 kommer att vara fem gånger så stor som motsvarande finansieringsarrangemang inom Bankunionen. Redan dagens svenska målnivå och grundavgiftsuttag (som ligger väsentligen över det som tillämpas i andra EU-länder och inom Bankunionen) saknar en trovärdig motivering i förhållande till andra institut än de svenska storbankerna. För institut som inte lagligen kan bli föremål för några resolutionsåtgärder leder den föreslagna ökningen och den slopade riskavgiften till ett uppenbart oproportionellt resultat. Detta blir särskilt tydligt när man ser på den tröskeeffekt som uppstår när mindre institut kommer över nivån för schablonavgifter i den delegerade akten (och avgiften bestäms genom i promemorian föreslagna regler). Det föreslagna avgiftsuttaget är oproportionerligt för ändamålet med regleringen och strider därmed mot EU-rättens proportionalitetsprincip. Med de kraftiga begränsningar som gäller för hur resolutionsreservens medel kan användas kan det även ifrågasättas om det alls är möjligt att vid en finansiell kris genomföra godtagbara resolutionsåtgärder i den omfattning som motsvarar den enorma resolutionsreserv som efterhand kommer att byggas upp om promemorians förslag genomförs. Förslaget är inte proportionellt i förhållande till det syfte som ska uppnås med regleringen.

### ***”Allmän nytta”***

I promemorian motiveras slopandet av riskavgiften och den ökade eviga avgiften med att samtliga finansiella företag drar nytta av den förstärkning av stabiliteten på finansmarknaden som en stor resolutionsreserv bidrar till. Det är en bestickande argumentation, som utelämnar det faktum att alla företag – finansiella såväl som icke-finansiella företag – har ett intresse av finansiell stabilitet och att finansbolag – typiskt sett – inte är mer beroende än andra företag av ett fungerande, stabilt finansiellt system. Förslaget innebär emellertid enligt Finansbolagen en oskälig och oproportionell börda för de icke systemviktiga instituten som inte uppvägs av den eventuella framtida fördelen av en stabilare finansmarknad. Institutet är minst lika beroende av proportionell och skälig reglering som av en stabil finansmarknad. Institut som kan bli föremål för resolution åtnjuter obestridligen betydande fördelar av detta, vilket bör återspeglas i avgiftsskyldigheten.

En viktig skillnad mellan kreditmarknadsbolag och banker är att endast bankerna är del av det generella betalssystemet, vilket medför betydande skillnader i riskhänseende. De skillnader som föreligger mellan olika institut måste rimligen beaktas. Detta var också en av slutsatserna i den omfattande beredning som föregick nuvarande lagstiftning som trädde i kraft så sent som 2016. Förslaget att slopa riskbaseringen av avgiften som f.n. är på väg att införas, är mot den bakgrunden mycket överraskande. Konsekvensanalys saknas helt och förslaget framstår därmed som helt ogrundat och förhastat. Finansbolagen avstyrker förslaget att slopa riskvägning av avgiften.

Den "allmänna nytta" som åberopas i förhållande till institut som inte kan bli föremål för resolutionsåtgärder är därtill mer begränsad än vad som görs gällande. Som Finansbolagen konstaterade redan i samband med utkastet till proposition om införande av den förutvarande stabilitetsavgiften 2009, utgör finansiering genom lån från svenska banker endast en liten del av finansieringen av finansbolagens verksamheter. Finansieringen sker istället i huvudsak via moder- eller koncernbolag och i viss utsträckning genom inlåning.

Sannolikheten för att finansieringen via svenska banker skulle öka i en krissituation får rimligen bedömas som låg. Man kan knappast räkna med att svenska systemviktiga banker, som i en krissituation kanske ser möjligheter att öka sina marknadsandelar, istället ska gå in och rädda konkurrerande mindre aktörer.

Det förhållandet att staten ingriper för att rädda systemviktig verksamhet leder till att denna verksamhet, som bl.a. inkluderar dotterbolag som är finansbolag eller verksamhetsgrenar som bedriver finansbolagsverksamhet, överlever och kan ta ytterligare marknadsandelar när konkurrerade mindre aktörer, som inte får något statligt stöd, fallerar. I promemorian saknas det en analys av hur resolutionsavgifterna bör utformas med hänsyn till detta och vad som i sammanhanget kan göras för att på sikt minska den s.k. "too big to fail"-problematiken. Resolutionsystemet påverkar konkurrensen på marknaden bl.a. genom att staten ingriper och räddar vissa institut men inte andra. Följden blir att staten både i ingripandeskedet och vid försäljning av övertagen verksamhet till högstbjudande bidrar till en marknad som domineras av ett fåtal aktörer. En sådan marknadsstruktur är i många avseenden till nackdel för den finansiella stabiliteten och för skattebetalarna som även är konsumenter på finansmarknaden. En sund reglering bör enligt Finansbolagen vara inriktad på att förebygga "too big to fail"- och konkurrensproblematiken. Riskdifferentierade avgifter till resolutionsreserven är enligt Finansbolagen en viktig del av en sund reglering.

I promemorian framförs även argumentet att evigt uttag av resolutionsavgifter är rimligt eftersom nytillkomna aktörer annars inte skulle belastas med någon avgift. Mot detta kan invändas att när väl fonden är fylld är tidigare inbetalda avgifter något av en "sunk cost" som redan är tagen och som inte på något avgörande sätt påverkar konkurrensen framgent. Samtida konkurrenter har dessutom belastats med samma avgift. När väl målnivån är uppnådd betalar ingen aktör någon avgift varför konkurrensförutsättningarna är lika. Genom att behålla en riskavgift vid framtida påfyllnad av resolutionsreserven belastas också alla med samma riskprofil lika.



### ***Finansiering av ökade välfärdsutgifter är inte förenligt med krishanteringsdirektivet***

Förslaget om kraftigt höjd resolutionsskatt i kombination med den slopade riskavgiften som presenterades i samband med att regeringen drog tillbaka utredningsförslaget om finansskatt från november 2016. I en debattartikel där huvuddragen i promemorians förslag presenterades angav företrädare för regeringen att det är rimligt att bankerna i ökad utsträckning bidrar till samhällsbygget och välfärden och att förslaget stärker de offentliga finanserna. Kopplingen mellan det avbrutna arbetet med finansskatten och det förhållandet att resolutionsreserven inte utgör någon avskild fond utan kan placeras på ett sådant sätt att de stärker de offentliga finanserna leder inte till annan slutsats än att det handlar om en ny skatt.

Finansbolagen noterar dock att användning av resolutionsreservens medel omgärdas av strikta regler och att det i krishanteringsdirektivet finns en uttömmande uppräkningslista av de åtgärder som finansieringsarrangemang för resolution får användas till. Det är inte tillåtet att använda resolutionsreserven till något annat än resolutionsåtgärder. Det är därmed inte förenligt med direktivet att, som regeringen signalerat, använda resolutionsreservens medel till välfärdsreformer. Om en ökad beskattning av "bankerna" anses eftersträvansvärd från politiska utgångspunkter anser Finansbolagen att detta bör ske på ett transparent sätt som inte ytterligare försämrar konkurrensen inom EU eller för mindre företag i Sverige.

Promemorian visar tydligt att den svenska lösningen utan en avskild resolutionsfond inte är trovärdig. Den statsfinansiella akrobatiken undergräver förtroendet för resolutionssystemet. För att återställa förtroendet är det enligt Finansbolagen angeläget att resolutionsreserven omvandlas till en separat fond i enlighet med huvudregeln i krishanteringsdirektivet. Marknadens dom kan komma att bli hård när den väl inser att den s.k. resolutionsreserven, - hur mycket pengar som än betalas in av instituten-, inte är någon reserv och att staten vid en kris likväl måste låna upp pengar på marknaden. Regeringens signaler om att resolutionsreserven ger utrymme till välfärdsreformer accentuerar de uppenbara trovärdighetsproblem som föreligger med den svenska lösningen.

### **Relevant konsekvensanalys saknas**

Promemorian innehåller inte någon relevant analys av förslagens konsekvenser vilket är anmärkningsvärt. Nedan har Finansbolagen utgått från konsekvenserna av lagförslaget i allmänhet inom branschen men i synnerhet för finansbolag.

Sammanfattningsvis kommer Finansiella tjänster genom över-/dubbelbeskattningen att bli dyrare, vilket bl.a. medför att utbud/tillgång till finansiering för t.ex. små och medelstora företag försämras. Färre investeringar kan i sin tur påverka antalet arbetstillfällen, övriga skatteintäkter och den ekonomiska utvecklingen i Sverige negativt.

### ***Försämrade förutsättningar för att bibehålla eller etablera företag i Sverige***

Förutsättningarna för företag från andra EU-länder att bibehålla eller etablera dotterbolag under svenskt tillstånd försämras kraftigt. Den kraftigt ökade transfereringen från mindre utlandsägda bolag med svenskt tillstånd (som inte kan bli föremål för resolution) till svenska storbanker som kan bli föremål för resolution (och enligt vad regeringen signalerat till svenska välfärdsutgifter) strider sannolikt också mot EU:s konkurrens- och statsstödsregler.

I sammanhanget noteras att finansbolag som är dotterbolag och finansieras genom sina utländska ägare som betalar motsvarande avgifter i annat EU-land inte kan dra av de koncerninterna skulderna vid fastställande av avgiftsunderlaget. Genom den föreslagna ökningen av resolutionsskatten ökar beskattningen kraftigt jämfört med om sådana koncerninterna skulder kunde dras av vid fastställandet av den svenska resolutionsavgiften. Om skatten införs kommer sannolikt befintliga finansbolag med utländska ägare efterhand upphöra att driva verksamhet under svenskt tillstånd. I de fall verksamheten inte läggs ner kan den i vissa fall omorganiseras så att den kan drivas utan tillstånd och i andra fall som filial från annat EU-land. Även de fåtal finansbolag som har svenska ägare har ofta verksamhet i Norden och Baltikum. Sannolikt kommer även dessa överväga att flytta tillståndet. Värt att notera är att många andra EU-länder inte tar ut resolutionsavgifter när väl en målnivå på en procent av garanterade insättningar uppnåtts. Kostnaden för en flytt av tillståndet till ett land utan resolutionsavgift kan därmed löna sig relativt snabbt om verksamheten har viss storlek.

#### ***Företag med låg vinst i förhållande till resolutionsskatten konfiskeras***

Det finns en uppenbar risk att de redan i dag ofördelaktiga konkurrensförutsättningarna försämrats så att mindre finansbolag med lägre lönsamhet slås ut. Resolutionsskatten utgår oavsett om företaget går med vinst eller ej och oavsett vinstnivå. För företag med en vinst som understiger den föreslagna ökningen av resolutionsskatten blir skatten konfiskatorisk. Förutom kraftigt försämrade konkurrensförhållanden innebär resolutionsskatten därmed ett ingrepp i äganderätten genom att enskilda blir av med sina, före den höjda resolutionsskattens införande, lönsamma företag. För ett företag som går med förlust ökar förlusterna mycket kraftigt. Särskilt mindre företag kommer att få det betydligt svårare att klara en konjunkturnedgång eller finansiell kris. Resolutionsskatten kommer att förstärka den negativa effekten av gällande reglering vid en konjunkturnedgång eller finansiell kris.

#### ***Färre företag och färre jobb i Sverige***

Den föreslagna ökningen av resolutionsskatten kommer att höja kostnaderna för att bedriva tillståndspliktig finansiell verksamhet i Sverige. Ökade kostnader leder till att fler omlokaliseringsskalkyler blir lönsamma. Sannolikt kommer verksamhet flyttas från Sverige till andra länder. Flera finansbolag har utländska ägare och flera finansbolag har verksamhet i bl.a. Norden/Baltikum som utgår från Sverige. I praktiken kan därmed även centrum för den nordiska/baltiska verksamhet som ofta ligger i Sverige komma att flyttas ut. Samtidigt krävs att företaget har viss volym på verksamheten för att en utflyttning ska vara ett realistiskt alternativ. Därmed uppstår ytterligare en konkurrensnackdel för nya och mindre aktörer med svenskt tillstånd.

#### ***Risk för försämrad riskkontroll och sämre förutsättningar för tillsyn***

En annan effekt av att tillstånden flyttas från Sverige till andra länder är att riskerna kan öka för svenskt vidkommande. Detta särskilt som större systemviktiga institut i större utsträckning än de mindre har förutsättningar att utlokalisera sitt tillstånd. Från ett tillsynsperspektiv och med beaktande av den finansiella sektorns storlek och betydelse borde det rimligen även ur detta perspektiv vara önskvärt att behålla tillstånd och tillhörande kontrollfunktioner i Sverige. Det kan bli svårt att bibehålla nuvarande riskkontroll m.m. när systemviktiga instituts tillstånd och kontrollfunktioner försvinner utomlands.

En effekt, som förefaller obeaktad i promemorian, är möjligheten för institut under Finansinspektionens tillsyn att förändra strukturen på verksamheten så att den inte längre är tillståndspliktig. Det är en utveckling som knappast är önskvärd ur ett stabilitetsperspektiv.

### **Försämrad konkurrens**

Vad gäller finansbolag kan ökade kostnader komma att tas ut genom högre priser och/eller lägre vinster. Sannolikheten för att de ökade kostnaderna kommer att belasta aktieägarna annat än initialt är begränsad. Om lönsamheten inte kan återställas genom kostnadsbesparingar och prishöjningar kommer aktieägarna sannolikt välja andra investeringar än mindre finansbolag på den svenska marknaden.

Storbankerna har redan i dag betydande skal- och kostnadsfördelar genom att i princip samma regulatoriska krav, kapital- och likviditetskrav samt samma skatt (resolutionsavgift) gäller även för mindre institut trots att de senare saknar betydelse ur systemstabilitets-synpunkt och inte kan bli föremål för resolution. Den ökade resolutionsskatten innebär en stående överföring från mindre icke systemviktiga institut till de stora systemviktiga instituten. Vid en finansiell kris räddas endast de stora med bidrag av skatten från de små varpå marknadskoncentrationen ökar och konkurrensen försämras ytterligare. En tillkommande skatt skulle bli ytterligare en del av den rådande överregleringen av mindre finansiella företag. Skatten skulle öka skalfördelarna för de marknadsdominerande aktörerna. Skatten skulle därmed förstärka cementeringen av rådande marknadsstruktur. Begränsad konkurrens leder erfarenhetsmässigt till sämre utbud och högre priser vilket är till nackdel för kunder och konsumenter. I viss utsträckning kan denna utveckling motverkas av konkurrens från en ökad andel filialetableringar i Sverige.

### **Slutsats**

Förslagen i promemorian avstyrks. Om en skatt på finansiell verksamhet anses eftersträvasvärd anser Finansbolagen att detta bör ske på ett transparent sätt som inte ytterligare försämrar konkurrensen inom EU eller för mindre företag i Sverige.

Stockholm som ovan,

### **FINANSBOLAGENS FÖRENING**

  
Lars Zacharoff

Per Holmgren