



SKR Dnr 21/00730



REMISSVAR
Fi2021/02030/S1

Finansdepartementet
103 33 Stockholm
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Regeringens promemoria ”Riskskatt för kreditinstitut” (Fi2021/02030/S1)

Bakgrund

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Kommuninvest Ekonomisk Förening (Kommuninvest) lämnar härmed ett gemensamt yttrande på regeringens promemoria ”Riskskatt för kreditinstitut” (Fi2021/02030/S1).

SKR och Kommuninvest lämnade i november 2020 ett gemensamt remissvar på promemorian ”Riskskatt för vissa kreditinstitut” (Fi2020/0725/S1). För en beskrivning av då bedömda konsekvenser av förslaget och vårt gemensamma förslag till lösning baserat på att Kommuninvest är ett offentligt utvecklingskreditinstitut hänvisas till tidigare remissvar.

Regeringens reviderade förslag innebär ökade kostnader för kommunsektorn på ca 280 miljoner kronor 2022 och minst 330 miljoner kronor 2023 och framåt. En kostnad som ska bäras av kommuner och regioner vid upplåning via Kommuninvest, kommunsektorns egna samverkansorgan inom det finansiella området.

I det följande redovisar SKR och Kommuninvest sina överväganden med anledning av regeringens reviderade förslag och varför kommunal samverkan på det finansiella området bör undantas från att omfattas av riskskatten.

Konsekvenser för kommunsektorn, enskilda kommuner och regioner och Kommuninvest

Som vi påtalade redan i remissvaret i november 2020 var konsekvensanalysen för kommunsektorn bristfällig. Det gäller även i regeringens reviderade förslag, vilket är mycket anmärkningsvärt då konsekvenserna för sektorn är betydande. Med nuvarande prognoser för investeringar och upplåning i kommunsektorn är bedömningen att kostnaderna för kommunsektorn av en riskskatt uppgår till ca 280 miljoner kronor 2022 och minst 330 miljoner kronor 2023 och framåt.

Förslaget innebär därmed mer än en fördubbling av Kommuninvests nuvarande operativa kostnader, från dagens ca 250 miljoner kronor till ca 580 miljoner kronor, vilket innebär att riskskatten ökar Kommuninvest operativa kostnader med ca 130 procent.

I promemorian framför regeringen argumentet att berörda institut kan välja mellan att minska kostnader, sänka utdelningen eller höja priserna på institutets tjänster och produkter. Vi menar att detta inte är tillämpligt på kommunal finansiell samverkan via Kommuninvest. Eftersom det inte ens teoretiskt är möjligt att spara 130 procent av kostnaderna så är det enda valet som står till buds att i allt väsentligt kompensera kostnadsökningen med att höja räntan på såväl befintlig utlåningsstock och nyutlåning. Konsekvensen av föreslagen riskskatt blir därmed att den påverkar utlåningskostnaden retroaktivt.

Vår gemensamma bedömning är fortfarande att riskskatten dessutom skulle slå hårdast mot de små och medelstora kommunerna. Att etablera egna marknadsprogram är för dem inget realistiskt alternativ. Inte heller skulle dessa kommuner kunna vända sig till affärsbankerna. Där är utsikterna att låna till rimliga villkor mycket små. De har därmed inget realistiskt alternativ till Kommuninvest. Det är viktigt att poängtera att de alternativa former till finansiering som finns för kommunsektorn, förutom Kommuninvest, är egna marknadsprogram, Europeiska Investeringsbanken eller Nordiska Investeringsbanken. Alternativ som inte omfattas av föreslagen riskskatt.

2019 hade 219 kommuner 90 procent eller mer av sin upplåning från Kommuninvest. Det handlar alltså om den absoluta merparten av kommun-

Sverige. SmåKom gjorde egna beräkningar av konsekvenser av riskskatten baserade på regeringens förslag från hösten 2020 och konstaterade att merkostnaden för en typisk mindre kommun skulle kunna landa kring 7 miljoner kronor per år. I stort sett alla SmåKoms 67 medlemmar ingår i gruppen kommuner som i princip lånar allt från Kommuninvest. Det är dessa kommuner som i hög grad skulle behöva betala de ränteökningar som regeringen med riskskatten skulle tvinga Kommuninvest att göra. Om den finansiella samverkans storskalighetsfördelar skulle försvagas, i takt med att stora kommuner och regioner flyttar över upplåning till marknadsprogram, skulle extrakostnaden för de mindre kommunerna dessutom bli än större.

Följaktligen skulle riskskatten också bli en ”småkommunskatt” eller ”landsbygdsskatt”. Landsbygden skulle drabbas hårdast. För en typisk mindre kommun skulle riskskatten riskera att uppgå till flera miljoner kronor per år. I ett småkommun- och landsbygdsperspektiv är det mycket pengar.

SKR vill särskilt framhålla att kommunal finansiell samverkan via Kommuninvest inte bara har betytt mycket för sektorns förbättrade finansieringsvillkor. Kommuninvest har även verkat som en garant för att ha tillgång till finansiering under perioder som t.ex. finanskrisen 2008 och den inledande fasen av pandemin 2020-2021. Dessutom har sektorn genom Kommuninvest fått en samverkansform som bygger kompetens via storskalighet och att alla deltar innebär att sektorn inte bara kan låna billigare för investeringar i välfärden utan också ha tillgång till lånemöjligheter i orostider. Något som både säkerställer en ökad finansiell stabilitet i kommunsektorn och bidrar till en mer hållbar finansmarknad.

Hållbarhet

Med i bilden finns även ett viktigt hållbarhetsperspektiv. Kommuninvest vann i början av maj Miljömålspriset för den mycket framgångsrika uppbyggnaden av grön finansiering inom kommunsektorn. Med väsentligt ökade kostnader för upplåning skulle hållbarhetsarbetet drabbas – såväl för kommuner och regioner som för Kommuninvest.

Grunder för ett undantag

SKR och Kommuninvest har i sitt tidigare remissvar argumenterat för att undanta kommunal samverkan från riskskatten. Vi vill ta tillfället i akt att utveckla våra argument.

Kommuninvest har, jämfört med en ”vanlig bank”, åtminstone fyra särskiljande drag:

- Organisationen har ett samhällsnyttigt uppdrag, drivs utan eget vinstsyfte samt ägs av offentliga aktörer som alla har egen beskattningsrätt.
- Skulder och andra åtaganden garanteras av ägarna, 292 kommuner och regioner, genom en solidarisk borgen.
- Utlåningen – som endast kan gå till kommuner, regioner och deras bolag – är genomgående nollriskviktad (den säkraste typen av exponering enligt kapitaltäckningsreglerna). Utlåningen till bolagen garanteras alltid av aktuell kommun eller region.
- Verksamheten består endast av upplåning och utlåning. Bankernas normala produktutbud består dessutom, vilket Kommuninvest inte erbjuder, av inlåning från allmänheten och betalningsförmedling.

Om regeringen litar på att kommuner och regioner står för sina garantier inom detta synnerligen robusta upplägg – vilket det vore mycket anmärkningsvärt om man inte gjorde – finns det i Kommuninvest ingen reell risk av det slag som regeringen hänvisar till som motiv för skatten. I regeringens förslag finns det de facto en indirekt argumentation för att kommunal finansiell samverkan genom Kommuninvest inte borde omfattas av riskskatten.

Det huvudskäl som anges till införandet av skatten är att beskattningen av kreditinstitut som vid en finansiell kris riskerar att orsaka väsentliga indirekta kostnader för samhället bör öka. Av detta följer, motsatsvis, att det inte ligger i syftet att öka beskattningen av kreditinstitut som har en annan och betydligt lägre riskprofil. Kommuninvest har en sådan lågriskprofil. Regeringens egen expertmyndighet, Riksgälden, har vid upprepade tillfällen slagit fast att Kommuninvest är ett kreditinstitut som ska omfattas av förenklade skyldigheter. Den statusen kan endast, enligt 10 § förordningen (2015:1034) om resolution, fastställas för kreditinstitut vars

”fallissemang ... och därpå följande avveckling genom konkurs eller likvidation sannolikt inte skulle få betydande inverkan på finansmarknaderna, andra institut, finansieringsvillkor eller ekonomin i stort.”

I utkastet till lagrådsremiss (s 23) noteras följande: ”För 2020 har Riksgäldskontoret beslutat att följande nio svenska institut bedriver verksamhet som är kritisk för det finansiella systemet: Handelsbanken, SEB, Swedbank, Landshypotek, Länsförsäkringar, SBAB, Skandiabanken, Sparbanken Skåne och Svensk Exportkredit.”

Kommuninvest finns således inte med – och ska därmed inte ses som ett systemkritiskt kreditinstitut. Att Kommuninvest ändå skulle omfattas av riskskatten vore alltså, enligt regeringens egen logik, både irrationellt och orimligt.

Regeringen har också prövat att med hjälp av den regulatoriska kategorin ”offentligt utvecklingskreditinstitut”, som nyligen infördes genom EU:s bankpaket, skapa ett undantag från riskskatten som skulle täcka in Kommuninvest och kommunsektorn. Vi har erfarit att regeringen efter underhandskontakter med EU-kommissionen valt att inte gå vidare med denna möjlighet till undantag.

SKRs och Kommuninvests bedömning är att det finns flera andra möjligheter att åstadkomma ett välavvägt och realistiskt undantag för Kommuninvest. Kommuninvest har tagit fram flera realistiska lösningar, där åtminstone ett par skulle kunna genomföras relativt snabbt, som regeringen har fått ta del av (det har skickats två PM, ett i december och ett i juni, som är offentliga). Vi anser att samtliga dessa alternativ behöver hanteras inom regeringen, vid behov tillsammans med berörda parter, inklusive EU-kommissionen.

Den situation som nu uppkommit är fullständigt ohållbar för kommunsektorn. Underhand håller regeringen med om att ett undantag vore rimligt så att välfärden inte drabbas, men anser nu att tiden är för kort att finna en lösning. Som nämnts ovan är ett undantag lätt att motivera. I och med att Kommuninvest garanteras av och endast lånar ut till

kommunsektorn är risknivån mycket låg – långt mycket lägre än för de stora affärsbankerna. I termer av risker för det omgivande samhället – som riskskatten i någon mening är tänkt att reflektera – finns det alltså mycket goda skäl att ge Kommuninvest en annorlunda hantering.

Det finns flera möjligheter att åstadkomma välavvägda undantagslösningar, där hänsyn tas till Kommuninvests utpräglade lågriskprofil, som regeringen nu måste pröva. Vi menar att åtminstone ett par av dessa kan genomföras med regeringens tidtabell. Om regeringen ändå anser att det krävs extra tid för att skapa en lösning för att skydda välfärden, så måste regeringen ta sig den tiden.

Vi anser därför att regeringen måste göra vad som krävs för att hitta ett rimligt och välavvägt sätt att göra ett undantag från riskskatten för kommunsektorn och kommunal finansiell samverkan genom Kommuninvest.

Sammanfattning

Kommuninvests skulder och åtaganden garanteras av kommunsektorn. Föreslagen riskskatt får stor effekt på kommunal samverkan. En betydande kostnadsökning innebär försämrade villkor till finansiering av välfärdsinvesteringar som Kommuninvest inte kan bära själv genom minskad utdelning eller minskade kostnader.

En riskskatt för kommunsektorn och Kommuninvest kan därför rimligen inte anses vara väl avvägd när alla skulder är garanterade av offentliga organ och konsekvenserna för framför allt små och medelstora kommuner är betydande.

Vi har visat att det finns möjligheter att åstadkomma väl avvägda undantagslösningar inom nuvarande tidsram, där hänsyn tas till Kommuninvests utpräglade lågriskprofil. Dessa lösningar måste regeringen nu pröva med intentionen att skapa ett undantag för Kommuninvest. Om regeringen anser att det skulle krävas lite extra tid för att skapa en sådan lösning för att skydda välfärden så måste regeringen ta sig den tiden.

Vi anser därför att regeringen måste göra vad som krävs för att hitta ett rimligt och välavvägt sätt att göra undantag för Kommuninvest avseende riskskatten. Allt i syfte att säkerställa framtida investeringar i välfärden.

För Sveriges Kommuner
och Regioner

För Kommuninvest
Ekonomisk förening

Anders Knappe
Ordförande

Göran Färm
Ordförande