

SKR, Sektionen för ekonomisk analys
Siv Stjernborg

Kommuninvest
Ulf Bengtsson, direktör
Föreningsstyrelsens sekreterare

Finansdepartementet
10333 STOCKHOLM

Riskskatt för vissa kreditinstitut” (Fi2020/0725/S1)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Kommuninvest Ekonomisk Förening (Kommuninvest) lämnar härmed ett gemensamt yttrande på regeringens promemoria ”Riskskatt för vissa kreditinstitut” (Fi2020/0725/S1).

SKR och Kommuninvest har inga synpunkter på att regeringen vill utöka beskattningen av finanssektorn. Vi avstår därför från att ha synpunkter på regeringens skattepolitik i denna del.

Regeringens förslag innebär ökade kostnader för kommunsektorn på ca 330 miljoner kronor 2022 och minst 385 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.

Regeringens förslag innebär att storskalighetsfördelarna av kommunal samverkan inom det finansiella området åsidosätts. Förslaget innebär därmed att kommunal samverkan på finansieringsområdet kraftigt missgynnas.

Förslaget innebär tvärt emot intentionerna även ökade risker vid finansiella kriser eftersom samverkan i finansiella frågor kraftigt missgynnas, då större kommuner och regioner i ökad utsträckning kommer att använda egen upplåning på finansmarknaden eftersom enskilda kommuners upplåning inte omfattas av riskskatten. En effekt av att större kommuner och regioner kommer att använda egen upplåning är att Kommuninvests totala upplåning minskar, vilket skulle ge ökade kostnader för de mindre och medelstora kommuner och regioner som har all sin upplåning hos Kommuninvest.

Förslaget innebär vidare att den solidariska borgen och garantin från den kommunala sektorn gentemot Kommuninvest inte bedöms vara verkningsfull, vilket är synnerligen anmärkningsvärt.

SKR och Kommuninvest anser att Kommuninvest i sin egenskap av att vara ett *offentligt utvecklingskreditinstitut* vars skulder och åtaganden är garanterade av svensk offentlig sektor, inte ska omfattas av en lagstiftning om riskskatt.

Regeringens förslag

I regeringens promemoria görs bedömningen att beskattningen av kreditinstitut som vid en finansiell kris riskerar att orsaka väsentliga indirekta kostnader för samhället bör öka. Därför föreslås att kreditinstitut ska betala riskskatt till staten om kreditinstitutet har skulder vid beskattningsårets ingång som är hänförliga till verksamhet som kreditinstitutet bedriver i Sverige och summan av dessa skulder vid beskattningsårets ingång överstiger ett gränsvärde på 150 miljarder kronor. För beskattningsår som påbörjas under 2022 ska skatt betalas med 0,06 procent av beskattningsunderlaget. För beskattningsår som påbörjas under 2023 och senare år ska skatt betalas med 0,07 procent av beskattningsunderlaget. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Konsekvenser för kommunsektorn

Promemorian innehåller ingen konsekvensanalys för kommunsektorn, vilket är mycket anmärkningsvärt då konsekvenserna för kommunsektorn är betydande. Med nuvarande prognoser för investeringar och upplåning i kommunsektorn är bedömningen att kostnaderna för kommunsektorn av en riskskatt uppgår till ca 330 miljoner kronor 2022 och minst 385 miljoner kronor 2023 och framåt. Denna kostnad faller på samverkansorganet Kommuninvest som endast kan ta ut en ökad kostnad genom en ökad marginal på utlåningen till kommunsektorn. Den direkta kostnaden för att finansiera en långsiktigt ökad kostnad på upp emot 400 miljoner kronor ligger på drygt 10 baspunkter, dvs. en ökad kostnad för kommuner och regioner på 0,1 procent eller mer på sin upplåning. Förslaget innebär mer än en fördubbling av Kommuninvests nuvarande kostnader, från ca 250 miljoner kronor idag till 650 miljoner kronor.

Enskilda kommuner och regioner omfattas inte av regelverket kring riskskatt, men om samma kommuner och regioner tillsammans och i samverkan med andra kommuner och regioner uppnår ökad effektivitet i sin finansiering och upplåning, då föreligger ett sådant krav. Incitamenten hos kommuner och regioner att etablera nya egna upplåningsprogram eller öka upplåning genom redan etablerade egna

upplåningsprogram ökar därmed. Det skulle ge upphov till ökade refinansieringsrisker för delar av kommunsektorn, vilket också, paradoxalt nog, markant skulle höja den finansiella risken i kommunsektorn vid en finanskris istället för att minska den. Förslaget innebär således, tvärtemot intentionerna, ökade risker vid finansiella kriser eftersom samverkan i finansiella frågor kraftigt missgynnas. I sammanhanget kan också konstateras att Kommuninvest har stora kapital- och likviditetsreserver för att kunna parera störningar i finansmarknaden. Det har inte enskilda kommuner och regioner.

En konsekvens av förslaget är även en tilltagande nackdel för kommuner att samverka inom det finansiella området eftersom enskilda kommuner som valt att inte samverka får konkurrensfördelar jämfört med de kommuner som samverkar. Sammantaget är bedömningen att all upplåning skulle fördyras och det skulle främst drabba de små och medelstora kommunerna.

Kommunsektorns samverkan inom finansområdet

I utvecklingen av välfärden är det uppenbart att det krävs betydligt mer samverkan – kommuner och regioner emellan samt mellan kommunsektorn och staten, helt i enlighet med förslagen från bl.a. Kommunutredningen.¹ Förslaget i sin nuvarande utformning innebär att staten skulle gå in och underminera ett av de bäst fungerande samverkansverktygen inom kommunsektorn. Det skulle sända en mycket problematisk signal. Varför ska kommuner och regioner satsa tid och resurser på att bygga upp viktiga och välfungerande samverkansformer om staten är beredd att skjuta den aktuella samverkanssatsningen i sank?

Kommuninvest är ingen vanlig bank

Förslaget utgår från att de kreditinstitut som ska betala riskskatt alla bedriver likartad verksamhet. Kommuninvest är inte ett kreditinstitut som liknar andra, vilket också har manifesterats i europeisk lagstiftning där en typ av kreditinstitut som benämns *offentligt utvecklingskreditinstitut* introducerats. Detta är kreditinstitut som etablerats på offentlig basis, som garanteras av det offentliga och som har ett samhällsnyttigt syfte.

Promemorian berör över huvud taget inte att det inom europeisk och svensk lagstiftning etablerats en typ av kreditinstitut som benämns offentliga

¹ Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppgiften (SOU 2020:8)

utvecklingskreditinstitut och som behandlas på annat sätt än traditionella banker och kreditinstitut.

Kommuninvest har etablerats genom att kommuner och regioner är ägare och medlemmar som garanterar samtliga skulder och åtaganden och verksamheten har ett samhällsnyttigt syfte genom att uppdraget är att vara medlemmarna behjälpliga att finansiera deras investeringar. Därmed uppfyller Kommuninvest kriterierna för att vara ett *offentligt utvecklingskreditinstitut*, vilket Finansinspektionen inte haft några invändningar emot.

Sammantaget är det således fel att påstå att alla kreditinstitut bedriver likartad verksamhet.

Kommuninvest

Kommuninvest Ekonomisk förening är en medlemsorganisation som har bildats genom samverkan mellan kommuner och regioner. Kommuninvest Ekonomisk förening äger kreditmarknadsbolaget Kommuninvest i Sverige AB. Utifrån en kommunal värdegrund företräder bolaget den kommunala sektorn i finansieringsfrågor. Bolaget bedriver en allmän och samhällsnyttig verksamhet som utgår från den verksamhetsinriktning som medlemmarna bestämmer för att kunna fullgöra sina allmänpolitiska mål. I Sverige finns 310 kommuner och regioner, varav 292 är medlemmar i Kommuninvest. Därigenom representerar Kommuninvest 96 procent av Sveriges primärkommuner och 65 procent av Sveriges regioner. Verksamheten har särskild betydelse för små och medelstora medlemmar.

Kommuninvest har inget eget vinstsyfte utan ändamålet med verksamheten är att bereda medlemmarna ekonomisk nytta, vilket främst sker i form av lån med låga räntor. Av kommunsektorns totala upplåning på drygt 700 miljarder kronor, sker ca 60 procent från Kommuninvest.

Det medlemsansvar som föreligger för Kommuninvests verksamhet bygger på att medlemmarnas vill ha ett robust system där det finns goda förutsättningar för kommunsektorn att få tillgång till finansieringslösningar även i situationer där det råder finansiell instabilitet. Detta har tydliggjorts i samband med finanskriserna 2008/2009 och i samband med det senaste halvårets Corona pandemi.

För Kommuninvests samtliga åtaganden på skuldsidan har medlemmarna tecknat en solidarisk borgen som omfattar kreditmarknadsbolagets hela balansräkning. Därigenom garanterar medlemmarna det finansieringsbehov som bolaget har, ett finansieringsbehov som i grunden är medlemmarnas eget. Kreditvärderingsinstituten Moody's och Standard & Poor's har länge gett Kommuninvest samma rating som svenska staten – det högsta möjliga kreditbetyget: trippel a med stabila utsikter. Betyget reflekterar värdet och styrkan i den solidariska borgen från kommunsektorn.

Konsekvenser för enskilda kommuner och regioner

Kommuner och regioner står inför stora investeringsbehov. Såväl Sveriges Kommuner och Regioner, Kommuninvest och enskilda kommuner har visat att det finns ett betydande investeringsbehov. Det behöver bl.a. byggas förskolor, skolor, äldreboenden, sjukhus, VA-system och flertalet kommuner behöver även investera i nya bostäder.

Om riskskatten införs och om den träffar Kommuninvest så skulle det bli väsentligt dyrare för många kommuner och regioner att genomföra dessa investeringar. Kan dessa kommuner och regioner vända sig till marknaden för sitt upplåningsbehov? Sannolikt inte utan en ännu större kostnadsökning för upplåningen. Idag är mer än 200 av Sveriges kommuner helt beroende av den finansiella samverkan genom att 95 - 100 procent av upplåningen sker genom Kommuninvest.

Om riskskatten införs skulle därför konsekvenserna bli allvarliga. I stort sett alla små och medelstora kommuner – som har problem med att få tillgång till kreditmarknaden till rimliga kostnader – skulle investeringsplanerna behöva bantas rejält. Inte minst i glesbygden skulle detta kunna bli en mycket stor utmaning. I stort sett samtliga små och medelstora kommuner och regioner är medlemmar i Kommuninvest. De har ett stort behov av samverkan både utifrån att de i många fall är små och därmed inte har tillräckliga förutsättningar för att ha egen kompetens på finansieringsområdet. De har helt enkelt inte förutsättningar för att få tillgång till finansmarknaden till bra villkor.

Regeringens förslag i promemorian innebär att den finansiella samverkan som sker inom kommunsektorn genom Kommuninvest kraftigt missgynnas. Skulle förslaget genomföras tvingas Kommuninvest väsentligt öka sina kostnader för verksamheten. Risken är då stor att kommunsektorn är tillbaka i den situation som var orsaken till att

Kommuninvest bildades på 1980-talet, nämligen dålig konkurrens på finansmarknaden som innebar orimligt höga upplåningskostnader för kommunsektorn.

Sammantaget innebär en riskskatt som träffar kommunal samverkan på det finansiella området en försämrad välfärd eftersom kostnaden bärs av kommunsektorn. Inte minst små och medelstora kommuner skulle drabbas mycket hårt.

Hållbarhetsarbete

Kommuninvest har de senaste fem åren, tillsammans med medlemmarna, en gemensam satsning på ett mer hållbart samhälle. Den medlem som står inför investeringar som främjar övergången till lägre koldioxidutsläpp och en klimattålig tillväxt eller minskar klimatpåverkan genom förnybara energikällor och energieffektiviseringar kan markera detta genom Kommuninvests gröna lån. Kommuninvest är idag Sveriges största utgivare av Gröna lån och har beviljat 400 Gröna lån på sammanlagt 71,4 miljarder kronor till 160 av medlemmarna. Vidare utvecklar Kommuninvest för närvarande ett ramverk kring Lån för Social hållbarhet, som kommer att lanseras under 2021.

Om en riskskatt införs är det sannolikt att antalet och andelen Gröna lån minskar, vilket skulle ha konsekvenser för hållbarhetsarbetet i kommunsektorn.

Behov av undantag och förslag till lösning

Utifrån ovanstående utgångspunkter och redovisning anser SKR och Kommuninvest att den kommunala samverkan på finansieringsområdet som sker genom Kommuninvest inte bör omfattas av förslaget om riskskatt.

Genom beslutet om det s.k. bankpaketet har den nya kategorin "*offentligt utvecklingskreditinstitut*" introducerats i europeisk och svensk lagstiftning. Detta är kreditinstitut som etablerats på offentlig basis och som har ett samhällsnyttigt syfte och som garanteras av sina medlemmar genom en solidarisk borgen. Det är anmärkningsvärt att ingenting nämns i förslaget om att denna typ av kreditinstitut existerar på svenska kreditmarknad.

Givet vad som sagt ovan om kostnader, finansiell samverkan och konsekvenser för kommunsektorn och enskilda kommuner och regioner föreslår SKR och Kommuninvest

att offentliga utvecklingskreditinstitut vars skulder och åtaganden garanteras av svensk offentlig sektor inte omfattas av en lagstiftning gällande riskskatt.

För Sveriges Kommuner
och Regioner

För Kommuninvest
Ekonomisk förening

Anders Knappe
Ordförande

Göran Färm
Ordförande