

Regeringens skrivelse

2011/12:71



Riksrevisionens rapport om stabilitetsfonden

Skr.
2011/12:71

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 16 februari 2012

Fredrik Reinfeldt

Peter Norman
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har i granskningsrapporten Stabilitetsfonden — Gör den skäl för namnet? (RiR 2011:26) undersökt om stabilitetsfondens utformning är effektiv för att uppnå de mål som riksdagen upprättat samt om den använts i enlighet med riksdagens intentioner.

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att det finns skäl att se över stabilitetsfondens målnivå och om den bättre bör återspegla risknivån i banksektorn. Finanskriskommittén (Fi 2011:6) har fått i uppdrag att utvärdera för- och nackdelar med en målsatt nivå för stabilitetsfonden. Regeringen avser att invänta kommitténs redovisning av sitt uppdrag innan den överväger om det finns anledning att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av det som framförts om stabilitetsfondens målnivå.

Regeringen utesluter inte att det kan finnas skäl för att de medel som inflyter till stabilitetsfonden kan placeras på ett annat sätt jämfört med det räntebärande kontot i Riksgäldskontoret. Regeringen kommer att under 2012 inleda en översyn av denna fråga.

Överskottsmålet var, även före inrättandet av stabilitetsfonden, satt med beaktande av att det bl.a. ska täcka statens eventuella åtaganden i form av statliga stödåtgärder till kreditinstitut. Stabilitetsavgiften säkerställer att kreditinstituten bidrar för de kostnader som kan förväntas uppkomma vid en finansiell kris i form av framtida statliga stödåtgärder, men utgör i sig inte skäl för att dessutom ändra överskottsmålet.

Regeringen vill framhålla att den i granskningsrapporten redovisade slutsatsen att det finns en risk för att skattebetalarna kommer att stå för cirka hälften av stabilitetsfonden är baserad på antagandet att kreditinstituten ska upphöra med att betala stabilitetsavgifter när den i förarbetena

omnämnda målnivån för stabilitetsfonden uppnås. Någon sådan gräns för avgiftsuttaget finns inte i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (bankstödslagen). Skr. 2011/12:71

Regeringen instämmer inte i det som i rapporten framförts om att det är oklart om regeringen har haft erforderligt stöd för att utfärda förordningen (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. Enligt regeringens bedömning har regeringen agerat inom det mandat som lämnades genom bankstödlagen. Regeringen delar inte heller den i granskningsrapporten redovisade uppfattningen att det hade varit mer rättframt av staten om den deltagit i Nordeas nyemission år 2009 på annat sätt än via stabilitetsfonden. I det aktuella läget var det mer rimligt att behandla Nordea på samma sätt som övriga kreditinstitut som önskat statligt kapitaltillskott.

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Riksrevisionens rapport.....	4
2.1	Riksrevisionens iakttagelser	4
2.2	Riksrevisionens rekommendationer	6
3	Riksgäldskontorets bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	7
4	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	10
5	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	14
Bilaga 1	Bilaga 1 Stabilitetsfonden - Gör den skäl för namnet? RiR 2011:26.....	15
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 februari 2012	

Riksrevisionen har i sin rapport Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet? (RiR 2011:26), se *bilagan*, granskat om stabilitetsfondens utformning är effektiv och ändamålsenlig samt om stabilitetsfonden använts på ett sätt som överensstämmer med riksdagens intentioner. Motivet för granskningen utgörs av att det är viktigt att det system som införts för att hantera och minska risken för nya finansiella kriser är effektivt och ändamålsenligt. Granskningen utmynnar mer specifikt i följande frågeställningar: 1. Är fonden ett effektivt verktyg? 2. Stärks statens finansiella ställning? 3. Finansieras kostnaderna för en finanskris huvudsakligen av banksektorn? 4. Var det korrekt att använda stabilitetsfonden för att finansiera statens deltagande i Nordeas nyemission 2009?

Granskningen grundar sig främst på studier av relevanta propositioner och skrivelser, intervjuer med ansvariga personer och tidigare anställda på Finansdepartementet och Riksgäldskontoret samt företrädare på Nordea. Riksrevisionen har även inhämtat ett yttrande från professor Wiweka Warnling-Nerep.

Riksdagen överlämnade den 31 oktober 2011 Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen.

Ärendet har beretts inom Regeringskansliet. Riksgäldskontoret har lämnat synpunkter på granskningsrapporten.

2 Riksrevisionens rapport

2.1 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskning har resulterat i följande slutsatser och iakttagelser.

Fonden är inte tillräckligt effektiv

Riksrevisionen ifrågasätter lämpligheten i att fastställa fondens önskade framtida behållning i förhållande till BNP. Riksrevisionen hävdar att utvecklingen av riskerna och risktagandet i banksektorn inte har något klart samband med tillväxten i den svenska ekonomin. De svenska bankernas tillgångar har vuxit betydligt snabbare än BNP under 2000-talet, inte minst på grund av banksektorns pågående internationalisering och konsolidering över nationsgränserna.

Riksrevisionen ställer sig även kritisk till att behållningen i fonden placerats på ett konto i Riksgäldskontoret. Det är inte en fond i egentlig mening där staten har tillgångar som kan användas i händelse av en finanskris, utan eventuella stödåtgärder som ska finansieras via stabilitetsfonden kräver att staten vid det tillfället lånar upp medel för att finansiera åtgärderna. Enligt Riksrevisionen är detta en placering som i en krissituation innebär att fonden inte kan användas på ett så effektivt sätt som möjligt samtidigt som riskerna och kostnaderna för skattebetalarna mi-

nimeras. Riksrevisionen framför att erfarenheter från tidigare finanskriser utvisar att kostnaden för att låna kan öka dramatiskt då staten tvingas att rädda det finansiella systemet. Detta gäller i synnerhet för små, öppna ekonomier som den svenska. Riksrevisionen konstaterar att såsom fonden är konstruerad har staten i dagsläget bara ett val för att finansiera utgifter för stödåtgärder, nämligen att ge ut statspapper. Från ett riskdiversifieringsperspektiv torde det enligt Riksrevisionen vara motiverat att bygga upp en fond med en bredare placeringspolicy.

Stabilitetsfonden stärker inte statens finansiella ställning

Enligt Riksrevisionen ska en effektiv stabilitetsfond leda till att statens finansiella ställning stärks då behållningen i fonden ökar. Riksrevisionen konstaterar att stabilitetsfonden inte har någon sådan effekt på statens finansiella ställning. Orsaken är att utvecklingen av statens finansiella ställning bestäms av det finanspolitiska ramverket, och att avgifterna till stabilitetsfonden räknas med då sparandet stäms av mot överskottsmålet. Stabilitetsavgifterna kommer därför motsvaras av ett lägre skatteuttag eller ökade utgifter på andra områden. Riksrevisionen framhåller att statskuldens storlek totalt sett därför kan antas vara opåverkad av uppbyggandet av stabilitetsfonden.

Kostnaderna för en finanskris finansieras inte huvudsakligen av banksektorn

Riksrevisionen konstaterar att regeringen vid ett flertal tillfällen slagit fast att stabilitetsfonden ska leda till att kostnader för det finansiella systemet bekostas av kreditinstituten själva, och att det är därför instituten åläggs att betala en stabilitetsavgift till stabilitetsfonden. Enligt förarbetena till bankstödlagen¹ är målet att stabilitetsfonden i genomsnitt ska uppgå till 2,5 procent av BNP efter 15 år.

Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen överfört betydande medel till stabilitetsfonden, dels i form av ett första tillskott om 15 miljarder kronor via anslag, dels genom att låta stabilitetsfonden nyttja statens teckningsrätter i Nordea utan att stabilitetsfonden behövde betala för dem. Om man därtill beaktar värdetillväxten i stabilitetsfondens innehav i Nordea samt utdelningar från detta innehav finns det enligt Riksrevisionen en risk att skattebetalarna kommer att ha svarat för mer än hälften av finansieringen av stabilitetsfonden.

Användandet av stabilitetsfonden för att finansiera nyemissionen i Nordea 2009 kan ifrågasättas

Riksrevisionen noterar att regeringen i februari 2009 utfärdade förordningen (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. och att regeringen med stöd av denna förordning använde stabilitetsfonden för att delta med statens pro rata andel i Nordeas nyemission, motsvarande

¹ Prop. 2008/09:61 Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet.

5,6 miljarder kronor. Riksrevisionen konstaterar att staten i det sammanhanget hade två roller, dels som ägare, dels, tillsammans med Riksbanken, som garant för det finansiella systemets stabilitet.

Riksrevisionen hävdar att det i förordningen använda begreppet ”att stärka kreditförsörjningen”² inte har någon motsvarighet i bankstödlagen. Riksrevisionen noterar att det i författningskommentaren till bankstödlagen finns en hänvisning till den numera upphävda lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut och att det av denna lag framgick att statligt stöd fick lämnas för att trygga kreditförsörjningen. Riksrevisionen är dock av uppfattningen att trygga eller att stärka kreditförsörjningen inte kan betraktas som samma sak, i synnerhet inte när insatsen inte påverkade utfallet av Nordeas nyemission (denna var garanterad av även andra ägare förutom staten samt av två investmentbanker).

Professor Wiweka Warnling-Nerrep har avgett ett yttrande i frågan om förordningen om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. är förenlig med bankstödlagen. Hon anser att det inte finns utrymme i lagen för innehållet i förordningen. Riksrevisionen noterar att det vid intervjuer framkommit att en bidragande orsak till regeringens handlande var att den ville värna utgiftstaket. Riksrevisionen anser att det under rådande omständigheter hade det varit mer rättframt att delta i nyemissionen via statsbudgeten.

2.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar följande.

- Regeringen bör lämna förslag till en målsatt storlek för stabilitetsfonden som bättre återspeglar risknivån i banksystemet än vad den nuvarande relationen till BNP gör. Förslaget bör ta hänsyn till att riskerna i banksektorn kan förändras över tid. Regeringen bör även tydliggöra innebörden av att fonden *i genomsnitt* ska uppgå till 2,5 procent av BNP och hur avgifterna i stabilitetsfonden ska utvecklas efter uppbyggnadsperioden.
- Regeringen bör undersöka om de medel som inkommer till fonden kan placeras på ett annat sätt än i avbetalning av statskulden. En sådan undersökning bör till exempel utvärdera huruvida hela eller en del av stabilitetsfondens medel bör placeras i utländska statspapper med låg risk, vilka skulle kunna säljas i händelse av att fonden behöver användas. Regeringen skulle exempelvis i tilläggsdirektiv kunna ge Finanskriskommittén (Fi 2011:02) i uppdrag att genomföra dessa undersökningar.
- För att stabilitetsfonden ska stärka statens finansiella ställning inför kommande finanskriser bör regeringen bortse från stabi-

² Av 1 § i förordningen framgår ”I denna förordning finns det bestämmelser om kapitaltillskott till solventa institut som enligt lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut lämnas för att stärka kreditförsörjningen i syfte att motverka en risk för allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige”.

litetsfondens effekt på det finansiella sparandet vid avstämningar mot överskottsålet.

- En rimlig målsättning bör vara att den finansiella sektorn står för de direkta kostnader som är knutna till stödåtgärder till den finansiella sektorn i händelse av en kris. Stabilitetsfondens behållning bör därför utgöras av avgifter betalade av bankerna. För att så ska bli fallet bör regeringen undersöka om stabilitetsfonden i efterskott kan debiteras för värdet på teckningsrätterna i Nordeas nyemission och även pröva om det initiala tillskottet om 15 miljarder kronor inklusive ränta bör återföras.
- Riksrevisionen anser att det inte är helt klart om förordningen (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. ryms inom lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut. Regeringen bör därför pröva om det krävs åtgärder för att undanröja oklarheter kring förhållandet mellan lagen och förordningen.

3 Riksgäldskontorets bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksgäldskontoret har skriftligen inkommit med synpunkter på Riksrevisionens rapport. Riksgäldskontoret har därvid framfört bl.a. följande:

Stabilitetsfondens målnivå

Riksgäldskontoret anser att det i avvaktan på Finanskriskommitténs utredning saknas anledning att ta ställning i frågan om Riksrevisionens rekommendation om målnivåns utformning.

Placeringen av stabilitetsfondens medel

Riksgäldskontoret instämmer inte i Riksrevisionens rekommendation om att regeringen bör undersöka om hela eller delar av stabilitetsfonden bör placeras i en fond. Även med en sådan fond finns det nackdelar. Att låna upp medel i förväg för att placera i räntebärande papper utgivna av andra emittenter innebär att statsskulden stiger. Det skulle minska låneutrymmet för det fall Sverige får statsfinansiella problem av andra skäl än en bankkris.

En viktig princip i hanteringen av statens finanser är att inte öronmärka vissa inkomster och låsa upp dessa i en riktig fond, dvs. en bestående av värdepapper. I stället skapas vanligtvis konton (i Riksgäldskontoret) där inbetalade medel redovisas. Inkomsterna används för att reducera statsskulden. Så fungerar exempelvis de garantireserver som byggs upp av Riksgäldskontoret och andra statliga garantimyndigheter. Det finns inget i stabilitetsfondens syfte som ger anledning att avvika från denna princip.

Bakom bedömningen att det är viktigt att ha fonder placerade i värdepapper – ett förslag som även diskuteras på EU-nivå – ligger direkt eller

indirekt en misstro mot det finans- och budgetpolitiska regelverket. Tanken är att man genom att på förhand bygga upp en buffert bättre ska kunna motstå oväntade statsfinansiella påfrestningar. Riksgäldskontoret anser att fondering bara till begränsad del kan kompensera för svaga statsfinanser. De största effekterna av en finanskris drabbar statsfinanserna via en kraftig ekonomisk nedgång som slår på reguljära inkomster och utgifter, inte via utgifter för bankstöd som fonden är tänkt att finansiera. Det betyder att om statsfinanserna är svaga i utgångsläget så gör en fond för bankstöd motsvarande ett fåtal procent av BNP bara begränsad nytta. Om å andra sidan statsfinanserna är starka i utgångsläget, gör fonden ingen nytta eftersom staten kommer kunna fortsätta att finansiera sina utgifter med egen nyupplåning.

Sammanfattningsvis anser Riksgäldskontoret att nackdelarna med en fond är större än fördelarna.

Stabilitetsfondens inverkan på statens finansiella ställning

Riksgäldskontoret instämmer delvis i Riksrevisionens rekommendation om att regeringen bör bortse från stabilitetsfondens effekt på det finansiella sparandet vid avstämningar mot överskottsmålet. Stabilitetsavgiften kan betraktas som en finansiering av framtida utgifter och därför kan det vara rimligt att exkludera avgiften från det finanspolitiska regelverket. Det är t.ex. inte rimligt att stabilitetsavgifterna inkluderas när framtida reformutrymme beräknas. Riksgäldskontoret konstaterar att detsamma gäller alla typer av statliga garantiavgifter som tas ut av de statliga garantimyndigheterna. Staten bör därför enligt Riksgäldskontoret ta en generell ståndpunkt för samtliga avgifter och inte enbart fokusera på stabilitetsavgiften. Riksgäldskontoret noterar också att stabilitetsavgiften i sammanhanget utgör relativt blygsamma belopp. Av detta skäl anser Riksgäldskontoret att överskottsmålet skulle kunna bestämmas utifrån generella överväganden, där behovet av buffert för bankstöds- och garantiverksamheterna inkluderas, i stället för att exkludera inkomsterna från stabilitetsavgiften.

Debitera stabilitetsfonden i efterhand för värdet för teckningsrätterna?

Riksgäldskontoret instämmer delvis i Riksrevisionens rekommendation om att regeringen bör undersöka om stabilitetsfonden i efterskott kan debiteras för värdet för teckningsrätterna som överläts till stabilitetsfonden i samband med emissionen i Nordea.

Riksgäldskontoret konstaterar att eftersom riksdagen beslöt om tillskjutandet av de initiala 15 miljarderna, och värdet av teckningsrätterna motsvarade en förmögenhetsöverföring på 4–5 miljarder kronor (beroende på beräkningsmetodik) borde även detta beslut ha underställts riksdagen.

Riksgäldskontoret framhåller vidare att en återföring av ett belopp som motsvarar teckningsrätternas värde skulle innebära ett ökat uttag av stabilitetsavgifter från bankerna i motsvarande omfattning, eftersom målet är att stabilitetsfonden slutligen ska uppgå till motsvarande 2,5 procent av BNP, men konstaterar också att för det fall att målet för fondens stor-

Den initiala överföringen om 15 miljarder kronor

Riksgäldskontoret instämmer inte i Riksrevisionens rekommendation om att regeringen bör pröva om det initiala tillskottet på 15 miljarder kronor inklusive ränta bör återföras, och anför i denna del följande.

Riksgäldskontoret anser att Riksrevisionen har rätt i att det initiala bidraget till stabilitetsfonden på 15 miljarder kronor inte borde ha gett någon extra trovärdighet till systemet utöver vad fondens obegränsade kredit hos Riksgälden gav. Detta är dock en bedömning som är gjord i efterhand, och baserar sig på detaljerad kunskap om det statliga budgetsystemet och om att det finns ett konto i Riksgäldskontoret med obegränsad kredit. Den kunskapen har få medborgare. Att i ett extremt osäkert läge ta risken att det skulle uppstå osäkerhet om statens resurser att hantera krisen hade varit oklokt. Överföringen bidrog de facto till att lugna situationen hösten 2008.

Riksgäldskontoret anser att det inte finns anledning att nu dra tillbaka pengarna. Den finansiella sektorn ska stå alla kostnader i samband med en kris. Riksdagen har dock gjort ett politiskt avgörande och beslutat att man ska dela på kostnaden genom att skattebetalarna skjuter till de första 15 miljarderna. Riksgäldskontoret har svårt att förstå varför Riksrevisionen ifrågasätter detta beslut. Riksgäldskontoret kan också konstatera att de flesta finanskriser orsakas av en kombination av missgrepp i den ekonomiska politiken och felaktiga beslut i den finansiella sektorn. Därmed kan det synas rimligt att även det offentliga bidrar till finansieringen.

Om målet för stabilitetsfondens storlek i relation till BNP tas bort skulle ett beslut om att återta det initiala tillskottet inte få någon reell effekt. Bankernas avgifter blir desamma oavsett om man reducerar saldot på kontot eller inte. Om resultatet av Finanskriskommitténs arbete blir att målet för stabilitetsfondens storlek bibehålles och regering och riksdags ambition är att branschen ska stå för alla kostnader för finanskriser, kan taket lika gärna höjas från 2,5 till 3,0 procent av BNP, i stället för att dra tillbaka de 15 miljarderna. Det skulle ge i stort sett samma effekt på bankernas betalningsskyldighet.

Förordningen om kapitaltillskott till solventa banker m.fl.

Riksgäldskontoret anser att det fanns och fortfarande finns lagstöd för regeringen att besluta om förordningen om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. Riksgäldskontoret konstaterar dock att det av Riksrevisionens rapport att döma verkar finnas utrymme för olika tolkningar och således anledning att förtydliga lagen på denna punkt.

Stabilitetsfondens målnivå

Enligt regeringens mening förutsätter ett långsiktigt hållbart finansieringssystem för stödåtgärder att stabilitetsfondens behållning på sikt ska täcka de sammanlagda statsfinansiella kostnader som är knutna till stödåtgärder som vidtas gentemot kreditinstitut i samband med en betydande bankkris.

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att det finns skäl att se över stabilitetsfondens målnivå och om den bättre bör återspegla risknivån i banksektorn. Finanskriskommittén (Fi 2011:02) har, genom sitt uppdrag att utreda om stabilitetsfonden över huvud taget bör ha en uppsatt målnivå, även mandat att föreslå andra målnivåer. Regeringen avser därför att invänta kommitténs redovisning av sitt uppdrag innan den överväger att vidta åtgärder med anledning av de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat i fråga om fondens nuvarande målnivå. Detta inbegriper förutom Riksrevisionens förslag om att regeringen ska lämna förslag till en målsatt nivå för fonden som bättre avspeglar risknivån i banksektorn, även förslaget om att regeringen ska tydliggöra dels innebörden av den nuvarande målnivån, dels hur avgifterna ska utvecklas efter uppbyggnadsperioden.

Placering av stabilitetsfondens medel

När det gäller stabilitetsfondens konstruktion framgår av 7 kap. 1 § bankstödlagen att inbetalda ersättningar samt avgifter m.m. ska föras till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Den nuvarande placeringen av stabilitetsfondens medel är således i enlighet med vad riksdagen har beslutat. Fondens nuvarande konstruktion överensstämmer även med budgetlagens krav på en fullständig statlig budget, dvs. att alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov ska ingå i statens budget. Den överensstämmer också med konstruktionen av garantireserverna och vissa andra fonder. Kreditinstitutens stabilitetsavgifter förbättrar statens budgetsaldo och sänker statsskulden medan användningen av stabilitetsfonden försämrar budgetsaldot och höjer statsskulden.

Riksrevisionen menar att det ur ett riskdifferentieringsperspektiv torde finnas anledning att bygga upp en fond med en bredare placeringspolicy. Att placera medlen i en fond skulle innebära att inbetalningar till fonden inte förbättrar budgetsaldot och statsskulden blir därmed, allt annat lika, högre. Statens finansiella sparande däremot förbättras av inbetalningarna, både om stabilitetsfonden utgör ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret eller om behållningen placeras i utländska statsobligationer.

Regeringen instämmer med Riksrevisionen om att finanskriser har visat sig vara mycket kostsamma. Att placera stabilitetsfondens behållning i likvida utländska statsobligationer behöver dock varken innebära att statens samlade risk eller kostnader för skattebetalarna vid en finanskris

minskar. Tvärtom kan en stigande statsskuld i en sådan situation skapa en ökad oro. Därutöver bör poängteras att betydande offentligfinansiella effekter av en finanskris kommer av den ekonomiska nedgång den för med sig i form av t.ex. stigande arbetslöshet, dvs. kostnader som inte finansieras av stabilitetsfonden.

Regeringen utesluter dock inte att det kan finnas skäl för att placera de medel som inflyter till stabilitetsfonden på ett annat sätt än på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Regeringen kommer därför att göra en översyn i syfte att ta ställning till om det finns anledning att återkomma till riksdagen med förslag på hur de ersättningar och avgifter som inbetalas till stabilitetsfonden bör placeras. En sådan analys bör ske utifrån ett vidare perspektiv, varvid jämförelser bör göras mellan stabilitetsfonden och t.ex. garantireserverna samt andra fonder som också är konstruerade som räntebärande konton i Riksgäldskontoret och ingår i statsskuldsvältningen. Hänsyn bör också tas till eventuella negativa effekter av stigande statsskuld i orostider.

I sammanhanget bör framhållas att ett slutligt ställningstagande till hur stabilitetsfonden ska konstrueras bör invänta utfallet av förhandlingarna om det ramverk för hantering av banker i kris som Europeiska kommissionen har aviserat.

Stabilitetsfondens inverkan på statens finansiella ställning

Avsättningarna till stabilitetsfonden påverkar inte statens finansiella ställning för ett givet överskottsmål i strikt teoretisk mening. Ett viktigt syfte med stabilitetsfonden är dock att kreditinstituten, genom stabilitetsavgiften, är med och bidrar för de kostnader som kan förväntas uppkomma vid en finansiell kris i form av framtida statliga stödåtgärder som vidtas i enlighet med bankstödlagen. Kreditinstituten bär, sedan inrättandet av stabilitetsfonden och uttaget av stabilitetsavgiften, sina egna risker i större utsträckning jämför med tidigare. Däremot har det aldrig varit ett syfte för regeringen att skapa ett reformutrymme.

Regeringen vill påpeka att överskottsmålet är satt med beaktande av att det bl.a. ska täcka statens eventuella åtaganden i form av statliga stödåtgärder till kreditinstitut, vilket var fallet även före inrättandet av stabilitetsfonden. Inrättandet av stabilitetsfonden har således inte ändrat statens åtagande att värna det finansiella systemets stabilitet och är därmed i sig inte ett skäl för en förändrad nivå av överskottsmålet.

Eftersom förändringar i statens implicita och explicita risker påverkar behovet av buffertar krävs en kontinuerlig uppföljning av dessa risker. Riksgäldskontoret har regeringens uppdrag att årligen redovisa en samlad riskanalys av statliga garantier och krediter, med start den 15 mars 2012.

Finansiering av finanskriser

Regeringen instämmer i Riksrevisionens uppfattning att den finansiella sektorn ska stå för de kostnader som är knutna till statliga stödåtgärder som vidtas gentemot kreditinstitut med anledning av finansiella kriser. Kreditinstituten åläggs därför att betala en särskild årlig stabilitetsavgift. Att kreditinstituten genom att betala stabilitetsavgifter är med och finan-

sierar stabilitetsfonden leder därtill till att kostnaderna för finansiell instabilitet i högre utsträckning än vad som tidigare varit fallet beaktas av instituten. Detta bör i sin tur leda till minskade incitament för ett överdrivet risktagande (s.k. moral hazard). Att utveckla avgiftsuttaget ytterligare genom att införa en riskavspglande avgift som fångar in riskerna i institutets verksamhet och ersättningsprinciper m.m. skulle sannolikt ytterligare minska ett institutets benägenhet att ta risk. Mot denna bakgrund har Finanskriskommittén fått i uppdrag att utreda och föreslå en riskdifferenterad avgift för stabilitetsfonden.

Orsaken till att riksdagen anvisade ett särskilt anslag om 15 miljarder kronor till det räntebärande kontot i Riksgäldskontoret var att den dåvarande turbulensen på finansmarknaden krävde åtgärder för att inge förtroende för den då nyinrättade stabilitetsfonden. Mot bakgrund av den alltjämt turbulenta situationen på finansmarknaden anser regeringen att det inte finns tillräckligt starka skäl för att nu vare sig återföra det initiala kapitalet eller att i efterhand debitera kontot i Riksgäldskontoret för värdet på teckningsrätterna.

En viktig aspekt i sammanhanget är att Riksrevisionens slutsats om att instituten kommer att stå för mindre än hälften av stabilitetsfondens medel baserar sig på antagandet att instituten ska upphöra med att betala stabilitetsavgifter när målnivån uppnås. Något sådant uttalande har regeringen emellertid inte gjort. Grunden för avgiftsuttaget utgörs av bankstödlagen. Lagen ger i dess nuvarande utformning inte utrymme för att upphöra med avgiftsuttaget när målnivån uppnås. De i förarbetena gjorda uttalandena om att de medel som överförs till kontot inom 15 år bör uppnå ett *genomsittligt* värde om 2,5 procent av BNP innebär att fonden ska kunna växa så att den periodvis uppgår till både ett högre och ett lägre värde än 2,5 procent av BNP. Den omständigheten att målnivån uppnås innebär således inte att instituten automatiskt ska upphöra med att betala avgifter till stabilitetsfonden. Regeringen är i stället av uppfattningen att samtliga institut som omfattas av det system som införts för att säkerställa ett skydd för den finansiella stabiliteten, ska fortsätta att betala stabilitetsavgifter. Det faktum att nominell BNP kan förväntas öka över tiden, kräver dessutom ett fortsatt avgiftsuttag för att målnivån, såsom den uttrycks i dag, ska upprätthållas. I sammanhanget bör även nämnas att Finanskriskommitténs översyn av den målsatta nivån kan komma att skapa nya förutsättningar för överväganden på detta område.

Förordningen om kapitaltillskott till solventa banker m.fl.

Regeringen delar inte Riksrevisionens uppfattning att det inte är helt klart om det finns erforderligt lagstöd för förordningen om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. Regeringen anser att det inte finns skäl att ifrågasätta regeringens dåvarande och alltjämt rådande uppfattning om att förordningen inte går utöver det utrymme som följer av bankstödlagen.

När riksdagen i oktober 2008 antog bankstödlagen gavs bl.a. regeringens möjlighet att med kort varsel lämna stöd i *olika* former till kreditinstitut i syfte att motverka en risk för allvarlig störning i det finansiella systemet i landet. En viktig uppgift för det finansiella systemet är kapitalförsörjning, och en viktig del av denna är bankernas kreditgivning. En

störning i kreditförsörjningen kan få allvarliga konsekvenser för all ekonomisk verksamhet. Under den finansiella kris som rådde under hösten 2008 förelåg det betydande svårigheter för svenska företag att finansiera sin verksamhet. Mot denna bakgrund bedömde regeringen det som angeläget att ge svenska företag ökade möjligheter att finansiera sin verksamhet och utlovade redan i förarbetena till bankstödlagen (prop. 2008/09:61 s. 31) att snarast återkomma med åtgärder för att förbättra företags finansieringsförutsättningar.

En avsikt med bankstödlagen var att regeringen skulle ha möjlighet att meddela föreskrifter om stöd enligt lagen. Regeringen har utfärdat bl.a. förordningen om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. Denna förordning reglerar en av de olika former av stöd som enligt bankstödlagen kan lämnas till svenska kreditinstitut, om det krävs för att motverka en allvarlig störning av det finansiella systemet. Förordningen återspeglar och specificerar de principer för stödåtgärder som fastslås i lagen.

Mot denna bakgrund avser regeringen inte att göra några förändringar av förordningen med anledning av Riksrevisionens rekommendation.

Stabilitetsfonden och Nordeas nyemission

Riksrevisionen har undersökt om det var korrekt av staten att använda sig av stabilitetsfonden för att finansiera deltagandet i Nordeas nyemission 2009. Regeringen vill utöver det som framgår av granskningsrapporten tillägga följande. Avtal om kapitaltillskott enligt förordningen om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. ingås av Riksgäldskontoret. Avtalet ska godkännas av regeringen innan Riksgäldskontoret beslutar om kapitaltillskottet. Då kapitaltillskott lämnas ska det förutom villkor som är direkt inriktade på ersättning för det ekonomiska stödet även ställas villkor på institutet. Sådana villkor innebär att det under en i förordningen angiven tidsperiod gäller särskilda restriktioner för löneökningar, bonus, höjningar av styrelsearvodet och avgångsvederlag för företagsledningen. Avsikten är att med sådana villkor tillse dels att det stödmottagande institutet och dess ägare i första hand bär uppkomna kostnader, dels att det skapas en sund incitamentsstruktur i banken.

När det gäller statens deltagande i Nordeas nyemission stämmer det att staten hade kunnat delta i denna utan att använda sig av stabilitetsfonden. De i förordningen angivna förutsättningarna för att godkänna det avtal om kapitaltillskott som Nordea och Riksgäldskontoret ämnade ingå och som överlämnades till regeringen var emellertid uppfyllda. Därtill kom att förhållandena på finansmarknaden vid denna tidpunkt var så allvarliga att det inte bedömdes som osannolikt att även andra banker skulle ingå avtal om stöd enligt förordningen. Att i det läget behandla Nordea annorlunda jämfört med övriga kreditinstitut i Sverige var inte befogat eller ens försvarbart. I stället kunde staten bidra med kapital till Nordea via stabilitetsfonden, och samtidigt uppställa sådana villkor gentemot Nordea som skulle ha gällt även för andra institut om även de hade velat ingå avtal om statliga stödåtgärder. Regeringen anser mot denna bakgrund att det var korrekt att använda sig av stabilitetsfonden, trots att staten var och är aktieägare i Nordea.

5 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser Skr. 2011/12:71

Som framgår av föregående avsnitt instämmer regeringen delvis i Riksrevisionens iakttagelser. Detta gäller framför allt slutsatsen om att utformningen av den nuvarande målnivån kan behöva modifieras i en rad avseenden. Riksrevisionens rekommendation i denna del är dock i allt väsentligt under utredning av Finanskriskommittén. Regeringen kommer under 2012 inleda en översyn av om det finns anledning att återkomma till riksdagen med förslag om att placera de ersättningar och avgifter som inbetalas till stabilitetsfonden på ett annat sätt än på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret.

Regeringen anser därmed att granskningsrapporten är slutbehandlad i och med denna skrivelse.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 februari 2012

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, Ask, Larsson, Elandson, Hägglund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Lööf

Föredragande: statsrådet Norman

Regeringen beslutar skrivelsen 2011/12:71 Riksrevisionens rapport om stabilitetsfonden.