



Riksrevisionens rapport om Stabilitetsfonden

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2011/12:71 Riksrevisionens rapport om Stabilitetsfonden till handlingarna.

I skrivelsen redovisar och kommenterar regeringen de synpunkter om Stabilitetsfonden som Riksrevisionen framför i sin granskningsrapport Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet (RiR 2011:26).

Stabilitetsfonden inrättades mitt under finanskrisen hösten 2008 för att finansiera kostnaderna för stödåtgärder till finansinstituten.

Utskottet konstaterar att flera av de frågeställningar som tas upp i skrivelsen för närvarande utreds inom ramen för den s.k. Finansriskkommitténs arbete.

När det gäller frågan om en eventuell återföring av det kapital som staten initialt tillförde Stabilitetsfonden för att öka förtroendet för fonden anser utskottet det finns anledning att i framtiden återföra kapital från fonden till staten. En sådan överföring är emellertid inte möjlig att genomföra i den närmaste framtiden, enligt utskottets uppfattning. Läget på finansmarknaderna är fortfarande turbulent och en återföring skulle kunna bidra till att öka nervositeten på en redan nervös marknad och minska förtroendet för Stabilitetsfonden.

Två motioner med anledning av skrivelsen avstyrks.

I betänkandet finns tre reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	4
Motionerna	12
Utskottets överväganden	13
Riksrevisionens rapport om Stabilitetsfonden	13
Finansutskottets ställningstagande	13
Reservationer	17
1. Riksrevisionens rapport om Stabilitetsfonden (MP)	17
2. Riksrevisionens rapport om Stabilitetsfonden (SD)	18
3. Riksrevisionens rapport om Stabilitetsfonden – motiveringen (V)	18
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	20
Skrivelsen	20
Följdmotionerna	20

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om Stabilitetsfonden

Riksdagen avslår motionerna

2011/12:Fi5 av Erik Almqvist och Johnny Skalin (båda SD) och

2011/12:Fi6 av Per Bolund (MP) yrkandena 1 och 2 samt

lägger skrivelse 2011/12:71 till handlingarna.

Reservation 1 (MP)

Reservation 2 (SD)

Reservation 3 (V) – motiveringen

Stockholm den 10 maj 2012

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Elisabeth Svantesson (M), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Maryam Yazdanfar (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Per Åsling (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Erik Almqvist (SD), Ulla Andersson (V) och Sven-Erik Bucht (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I mitten av oktober 2011 lämnade Riksrevisionen (RiR) rapporten Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet (RiR 2011:26) till riksdagen.

Mitt under den akuta finanskrisen i oktober 2008 beslutade riksdagen om den s.k. bankstödslagen (2008:814) som innehöll olika möjligheter för staten att ge stöd till kreditinstitut för att motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet. Bland annat inrättades Stabilitetsfonden för att finansiera kostnaderna för olika stödåtgärder. I rapporten granskar RiR utformningen av Stabilitetsfonden, om den är effektiv för att uppnå riksdagens mål med fonden och om den använts i enlighet med riksdagens intentioner.

Den 31 oktober 2011 överlämnade riksdagen RiR:s rapport till regeringen. I den aktuella skrivelsen, som lämnades till riksdagen i mitten av februari 2012, redovisar regeringen sin syn på rapporten. I skrivelsen redovisas även Riksgäldskontorets synpunkter på rapporten.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Övergripande innehåll i Riksrevisionens rapport

RiR:s granskning bygger på följande fyra frågeställningar: Är fonden ett effektivt verktyg? Stärks statens finansiella ställning? Finansieras kostnaderna för en finanskris huvudsakligen av banksektorn? Var det korrekt att använda Stabilitetsfonden för att finansiera statens deltagande i Nordeas nyemission 2009? Nedan sammanfattas RiR:s iakttagelser och synpunkter under respektive frågeställning.

Är fonden ett effektivt verktyg?

- RiR ifrågasätter om det är lämpligt att den s.k. målnivån för Stabilitetsfonden fastställs till 2,5 procent av BNP. Enligt RiR har utvecklingen av riskerna i banksektorn inte något klart samband med tillväxten i den svenska ekonomin.
- RiR är också kritisk till att medlen i fonden placeras på ett räntelöst konto i Riksgäldskontoret. Stabilitetsfonden är inte en fond i vilken staten har tillgångar som kan användas vid en finanskris, utan eventuella stöd via Stabilitetsfonden måste finansieras genom upplåning, dvs. genom att staten emitterar statspapper. Erfarenheter från tidigare kriser visar att kostnaden för att låna kan öka dramatiskt när staten tvingas

rädda det finansiella systemet. Ser man till riskdiversifiering finns det därför anledning att bygga upp en fond med ett bredare placeringsperspektiv.

Stärker Stabilitetsfonden statens finansiella ställning?

- En effektiv stabilitetsfond ska enligt RiR leda till att statens finansiella ställning stärks när behållningen i fonden ökar. RiR menar att Stabilitetsfonden inte har den effekten på statens finansiella ställning.
- Anledningen är att utvecklingen av statens finansiella ställning bestäms av det finansiella ramverket och målet om ett överskott i de offentliga finanserna på 1 procent av BNP och att avgifterna till Stabilitetsfonden räknas in när sparandet stäms av mot överskottsmålet. Detta får till effekt att avgifterna till Stabilitetsfonden kommer att motsvaras av ett minskat skatteuttag eller ökade utgifter på andra områden. Av den anledningen kan man enligt RiR anta att statsskuldens storlek kommer att vara opåverkad av uppbyggnaden av Stabilitetsfonden.

Finansieras kostnaderna för en finanskris huvudsakligen av banksektorn?

- Kreditinstituten betalar in en stabilitetsavgift till Stabilitetsfonden. Målet är att kreditinstituten ska svara för huvuddelen av finansieringen av fonden. Enligt stödlagens förarbeten ska fonden efter 15 år uppgå till i genomsnitt 2,5 procent av BNP. Regeringen och riksdagen har dock överfört stora medel till fonden, dels genom ett första tillskott på 15 miljarder kronor, dels genom att Stabilitetsfonden fått utnyttja statens teckningsrätter i Nordea utan att fonden behövt betala för dem.
- De initiala 15 miljarderna motsvarar nästan 0,5 procent av BNP. Läger man sedan till värdet av fondens innehav av Nordea och utdelningar på innehavet innebär det att kreditinstitutens avgifter inte kommer att motsvara målet om att avgifterna ska svara för huvuddelen av Stabilitetsfondens finansiering. Det finns en risk att skattebetalarna kommer att svara för mer än hälften av finansieringen om de nuvarande reglerna behålls.

Var det rätt att använda Stabiliseringsfonden till finansieringen av nyemissionen i Nordea 2009?

- I februari 2009 utfärdade regeringen förordningen (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. Med förordningen som stöd använde regeringen Stabilitetsfonden för att finansiera statens andel i Nordeas nyemission, motsvarande 5,6 miljarder kronor.
- RiR anser i sin granskningsrapport att begreppet i förordningen "att stärka kreditförsörjningen" saknar motsvarighet i bankstödslagen. RiR noterar att det i författningskommentaren till bankstödslagen finns en

hänvisning till den numera upphävda lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut. I den anges att statligt stöd fick lämnas för att trygga kreditförsörjningen (då avsågs stöd för att garantera att instituten kunde fullgöra sina förpliktelser i rätt tid).

- Att trygga eller att förstärka kreditförsörjning är enligt RiR inte samma sak. I synnerhet gäller det när statens insats inte påverkade utfallet av Nordeas nyemission. Emissionen var garanterad av andra ägare förutom staten, och dessutom av två investmentbanker.
- RiR har låtit professor Wiweka Warnling-Nerep yttra sig i frågan om förordningen om kapitaltillskott till banker m.fl. är förenlig med bankstödslagen. Hon anser att det inte finns utrymme i lagen för innehållet i förordningen.
- RiR konstaterar vidare att det framkommit i intervjuer att en bidragande orsak till regeringens handlande var att den ville värna utgiftstaket. Enligt RiR hade det dock under rådande omständigheter varit mer rättframt att delta i Nordeas nyemission via statsbudgeten.

Riksrevisionens rekommendationer

Nedan redovisas RiR:s rekommendationer följt av regeringens och Riksgäldskontorets synpunkter på RiR:s slutsatser.

Stabilitetsfondens målnivå

Riksrevisionens rekommendation

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 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.

Regeringens skrivelse om rekommendationen

Regeringen delar RiR:s uppfattning att det finns skäl att se över Stabilitetsfondens målnivå och analysera om den bättre bör återspegla risknivån i banksektorn. Finanskriskommittén (Fi 2011:02) har i uppdrag att utreda om Stabilitetsfonden behöver ha en målnivå, men den har också mandat att föreslå andra målnivåer än den nuvarande. Regeringen avser att invänta kommitténs slutsatser innan den överväger att vidta åtgärder inom detta område. Då handlar det, förutom om målnivån, även om eventuella tydliggöranden av den nuvarande målnivån och om hur avgifterna till systemet ska utvecklas efter uppbyggnadsperioden.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret avvaktar Finanskriskommitténs arbete innan den tar ställning till Stabilitetsfondens målnivå.

Placeringen av stabilitetsfondens medel

Riksrevisionens rekommendation

Regeringen bör undersöka om de medel som kommer in till fonden kan placeras på annat sätt än genom avbetalningar på statsskulden. Undersökningen bör t.ex. utvärdera om hela eller delar av Stabilitetsfondens medel bör placeras i utländska värdepapper med låg risk, som skulle kunna säljas när fonden behöver användas. Regeringen skulle kunna ge tilläggsdirektiv till Finanskriskommittén att genomföra denna typ av undersökningar.

Regeringens skrivelse om rekommendationen

Den nuvarande placeringen av Stabilitetsfondens medel sker i enlighet med bankstödslagen och riksdagens beslut. Fondens konstruktion stämmer överens med budgetlagens krav på en fullständig budget, dvs. att alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov ska ingå i statens budget. Den stämmer även överens med konstruktionen av redan befintliga garantireserver och vissa andra fonder. Stabilitetsavgifterna förbättrar statens budgetsaldo och sänker statsskulden medan en användning av fonden försämrar budgetsaldot och höjer statsskulden.

Regeringen delar RiR:s uppfattning att finanskriser kan vara mycket kostsamma, vilket erfarenheterna visat. En placering av pengarna i Stabilitetsfonden i likvida utländska statsobligationer behöver dock inte innebära att statens samlade risk eller kostnaderna för skattebetalarna vid en finanskris minskar.

Regeringen utesluter emellertid inte att det kan finnas skäl att placera fondens pengar på annat sätt än på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Regeringen kommer därför att göra en översyn av systemet för att se om det finns anledning att återkomma till riksdagen med förslag om hur medlen i fonden bör placeras. En sådan analys bör, enligt regeringen, göras utifrån ett vidare perspektiv där jämförelser görs mellan Stabilitetsfonden och t.ex. garantireserverna och andra fonder som är konstruerade som räntebärande konton i Riksgäldskontoret och som ingår i statsskuld-förvaltningen. I översynen bör hänsyn också tas till eventuella negativa effekter av en stigande statsskuld i kristider.

Ett slutligt ställningstagande till hur Stabilitetsfonden bör konstrueras bör avvakta de pågående förhandlingarna om EU-kommissionens förslag till ett gemensamt europeiskt ramverk för hantering av banker i kris, enligt regeringen.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret delar inte RiR:s uppfattning att regeringen bör undersöka om hela eller delar av Stabilitetsfonden bör placeras i en fond. Nackdelarna med en sådan fond är större än fördelarna. Att låna upp medel i förväg för att placera i räntebärande värdepapper innebär att statskulden stiger. Det skulle minska det svenska låneutrymmet om Sverige får statsfinansiella problem av andra skäl än en bankkras.

En viktig svensk princip i hanteringen av statens finanser är att inte öronmärka vissa inkomster och låsa pengarna i en riktig fond, dvs. en fond bestående av värdepapper. I stället skapas konton i Riksgäldskontoret, och inkomsterna används för att minska statsskulden. Så fungerar Riksgäldskontorets garantireserver och andra statliga garantimyndigheter. Det finns ingen anledning att avvika från denna princip när det gäller Stabilitetsfonden.

Den bakomliggande orsaken till att man diskuterar och föreslår att fonden ska vara placerad i värdepapper är en misstro mot det finans- och budgetpolitiska ramverket. Tanken är att om man på förhand bygger upp en buffert kan man bättre stå emot oväntade statsfinansiella påfrestningar. De största effekterna av en finanskris drabbar statsfinanserna via en kraftig ekonomisk nedgång, inte via utgifter för bankstöd som fonden är tänkt att finansiera. Det betyder, enligt Riksgäldskontoret, att om statsfinanserna är svaga i utgångsläget så gör en fond för bankstöd på ett par procent av BNP endast begränsad nytta. Om däremot statsfinanserna är starka i utgångsläget gör fonden ingen nytta eftersom staten kommer att kunna fortsätta att finansiera sina utgifter med egen nyupplåning.

Stabilitetsfondens inverkan på statens finansiella ställning

Riksrevisionens rekommendation

För att Stabilitetsfonden ska stärka statens finansiella ställning bör regeringen bortse från fondens effekt på det finansiella sparandet vid avstämmningar mot målet om överskott i den offentliga sektorn.

Regeringens skrivelse om rekommendationen

Ett viktigt syfte med fonden är att kreditinstituten, genom stabilitetsavgiften, är med och betalar kostnaderna för stödåtgärder (enligt stödlagen) vid en finansiell kris. Sedan inrättandet av fonden bär kreditinstituten sina egna risker i större utsträckning än tidigare. Däremot har det aldrig varit ett syfte för regeringen att skapa ett reformutrymme.

Överskottsmålet är satt med beaktande av att det bl.a. ska täcka statens eventuella åtaganden i form av statliga stödåtgärder till kreditinstitut. Det gällde även tidigare, innan Stabilitetsfonden inrättades. Inrättandet av fonden har inte ändrat statens åtagande att värna det finansiella systemet och är därför inte ett skäl för att ändra nivån på överskottsmålet.

Förändringar i statens implicita och explicita risker påverkar behovet av buffertar. Därför krävs en kontinuerlig uppföljning av dessa risker. Riksgäldskontoret har fått i uppdrag att årligen redovisa en samlad riskanalys av statliga garantier och krediter. Den första redovisningen lämnades den 15 mars 2012.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret instämmer delvis i RiR:s rekommendation. Stabilitetsavgiften kan ses 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 stabiliseringsavgiften inkluderas när framtida reformutrymme beräknas. Riksgäldskontoret konstaterar dock samtidigt att detta gäller alla typer av statliga garantiavgifter som tas ut av statliga myndigheter, inte bara stabiliseringsfondsavgiften. Regeringen bör därför utarbeta en generell ståndpunkt för samtliga avgifter. Riksgäldskontoret noterar i det sammanhanget att stabilitetsavgiften omfattar relativt blygsamma belopp.

Riksgäldskontoret anser att överskottsmålet skulle kunna bestämmas utifrån generella överväganden, där behovet av buffert för bankstöds- och garantiverksamheterna inkluderas, i stället för att man exkluderar inkomsterna från stabilitetsavgiften.

Återföring av det initiala kapitalet och debitering av värdet av teckningsrätterna i Nordea

Riksrevisionens rekommendation

En rimlig målsättning bör vara att den finansiella sektorn står för de direkta kostnaderna som är knutna till stödåtgärder i den finansiella sektorn vid en kris. Stabilitetsfondens behållning bör därför utgöras av avgifter som bankerna betalar. För att så ska bli fallet bör regeringen undersöka om Stabilitetsfonden kan debiteras i efterskott för värdet av teckningsrätterna i Nordeas nyemission. Regeringen bör även pröva om det initiala tillskottet om 15 miljarder kronor inklusive ränta bör återföras.

Regeringens skrivelse om rekommendationen

Regeringen delar RiR:s uppfattning att den finansiella sektorn ska stå för de kostnader som är knutna till statliga stödåtgärder vid en finanskris. Det är därför instituten åläggs att betala den årliga stabilitetsavgiften. Detta minskar institutens incitament att ta överdrivna risker. För att ytterligare minska risktagandet kan man införa avgifter som avspeglar riskerna i ett institut. Finanskriskommittén har därför fått i uppdrag att utreda och föreslå en riskdifferentierad avgift till Stabilitetsfonden.

Anledningen till att riksdagen beslutade att tillföra fonden ett initialt kapital på 15 miljarder kronor var att turbulensen på finansmarknaden krävde omedelbara åtgärder för att skapa förtroende för fonden. Mot bakgrund av att situationen på finansmarknaden fortfarande är turbulent anser

regeringen att det inte finns starka skäl för att nu återföra det initiala kapitalet eller att i efterhand debitera kontot i Riksgäldskontoret för värdet på teckningsrätterna i Nordea.

RiR menar i sin rapport att instituten kommer att stå för mindre än hälften av finansieringen av Stabilitetsfonden. RiR:s beräkning baseras på ett antagande om att instituten ska upphöra med att betala stabilitetsavgifter när målnivån i Stabilitetsfonden har uppnåtts. Något sådant uttalande har emellertid inte gjorts, enligt regeringen. I bankstödslagen finns inget utrymme för att upphöra med avgiftsuttaget när målnivån uppnåtts. Uttalandena i lagens förarbeten om att fonden inom 15 år bör uppnå ett genomsnittligt värde på 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. Detta innebär att instituten automatiskt inte ska upphöra med att betala avgifter till fonden när den nått målet. Regeringens uppfattning är i stället att instituten ska fortsätta att betala avgifter. Det faktum att BNP ökar över tiden kräver dessutom att instituten fortsätter att betala in avgifter för att målnivån ska upprätthållas. Finanskriskommitténs uppdrag att göra en översyn av målnivån kan leda till nya överväganden på detta område, enligt regeringen.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret instämmer delvis i RiR:s rekommendation att i efterhand debitera fonden för värdet av teckningsrätterna. Riksgäldskontoret anser också att beslutet att överföra teckningsrätterna till fonden borde ha underställts riksdagen. Riksgäldskontoret framhåller att en återföring av värdet av teckningsrätterna skulle innebära ökade avgifter för bankerna i motsvarande omfattning, eftersom målet är att fonden slutligt ska uppgå till 2,5 procent av BNP.

Riksgälden instämmer däremot inte i RiR:s rekommendation om en återföring av det initiala tillskottet på 15 miljarder kronor.

RiR har enligt Riksgäldskontoret rätt i att det initiala bidraget på 15 miljarder kronor inte borde ha gett någon extra trovärdighet till systemet utöver fondens obegränsade kredit hos Riksgäldskontoret. Men det är en bedömning som är gjord i efterhand och som bygger på detaljerad kunskap om det statliga budgetsystemet. Det är få medborgare som har den kunskapen. Att i det extrema läge som rådde hösten 2008 ta risken att det uppstår osäkerhet om statens resurser att hantera krisen hade varit oklokt. Överföringen bidrog till att lugna situationen.

Riksgäldskontoret anser att det nu inte finns någon anledning att dra tillbaka pengarna. Den finansiella sektorn ska stå för alla kostnader i samband med en kris. Riksdagen har dock gjort en politisk avvägning och beslutat att man ska dela på kostnaden genom att skattebetalarna skjuter till de första 15 miljarderna. Riksgäldskontoret har svårt att förstå varför

RiR ifrågasätter det beslutet, och konstaterar samtidigt att de flesta finanskriser orsakas av en kombination av missgrepp i den ekonomiska politiken och felaktiga beslut i den finansiella sektorn.

Vidare anför Riksgäldskontoret följande: Om Stabilitetsfondens storlek i relation till BNP tas bort får ett beslut att återta det initiala tillskottet ingen reell effekt. Bankernas avgifter blir desamma oavsett om man reducerar saldot på kontot eller inte. Om målet behålls på 2,5 procent av BNP och regeringens och riksdagens ambition är att den finansiella sektorn ska stå för alla kostnader för finanskriser kan man lika gärna höja taket till 3 procent av BNP, i stället för att dra tillbaka de 15 miljarderna. Det skulle i stort sett ge samma effekt på bankernas betalningsskyldighet.

Förordningen om kapitaltillskott till solventa banker m.fl.

Riksrevisionens rekommendation

Det är inte helt klart om förordningen (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. rymmer 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.

Regeringens skrivelse om rekommendationen

Regeringen delar inte RiR:s uppfattning att det inte är helt klart om det finns det lagstöd som krävs för förordningen om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. Regeringen anser att det inte finns skäl att ifrågasätta regeringens dåvarande och alltså rådande uppfattning att förordningen inte går utöver det utrymme som följer av bankstödslagen. Förordningen återspeglar och specificerar de principer som fastslås i lagen. Mot den bakgrunden avser regeringen att inte göra några förändringar i förordningen.

När det gäller statens deltagande i Nordeas nyemission anför regeringen bl.a. följande: Staten hade kunnat delta i Nordeas nyemission utan att använda sig av Stabilitetsfonden. Förutsättningarna för kapitaltillskott enligt förordningen var dock uppfyllda. Förhållandena på finansmarknaderna var vid den aktuella tidpunkten så allvarliga att regeringen gjorde bedömningen att det inte var osannolikt att även andra banker skulle ingå avtal om stöd enligt förordningen. Att i det läget behandla Nordea annorlunda än övriga kreditinstitut i Sverige var inte befogat eller ens försvarbart, enligt regeringen. Regeringen anser att det var korrekt att använda sig av Stabilitetsfonden, trots att staten var och är aktieägare i Nordea.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret anser att det finns och fortfarande finns lagstöd för regeringen att besluta om förordningen om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. Av RiR:s rapport att döma verkar det dock finnas utrymme för olika tolkningar. Därför kan det finnas anledning att förtydliga lagen på denna punkt, enligt Riksgäldskontoret.

Motionerna

I motion 2011/12:Fi6 av Per Bolund (MP) anser motionären att regeringen bör återkomma med förslag på hur nivån i Stabilitetsfonden kan relateras till bankernas storlek och risktagande i stället för som i dag till BNP (yrkande 1). Motionären konstaterar att RiR i sin rapport anser att det finns en risk för att skattebetalarna i slutändan kommer att ha stått för mer än hälften av finansieringen av Stabilitetsfonden. Motionärerna skriver att detta inte är acceptabelt och att regeringen måste agera så att det kapital som staten lagt in i fonden återförs till skattebetalarna. Regeringen bör också återkomma med förslag om hur fonden kan konstrueras om så att den absoluta merparten av finansieringen av fonden i slutändan har kommit från kreditinstituten (yrkande 2).

I motion 2011/12:Fi5 av Erik Almqvist och Johnny Skalin (båda SD) delar motionärerna Riksrevisionens ståndpunkt att värdet på de statliga teckningsrätter i Nordea som nyttjats av Stabilitetsfonden bör återbördas till staten. Motionärerna delar uppfattningen att den finansiella sektorn ska stå för de kostnader som är knutna till statliga stödåtgärder vid finanskriser och motsätter sig att skattemedel eller andra medel som kan betraktas som medborgarnas tillgångar förs över till Stabilitetsfonden. De medel som motsvarar värdet av teckningsrätterna bör i stället krävas in från berörda finansiella aktörer.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om Stabilitetsfonden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse 2011/12:71 Riksrevisionens rapport om Stabilitetsfonden till handlingarna. Utskottet konstaterar att flera av de frågeställningar som behandlas i skrivelsen för närvarande utreds inom ramen för den s.k. Finansskris-kommitténs arbete. När det gäller frågan om en eventuell återföring av det kapital som staten initialt tillförde Stabilitetsfonden för att öka förtroendet för fonden anser utskottet det finns anledning att i framtiden återföra kapital från fonden till staten. Enligt utskottets uppfattning är det emellertid inte möjligt att genomföra en sådan överföring i den närmaste framtiden. I dagsläget är situationen på finansmarknaderna fortfarande turbulent och en återföring skulle kunna bidra till att öka nervositeten på en redan nervös marknad och minska förtroendet för stabilitetsfonden. Motionerna avslås.

Jämför reservationerna 1 (MP), 2 (SD) och 3 (V).

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet har granskat regeringens skrivelse 2011/12:71 Riksrevisionens rapport om stabilitetsfonden. I skrivelsen redovisar regeringen sina synpunkter på Riksrevisionens rapport Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet? (RiR 2011:26). I skrivelsen redovisas också Riksgäldskontorets synpunkter på RiR:s rapport.

Utskottet välkomnar RiR:s rapport om Stabilitetsfonden och har tagit del av regeringens skrivelse. Det är enligt utskottets mening utomordentligt viktigt att man på olika sätt granskar och utvärderar de olika åtgärder som vidtogs mitt under den brinnande finanskrisen 2008–2009.

Den s.k. bankstödslagen inklusive beslutet om att inrätta en stabilitetsfond togs av riksdagen i oktober 2008, endast några veckor efter konkursen i Lehman Brothers. Erfarenheterna visar att finanskriser kan bli oerhört kostsamma, för både statsfinanserna och den reala ekonomin. Huvuduppgiften för Stabilitetsfonden är därför att finansiera statens kostnader för krisstöd till finansinstituten, och fonden byggs i huvudsak upp genom att kreditinstituten betalar in den s.k. stabilitetsavgiften till fonden. Förutom att det skapas ett utrymme för krisfinansiering innebär fonden att kreditinstituten i betydligt större utsträckning än tidigare får ta ansvar för sina egna risker och stabiliteten i det svenska finansiella systemet.

Detta är en enligt utskottets mening en mycket viktig del av Stabilitetsfonden. Kreditinstitutens avgifter till fonden förväntas leda till att det överdrivna risktagandet i banksektorn minskar. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att den s.k. Finanskriskommittén (FI2011:02) har fått i uppgift att utreda och föreslå en s.k. riskdifferentierad avgift. Genom att införa ett avgiftssystem för fonden som i hög grad speglar riskerna i ett enskilt kreditinstitut kan man sannolikt ytterligare minska kreditinstitutens benägenhet att ta alltför stora risker.

RiR ger i sin rapport ett antal rekommendationer för stabilitetsfonden. Utskottet koncentrerar sig till frågorna om den långsiktiga nivån, placeringen av fondens medel och återföring av det kapital som staten redan satt in i fonden.

Stabilitetsfondens mål

I sin rapport ifrågasätter RiR målet att fonden i genomsnitt ska uppgå till 2,5 procent av BNP. RiR menar i stället att regeringen bör föreslå ett mål för fondens storlek som bättre återspeglar riskerna i banksystemet än målets nuvarande koppling till BNP. Liknande förslag finns i motion Fi6 (MP) där motionären anser att nivån i Stabilitetsfonden bör relateras till bankernas storlek och risktagande i stället för till BNP. RiR anser också att regeringen också bör förtydliga vad det innebär att fonden i genomsnitt ska uppgå till 2,5 procent av BNP och hur kreditinstitutens stabilitetsavgifter ska utvecklas efter att fonden byggts upp till den målsatta nivån.

I likhet med regeringen delar utskottet RiR:s uppfattning. Det finns enligt utskottets mening anledning att se över fondens mål och utreda hur målet tydligare kan återspegla riskerna i banksystemet. Utskottet konstaterar att det ingår i Finanskriskommitténs uppdrag att utreda om Stabilitetsfonden behöver ha ett mål och att föreslå eventuella alternativa mål för fonden. Regeringen anger i skrivelsen att den efter att kommittén har presenterat sina slutsatser kommer att återkomma med förslag om målnivå, men också med eventuella förtydliganden av det nuvarande målet och utvecklingen av stabiliseringsavgifterna.

Eftersom det pågår en utredning vill utskottet avvakta med att ta ytterligare ställning till en förändring av målformuleringen. Enligt utskottets mening finns det också anledning att avvakta Finanskriskommitténs slutsatser innan man t.ex. tar ställning till hur stabilitetsavgiften ska utvecklas i framtiden. Den frågan är också i hög grad beroende av vilket mål man sätter för fondens storlek.

Placeringen av fondens medel

RiR är även kritisk till hur pengarna i Stabilitetsfonden placeras. RiR anser att regeringen bör undersöka om fondens kapital t.ex. bör placeras i utländska värdepapper i stället för som i dag genom avbetalningar på statskulden.

I enlighet med bankstödslagen placeras fondens kapital i dag på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Regeringen påpekar också i skrivelsen att konstruktionen stämmer överens med budgetlagens krav och att många andra statliga garantireserver och fonder är konstruerade på samma sätt.

Utskottet kan konstatera att frågan om hur kapitalet i Stabilitetsfonden ska placeras är komplicerad. Det finns både för- och nackdelar med de olika metoderna, och en eventuell förändring bör föregås av en noggrann utredning. Frågan kompliceras ytterligare av de pågående förhandlingarna om EU-kommissionens förslag om ett gemensamt europeiskt ramverk för hantering av banker i kris. I kommissionens ramverk finns förslag om hur en stabilitets- eller s.k. bankavvecklingsfond bör konstrueras.

Regeringen anger i skrivelsen att den inte utesluter att det kan finnas skäl att se över placeringen av Stabilitetsfondens kapital. Den kommer därför att göra en översyn för att ta ställning till om det finns anledning att återkomma till riksdagen med förslag om hur ersättningar och avgifter som betalats in till Stabilitetsfonden bör placeras.

Enligt uppgifter som utskottet fått från Finanskriskommittén kommer kommittén också att utreda hur Stabilitetsfondens kapital bör placeras – om den bör vara en faktisk fond eller som nu en kontobehållning i Riksgäldskontoret.

Utskottet vill även här avvakta pågående utredningar innan den tar ställning till hur Stabilitetsfondens medel bör placeras för att man ska nå högsta möjliga effektivitet. Ett definitivt beslut om placeringarna bör också avvakta resultatet av EU-förhandlingarna om det europeiska krisramverket. Utskottet menar också att regeringen bör utreda en möjlig samordning av Stabilitetsfondens medel och avgifterna för insättningsgarantin med syfte att bidra till en effektiv krishantering

Återföring av initialt kapital

I sin rapport ifrågasätter RiR om målet att kreditinstituten ska stå för huvuddelen av finansieringen i Stabilitetsfonden verkligen kommer att uppfyllas. I stället menar de att det finns en risk att skattebetalarna kommer att stå för mer än hälften av finansieringen, om hänsyn tas till de 15 miljarder kronor som staten initialt förde in i fonden och värdet och värdetillväxten på statens teckningsrätter i Nordea, som fonden fått utnyttja.

Utskottet vill kraftigt understryka att det är kreditinstituten som ska stå för finansieringen av Stabilitetsfonden och statens kostnader för stöd vid en finanskris. RiR:s beräkningar bygger på att Stabilitetsfonden når sin målnivå på i genomsnitt 2,5 procent av BNP efter 15 år och att kreditinstituten därefter inte betalar in några ytterligare avgifter till fonden. Detta kan bli missvisande eftersom det inte finns något beslut eller stöd i bankstödslagen om att bankernas avgifter till fonden ska upphöra när fonden nått målnivån. Eftersom målet är knutet till BNP, och BNP kan förväntas stiga över tiden, kräver det dessutom att avgifter fortsätter att komma in till fon-

den för att målet ska kunna upprätthållas. Utskottet konstaterar också att regeringen skriver att den anser att kreditinstituten ska fortsätta att betala in stabilitetsavgifter till fonden även efter att fonden nått sitt mål.

RiR anser att regeringen bör undersöka om statens initiala kapital till Stabilitetsfonden och värdet av teckningsrätterna i Nordea bör föras tillbaka till staten. Liknande förslag finns i motionerna Fi6 (MP) och Fi5 (SD).

Utskottet vill börja med att påminna om att riksdagen tog beslutet om att inrätta Stabiliseringsfonden mitt under den akuta finanskrisen. Runt om i världen vacklade banksystemen, och världsekonomin gick in i ett förlopp som närmast kan beskrivas som fritt fall. I det läget var det enligt utskottets mening absolut nödvändigt att förse Stabiliseringsfonden med ett grundkapital för att skapa ett förtroende för fonden. Utskottet konstaterar att den uppfattningen delas av Riksgäldskontoret. Riksgäldskontoret anser i skrivelsen att överföringen från staten till Stabilitetsfonden bidrog till att lugna ned situationen.

Utskottet anser dock att det finns anledning att i framtiden återföra kapital från fonden till staten. Enligt utskottets uppfattning är det emellertid inte möjligt att genomföra en sådan överföring i den närmaste framtiden. I dagsläget är läget på finansmarknaderna fortfarande turbulent och en återföring skulle kunna bidra till att öka nervositeten på en redan nervös marknad och minska förtroendet för Stabilitetsfonden.

Med det som anförts föreslår utskottet att regeringens skrivelse 2011/12: 71 Riksrevisionens rapport om Stabilitetsfonden läggs till handlingarna. Förslagen i motionerna 2011/12:Fi6 (MP) och 2011/12:Fi5 (SD) avstyrks.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer.

1. Riksrevisionens rapport om Stabilitetsfonden (MP)

av Per Bolund (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen lägger skrivelse 2011/12:71 till handlingarna och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2011/12:Fi6 av Per Bolund (MP) yrkandena 1 och 2 och

avslår motion

2011/12:Fi5 av Erik Almqvist och Johnny Skalin (båda SD).

Ställningstagande

Jag delar Riksrevisionens (RiR) uppfattning att det är tveksamt att som i dag koppla storleken på Stabilitetsfonden till BNP. Den svenska banksektorn har under 2000-talet vuxit betydligt snabbare än Sveriges BNP. Jag anser därför att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om hur målet för storleken på Stabilitetsfonden i stället kan kopplas till banksektorns storlek och risktagande.

RiR hävdar i sin rapport att det finns en risk för att skattebetalarna i slutändan kommer att ha stått för mer än hälften av finansieringen av Stabilitetsfonden. Detta är enligt min mening en helt oacceptabel utveckling. Kreditinstituten ska stå för den absoluta merparten av finansieringen av Stabilitetsfonden och statens kostnader för stöd vid en finanskris, inte skattebetalarna. Jag anser därför att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om hur det kapital som staten redan satt in i Stabilitetsfonden, de initiala 15 miljarder kronorna och värdet av statens teckningsrätter i Nordea, kan återföras till skattebetalarna.

Statens roll i Stabilitetsfonden bör begränsas till att administrera fonden och se till att fondens medel används effektivt vid finansiell oro. Staten ska inte stå för merparten av fondens resurser.

Jag anser därför att riksdagen som sin mening bör ge regeringen till känna vad jag i reservationen anfört om målet för Stabilitetsfonden och om att kreditinstituten ska stå för den absoluta merparten av finansieringen av fonden. Därmed tillstyrker jag förslagen i motion 2011/12:Fi6 yrkandena 1 och 2 och avstyrker förslaget i motion 2011/12:Fi5.

2. Riksrevisionens rapport om Stabilitetsfonden (SD)

av Erik Almqvist (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen lägger skrivelse 2011/12:71 till handlingarna och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2011/12:Fi5 av Erik Almqvist och Johnny Skalin (båda SD) och avslår motion

2011/12:Fi6 av Per Bolund (MP) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Jag delar Riksrevisionens (RiR) uppfattning att kreditinstituten ska stå för finansieringen av Stabilitetsfonden och statens kostnader för stöd vid en finanskris.

Jag anser därför att staten inte ska överföra några medel till Stabilitetsfonden, vare sig direkt genom skattemedel eller indirekt genom en överföring av vad som kan betraktas som medborgarnas tillgångar.

Speciellt beklagligt är det att regeringen 2009 lät Stabilitetsfonden utnyttja statens teckningsrätter i Nordeas nyemission. Värdet av teckningsrätterna uppgick till 5,6 miljarder kronor. RiR:s granskning visar dessutom att det är tveksamt om transaktionen var juridiskt korrekt.

Min uppfattning är att staten snarast bör återbörda det kapital som staten redan satt in i Stabilitetsfonden, inklusive värdet av teckningsrätterna i Nordea. Det hål som då uppstår i fonden bör man i stället kräva in från berörda privata finansiella aktörer. Detta för att nå syftet att det finansiella systemet ska bära sina egna kostnader och att skattebetalarna inte ska drabbas vid störningar i det finansiella systemet.

Jag anser därför att riksdagen som sin mening bör ge regeringen till känna vad jag i reservationen anför om att staten bör återbörda det kapital man redan satt in i Stabilitetsfonden. Därmed tillstyrker jag förslaget i motion 2011/12:Fi5 och avstyrker förslagen i motion 2011/12:Fi6 yrkandena 1 och 2.

3. Riksrevisionens rapport om Stabilitetsfonden – motiveringen (V)

av Ulla Andersson (V).

Ställningstagande

Jag vill understryka att det är självklart att kreditinstituten ska stå för finansieringen av Stabilitetsfonden. När fonden inrättades under den akuta finanskrisen 2008 var det rimligt att staten gick in med ett initialt kapital för skapa ett förtroende för fonden.

Nu har fonden börjat byggas upp. Sveriges banker har rekapitaliserat sig och den situation som rådde under finanskrisen när två av Sveriges fyra storbanker riskerade att gå omkull är nu inte aktuell.

Jag anser därför att man redan nu kan påbörja en planerad och successiv återföring av det kapital som staten satt in i Stabilitetsfonden. Detta underlättas av att bankinstituten sedan 2011 betalar in full avgift till fonden. Behållningen i fonden uppgick till drygt 19 miljarder kronor (exklusive aktierna i Nordea) i slutet av februari 2012. Inklusiva aktierna i Nordea (marknadsvärderade) uppgick behållningen till 37,5 miljarder kronor. Vänsterpartiet anser också att avgifterna till fonden ska vara progressiva så att banker som tar större risk får betala en högre avgift.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2011/12:71 Riksrevisionens rapport om stabilitetsfonden.

Följdmotionerna

2011/12:Fi5 av Erik Almqvist och Johnny Skalin (båda SD):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att värdet på de statliga teckningsrätter i Nordea som nyttjas av Stabilitetsfonden ska återbördas staten.

2011/12:Fi6 av Per Bolund (MP):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag på hur Stabilitetsfondens nivå kan relateras till banksektorns storlek snarare än till den svenska ekonomin som helhet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag på hur Stabilitetsfonden kan förändras så att kreditinstituten står för den absoluta merparten av finansieringen av fonden.