

Finansinspektionen

Att: Helen Svedin

Via e-post: finansinspektionen@fi.se; helen.svedin@fi.se

Stockholm
2022-03-21

Ert dnr
22-5020

Vårt dnr
2022/017

Remissvar angående Finansinspektionens rapport om avgifter – för samråd

Näringslivets Regelnämnd NNR har beretts tillfälle att avge yttrande över ovan nämnd remiss och anför följande;

Bakgrund

Finansinspektionen (nedan FI) tar ut avgifter från de finansiella företag och personer som verkar i Sverige, dels årliga avgifter (tillsynsavgifter) och dels avgifter för prövning av ansökningar och anmälningar. Finansinspektionen har i denna remiss lämnat förslag till ändringar av olika avgiftsgrupper och avgiftsnivåer för år 2022 (ikraftträdande 1 juli 2022). I promemorian redovisas avgifter för tillstånd och anmälningar respektive årliga avgifter (tillsynsavgifter) separat.

FI har rätt att disponera avgiftsintäkter från prövning av *tillstånd och anmälningar* och finansieras därmed i denna del inte genom förvaltningsanslag. Kostnaderna för FI:s tillståndsverksamhet är både direkta och indirekta. De indirekta kostnaderna är fördelade proportionellt efter den andel av den arbetade tid som FI:s personal redovisar på respektive typ av verksamheter, t.ex. tillsyn, regelgivning eller tillstånd och anmälningar. FI:s redovisning baseras på intäkter och kostnader per ärendegrupp. Varje ärendeslag i förordning (2001:911) om tillståndsavgifter tillhör en ärendegrupp. Varje ärendeslag är placerat i en avgiftsklass från lägsta på 700 kr till den högsta på 11 700 000 kr.

I remissunderlagen redovisas avgiftsutfall och kostnadstäckning för *årliga avgifter (tillsynsavgifter)* för avgiftsgrupperna 1-5 d.v.s. banker och värdepappersbolag, kreditmarknadsföretag, försäkringsföretag, understödsföreningar, börser, clearingorganisationer, värdepapperscentraler, fondförvaltare och administratörer av referensvärden. I promemorian anges att alla företag som ingår i någon av avgiftsgrupperna 1-5 betalar en avgift som grundar sig på respektive grupps andel av FI:s kostnader närmast föregående år och beräknade kostnader för innevarande år. De totala kostnader som beräknas

för en avgiftsgrupp fördelas på varje företag i gruppen utifrån dess balansomslutning, sammanlagt fondvärde eller nedlagd tid. Den lägsta avgiften höjdes per den 1 januari 2022 från 60 000 kr till 100 000 kr. För avgiftsgrupp 6 (d.v.s. vissa statliga myndigheter) baseras avgiften på myndighetens andel av FI:s kostnader det närmast föregående året. De årliga avgifterna betalas in till statskassan och motsvaras av ett förvaltningsanslag till FI.

NNR noterar att FI tar steg mot att effektivisera sin tillståndsprovning genom att använda ett nytt systemstöd (IT-verktyg) för hantering av tillstånds- och anmälningsärenden. NNR ser positivt på att FI utnyttjar digitaliseringens möjligheter.

Kostnadstransparens

I remissunderlagen beskrivs att avgiften för ett tillståndsärende bestäms utifrån en uppskattad tid för handläggningen. Detta beror enligt underlagen på hur lång tid ett ärende i genomsnitt bedöms ta att handlägga. NNR frågar sig vem det är som gör denna bedömning och hur denna bedömning görs mer i detalj, exempelvis vilka underlag som samlas in inför bedömningen. NNR frågar sig också vilken uppföljning som genomförs av bedömningens överensstämmelse med det verkliga utfallet, d.v.s. hur lång handläggningstiden för en viss ärendetyp i genomsnitt varit under året. Remissunderlagen behöver kompletteras i detta avseende.

I remissunderlaget berörs vidare hur intäkter och kostnader för olika typer av tillståndsärenden har utvecklats. För att skapa en bättre öppenhet och transparens i redovisningen bör fler detaljer framgå, exempelvis hur många ärenden som kommit in, hur många timmar som spenderats, kostnader för sjukfrånvaro etc. Uppgifter av sådan karaktär får anses vara vitala för att omvärlden ska kunna avgöra om det faktiskt handlar om avgifter som motsvaras av erhållna motprestationer på ett kostnadseffektivt sätt. Det vore också värdefullt för remissinstanserna att få en något mer specificerad beskrivning av exempelvis avgiftsklass X där det enbart framgår att handläggningstiden för dessa ärenden är 1800 timmar. Det handlar alltså om en årsarbetstid för en handläggare. Det vore exempelvis intressant att veta om en stor del av de 1800 timmarna beräknas läggas på inläsning av ansökningshandlingar.

NNR menar vidare att redovisningen av tidsåtgång behöver utvidgas med totalt antal ärenden under året för varje ärendegrupp. Redovisning av längst respektive kortast handläggningstid inom en ärendegrupp skulle också vara av värde. Remissinstanserna skulle vidare behöva bilda sig en uppfattning om ifall det är några få stora ärenden som utgör bulken av tidsåtgång eller om det är många mindre ärenden som tillsammans utgör huvuddelen av ärendegruppens tidsmässiga belastning.

NNR noterar i detta sammanhang att FI skriver att ”*Handläggaren redovisar nedlagd tid på ett enskilt ärende genom att tidredovisa på ett ärendeslag*”. NNR frågar sig om detta innebär att FI har uppgifter om arbetstid för varje enskilt ärende hos myndigheten eller om enbart en enskild handläggares totala arbetstid på ett visst ärendeslag/ärendegrupp går att få fram. Underlagen behöver kompletteras i detta avseende.

Otydligheter i redovisningen per ärendegrupp

Angående vad som utförs inom ramen för det genomsnittliga antalet arbetstimmar för varje ärendegrupp anger FI bland annat kostnader för metodutveckling, överklagade beslut och avregistreringar inom tillståndsverksamheten. NNR menar att det vore av intresse för remissinstanserna att få en uppfattning om hur stor andel utav FI:s totala OH-kostnader som dessa poster utgör.

NNR uppfattar att indelningen av ärenden i olika ärendegrupper i vissa fall är mycket grov. NNR menar att detta exempelvis gäller för ärendegruppen "Auktorisationer". I denna grupp ingår alla ärendeslag som avser någon typ av auktorisation (grundtillstånd). FI skriver att det är en stor spridning vad gäller avgiftens storlek inom denna ärendegrupp. NNR menar att bl.a. denna stora spridning gör det mycket svårt för remissinstanserna att ta ställning till den översiktliga redovisning som lämnas. När det gäller ärendegruppen "Krishantering" skriver FI att "*Återhämtningsplanerna har blivit bättre och handläggningen effektivare de senaste åren*". Detta är en information till remissinstanserna som är relevant för ställningstagande till remissunderlagen. NNR menar dock att myndigheten även behöver redovisa en analys av skälen till denna effektivisering och hur handläggningen av övriga ärenden kan dra nytta av erfarenheterna inom denna ärendegrupp.

När det gäller ärendegruppen "Övriga tillstånd eller beslut" skriver FI att "*Handläggningen av förhandsbesked om krav på tillstånd enligt 2 kap. 3 § FRL är mer tidskrävande än avgiften motsvarar*". NNR saknar en fördjupning av dessa påståenden för att remissinstanserna ska kunna bilda sig en uppfattning om vad det är som är tidskrävande.

På några få ställen i remissunderlaget har FI angivit hur många företag som kan beröras av en viss typ av ärendeslag. NNR menar att antalet företag som skulle kunna beröras behöver anges för varje ärendegrupp och ärendeslag.

När det gäller redovisning av antalet ärenden inom ett visst ärendeslag skriver FI på sidan 40 i promemorian att ärendena inom ett visst ärendeslag är "relativt få till antalet". Med en fullgod redovisning av antalet ärenden för olika ärendeslag skulle denna information kunna vara av visst värde men i total avsaknad av siffror att relatera denna uppgift till bidrar den snarast till att uppmärksamma bristerna i underlaget.

När det gäller tillståndsavgifter för PEPP-produkter enligt PEPP-förordningen från 2019 skriver FI kort om vilka handläggningsåtgärder som ingår. FI skriver att myndigheten vid en ansökan enligt artikel 6 "*ska avgöra om företaget är godkänt att tillhandahålla PEPP-produkter samt om de uppgifter och dokument som lämnats i ansökan följer förordningen. Granskningen förväntas bli relativt omfattande och det kommer förutom en juridisk granskning krävas aktuarie- och tillsynskompetens. FI bedömer att den genomsnittliga handläggningstiden för ett ärende uppgår till 155 timmar.*" Samtidigt skriver myndigheten att vid en anmälan enligt artikel 21 i samma förordning ska bland annat kontrolleras att den inlämnade dokumentationen är fullständig. FI bedömer att den genomsnittliga handläggningstiden för ett sådant ärende uppgår till 12 timmar. NNR finner dessa två beskrivningar av handläggningens omfattning ge en begränsad bild och begränsad förklaring till skillnaden i uppskattad tidsåtgång. NNR finner dock att 12 timmars arbete för att kontrollera att en dokumentation är fullständig framstår som ineffektivt jämfört med vad det skulle kunna ta att stämma av mot en check-lista.

FI redovisar också uppskattningar av intäkter för nya ärendeslag, bl.a. ärendeslag enligt kommande bestämmelser i lagen om värdepappersfonder och lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder. Här redovisar FI exempelvis att det finns 250 värdepappersfonder som marknadsförs enligt den aktuella lagen. Intäkterna från detta ärendeslag uppskattas bli 1 000 000 kr då avgiften är 4 000 kr per ärende och FI uppskattar att varje företag kommer att ge upphov till ett ärende vardera. Samma uppskattning (ett ärende per företag) görs också för flera andra ärendeslag. Denna uppskattning förefaller NNR något förenklad och skulle behöva underbyggas med statistik från andra liknande ärendeslag. NNR

har dock ovan i texten uppmärksammat att antalet ärenden per ärendeslag inte redovisas av FI. NNR utgår från att denna information finns hos myndigheten. Remissunderlagen behöver kompletteras i detta avseende.

NNR uppmärksammar att det av underlagen i vissa sammanhang går att som remissinstans sluta sig till arbetstid för vissa moment. När det gäller avgift för anmälningar enligt lagen om värdepappersfonder 4 kap. 7 § första stycket, avser FI att ta bort avgiften på 22 000 kr då FI inte längre kommer att utföra någon granskning av avtalen inom ramen för anmälningsförfarandet. NNR uppfattar således att granskning av avtal i detta sammanhang förväntas ta 17 timmar i anspråk, i genomsnitt. Denna information är värdefull för remissinstanserna men ger upphov till önskemål om fördjupad information. NNR frågar sig exempelvis hur stor andel av dessa timmar som utgör effektiv arbetstid och hur stor andel som utgörs av ”spilltid” (exempelvis arbetsplatsmöten, vidareutbildning och dylikt).

Kostnadseffektivitet

I diskussionen om effektivitet vill NNR framhålla följande. Avgifter ska per definition inte vara en finansieringskälla för utgifter som faller under statens generella ansvar, som exempelvis vissa former av myndighetsutövning. Även kostnader som är kopplade till hur myndigheten drivs, och som kan bero på bl.a. personalpolitik och organisation, är frågor som påverkar effektiviteten i arbetet och bör enligt NNR finansieras på annat sätt och inte via avgifterna. En transparent kostnads- och intäktsredovisning för respektive avgift och mottagargrupp är i detta sammanhang därför viktig. Av kostnadsredovisningen är det vidare viktigt att det framgår vilka typer av kostnader som denna innefattar och hur kostnaderna fördelar sig på dessa. Eftersom en stor del av kostnaden är relaterad till arbetstid är det viktigt för remissinstanserna att kunna bilda sig en uppfattning om vilka arbetsmoment som ingår i handläggningen och hur dessa olika arbetsmoment förhåller sig till varandra tidsmässigt. Ett mål med en sådan redovisning är förstås att myndigheten internt ska kunna identifiera tids- och kostnadseffektiva arbetssätt genom att jämföra tidsåtgången hos olika handläggare.

FI tar på flera ställen i remissunderlagen upp kostnadstäckningsgraden, som ibland visar på ett överskott och ibland ett underskott. FI förklarar att målet i detta sammanhang är att nå balans mellan intäkter och kostnader. NNR menar att detta mål dock alltid måste vara underordnat ett mål om största möjliga kostnadseffektivitet i verksamheten.

När det gäller kostnadseffektivitet noterar NNR att FI redovisar att den genomsnittliga timkostnaden för tillståndsverksamheten har ökat under år 2021, dock inte med hur mycket. Med tanke på att inflationen och de allmänna kostnadsökningarna i samhället varit låga under 2021 så tolkar NNR detta som att kostnadseffektiviteten i FI:s verksamhet generellt har försämrats. Detta faktum behöver uppmärksammas i promemorian och orsakerna analyseras. Även åtgärder för att förbättra effektiviteten behöver presenteras för remissinstanserna.

NNR noterar att FI i vissa fall (krav på underrättelse om vidaredelegering enligt 8 kap. 18 § första stycket LAIF) föreslår borttagande av en tillståndsavgift med hänvisning till att frågan istället kan hanteras inom ramen för tillsynen. NNR menar att placeringen av ett visst myndighetsansvar inom ramen för tillståndshantering eller tillsynsverksamheten ska göras utifrån var frågan hanteras mest effektivt och innebär lägst administrativ belastning på företagen. Förflyttningen av frågan till tillsynssidan behöver motiveras tydligare.

För att säkerställa att hög kostnadseffektivitet verkligen uppnås anser NNR att FI behöver titta närmare på hur man kan skapa incitament för att åstadkomma detta. Genom att myndigheten generellt kan skjuta vidare sina ökade kostnader till företagskollektivet finns det en risk att incitamenten minskar för att förbättra effektiviteten i myndighetens egen verksamhet. För att säkerställa effektiviteten i FI:s verksamhet anser NNR vidare att en diskussion behöver föras kring produktiviteten i FI:s verksamhet.

Årliga avgifter (tillsynsavgifter)

När det gäller den allmänna resultatredovisningen för de årliga avgifterna skriver FI att de kostnader som ska finansieras med avgifter ökade med 10 000 000 kr under år 2021 jämfört med år 2020. NNR menar att denna siffra behöver relativiseras för att bli relevant för remissinstanserna, dessutom behövs någon form av analys av de bakomliggande skälen. En komplettering av remissunderlaget behövs i detta avseende.

För avgiftsgrupperna 1 till 6 (årliga avgifter) redovisas att de totala kostnaderna som beräknas för en avgiftsgrupp fördelas på varje företag i gruppen utifrån dess balansomslutning, sammanlagt fondvärde eller nedlagd tid. NNR menar att dessa tre variabler kan ge olika utfall i olika fördelningar och att remissinstanserna skulle behöva veta vilken av dessa variabler som används i vilka fall. Dessutom noterar NNR att FI föreslår att den lägsta avgiften i dessa avgiftsgrupper ska höjas från 60 000 kr till 100 000 kr. NNR saknar en närmare analys av skälen till detta förslag.

I den mer specifika redogörelsen för varje avgiftsgrupp anges totala intäkter, totala kostnader och ackumulerat totalt resultat. NNR saknar en redovisning i detta sammanhang av hur många företag som berörs inom varje avgiftsgrupp, hur många tillsynsbesök som genomförts / planeras genomföras, hur många tillsynsåtgärder (och vilka) som genomförts / planeras genomföras. En komplettering av remissunderlaget behövs i detta avseende.

NNR noterar att i vissa delar av remissunderlagen lämnas mer specifik information om vilka arbetsmoment som faktiskt utförs i samband med FI:s tillsynsverksamhet. Angående tillsyn av ”Valutaväxling, finansiell verksamhet, betaltjänster och utgivning av elektroniska pengar” skriver FI att nära 75 procent av tiden lades på betalningsinstitutet där fokus var granskning av företagets rutiner för att motverka penningtvätt. Specifik information om vilka arbetsuppgifter som utförs inom ramen för den genomsnittliga tid som myndigheten beräknar för varje ärendeslag, finns uppenbarligen. Denna information behöver komma remissinstanserna till del på ett mer strukturerat sätt i hela remissunderlaget, inte enbart som en sporadisk anekdot.

NNR vill också påpeka vikten av förutsebarhet och transparens för företag när det gäller att kunna se hur många timmar som kommer att krävas för ett tillsynsärende så att de i förväg kan bedöma vilken avgift som de kommer att behöva betala. Ett avgiftssystem där det inte går att utläsa i förväg ungefär hur stora avgifterna kommer att bli riskerar att bli ett hinder för etablering för framför allt små- och medelstora företag då risken att drabbas av höga avgifter, kan ha en bromsande effekt.

Utvärdering

NNR har i tidigare remissvar påtalat vikten av att det regelbundet görs och redovisas en oberoende granskning/uppföljning av systemet för att fastställa avgifter, för att bl.a. se om det uppskattade antalet timmar som ligger till grund för avgiftsgrupperna och uttaget av avgifter

är rimliga. Det bör också ingå att granska om den modell som används för finansiering av tillstånd och tillsyn är den mest kostnadseffektiva utifrån ett företagsperspektiv.

Slutsats

NNR finner att underlagen behöver kompletteras för att remissinstanserna och regeringen ska kunna ta ställning till de avgifter som föreslås. I avvaktan på relevanta fullständiga underlag bör regeringen avvakta med beslut om nya avgifter.

Näringslivets Regelnämnd NNR

August Liljeqvist