

Regeringens proposition 1992/93:135

om åtgärder för att stärka det finansiella systemet



Prop.

1992/93:135

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 19 november 1992 för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Bengt Westerberg

Bo Lundgren

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att staten skall garantera att banker och vissa andra kreditinstitut kan fullgöra sina förpliktelser i rätt tid. Staten fullgör sitt åtagande genom att lämna stöd till fortsatt verksamhet i livskraftiga institut, varvid stödet förenas med krav på åtgärder från institutets sida, eller genom att lämna stöd till rekonstruktion eller avveckling i ordnade former av institut som inte kan förväntas uppnå lönsamhet på lång sikt.

Stödåtgärderna föreslås bli utformade på ett affärsmässigt sätt och så att statens långsiktiga kostnader för stödet minimeras. Kostnaderna för stödet skall återvinnas till staten. Staten skall inte eftersträva att bli ägare till banker eller andra kreditinstitut.

Stödet kan ges i form av lån, garantier, kapitaltillskott eller på annat sätt.

Stödsystemet skall kvarstå så länge det behövs. Det skall inte avvecklas förrän det kan ske utan att fordringsägarnas intressen riskeras. En av-

veckling kan genomföras bara efter ett nytt beslut av riksdagen.

Stödet riktas i första hand till banker och till kreditinstitut med statlig anknytning och utformas så att ett instituts samliga förpliktelser kan infrias. Riskkapital i form av aktiekapital och eviga förlagslån omfattas däremot inte. Detsamma gäller förpliktelser som uppenbarligen inte är förenliga med en sund bankverksamhet.

En särskild myndighet under regeeringen, Bankst^xd snämnden, föreslås bli inrättad för att hantera stödet.

I propositionen behandlas också vissa frågor^r om stöd till Nordbanks-koncernen och AB Industrikredit.

1 Riksdagen 1992/93. 1 samt. Nr 135

Rättelse: S. 1 rad 8 står: föredragandenas Rättat till: föredragandens S. 4 rad 7 Står:

1 Förslag till

Lag om inkomstskatteregler vid statligt stöd till vissa kreditinstitut

Härigenom föreskrivs följande.

Vid tillämpning av lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt utgör statligt stöd till kreditinstitut skattepliktig intäkt av näringsverksamhet för kreditinstitutet om återbetalning kan komma i fråga endast enligt bestämmelserna om vinstutdelning i 12 kap. aktiebolagslagen (1975:1385) eller 9 kap. bankaktiebolagslagen (1987:618). Återbetalning av sådant stöd utgör avdragsgill kostnad för kreditinstitutet.

Prop. 1992/93:135

Denna lag träder i kraft den 1 februari 1993 och tillämpas i fråga om stöd som lämnas efter den 18 december 1992.

2 Förslag till

Prop.- 1992/93:135

Lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:1385) om Sveriges

riksbank

dels att 22 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 42 a §, av följande

lydelse.

22 §

Lydelse enligt prop. 1992/93:89

Efter anmodan av Riksbanken skall ett kreditinstitut eller annat företag som står under tillsyn av Finansinspektionen till Riksbanken lämna de uppgifter som Riksbanken anser nödvändiga för att följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna.

Föreslagen lydelse

Efter anmodan av Riksbanken skall ett kreditinstitut eller annat företag som står under tillsyn av Finansinspektionen till Riksbanken lämna de uppgifter som Riksbanken anser nödvändiga för att

1. följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna,
2. övervaka betalningssystemets stabilitet.

42 a §

1 viktigare frågor som berör Bankstödsnämndens verksamhetsområde eller som i övrigt har samband med betalningssystemets stabilitet, skall Riksbanken samråda med Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och Bankstödsnämnden. Vid ett sådant samråd skall Riksbanken lämna berörda myndigheter de uppgifter som behövs.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 1993.

Finansdepartementet

Prop. 1992/93:135

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 november 1992

Närvarande: statsrådet B. Westerberg, ordförande, och statsråden Friggebo, Johansson, Laurén, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Hellsvik, Björck, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Lundgren

Proposition om åtgärder för att stärka det finansiella systemet

I Ärendets beredning

Torsdagen den 24 september 1992 tillkännagavs att regeringen avsåg att

1 en proposition till höstriksdagen begära ett vidsträckt bemyndigande att tillgripa åtgärder för att stärka betalningssystemet och säkerställa kreditförsörjningen.

Åtgärderna avsågs kunna tillämpas för banker och vissa kreditinstitut utanför banksektorn med statlig anknytning.

En promemoria med utkast till proposition om åtgärder för att stärka det finansiella systemet utarbetades därefter inom Finansdepartementet. Promemorian har remissbehandlats. Remissinstanserna har också beretts tillfälle att framföra synpunkter muntligen vid en sammankomst den

11 november 1992. Till protokollet i detta ärende bör fogas en förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena som bilaga.

2 Bakgrund

2.1 Utvecklingen på kreditmarknaden

Under de senaste åren har det svenska finansiella systemet kännetecknats av ökade ekonomiska problem och en dämpad kreditexpansion. Kreditförlusterna har successivt ökat, och för bankkoncernerna sammanlagt bedöms de uppgå till totalt ca 100 miljarder kronor under 1990-1992. Allt fler institut redovisar förluster.

Problemen är inte unika för Sverige. Liknande problem har tidigare uppstått i bl.a. USA, Norge, Danmark och Storbritannien, och under

senare tid även i Japan och Finland. Bakgrunden och orsakerna till problemen är i stor utsträckning desamma. Den starka och långvariga

internationella högkonjunkturen under mitten och slutet av 1980-talet i Prop. 1992/93:135

kombination med avregleringar av de inhemska kreditmarknaderna skapade ett drivhusklimat som ledde till att kredit- och fastighetsmarknaderna kom ur balans. Skuldsättningsgraden ökade och priserna på fastighetsmarknaden steg till orimliga nivåer. I många länder fördes en expansiv stabiliseringspolitik som bidrog till denna utveckling, men det uppstod även problem i länder med överskott i de offentliga finanserna.

När den ekonomiska utvecklingen vände, påbörjades den smärtsamma anpassningen på kredit- och fastighetsmarknaderna med konkurser och omfattande kreditförluster som följd. I USA och Norge uppstod problemen redan i ett tidigare stadium till följd av oljeprisfallet i mitten av 1980-talet. Problemen tycks ha avtagit under de senaste åren i USA, men inte i Norge. I Norge liksom i de andra länderna tenderar problemen snarast att öka och kommer sannolikt att bestå ett antal år framöver. Problemen är inte av samma omfattning i Danmark och Storbritannien som i t.ex. Finland, Norge och Sverige.

I Sverige avreglerades den inhemska kreditmarknaden successivt under mitten av 1980-talet. Tidigare hade bankerna varit föremål för omfattande regleringar i form av bl.a. likviditetskvoter och utlåningstak, samtidigt som räntorna kontrollerades på administrativ väg. Det primära syftet med dessa regleringar var att tillförsäkra vissa prioriterade samhällssektorer tillgång till billiga krediter.

I början av 1980-talet blev det efter hand uppenbart att regleringarna inte förmådde uppfylla detta syfte och att de blivit allt mindre verkningsfulla som penningpolitiska styrmedel. Det stod också klart att regleringarna allvarligt hämmade effektiviteten på kreditmarknaden samtidigt som de internationella kapitalmarknaderna blivit alltmer integrerade och effektiva. Det var därför både nödvändigt och önskvärt att avreglera kreditmarknaden.

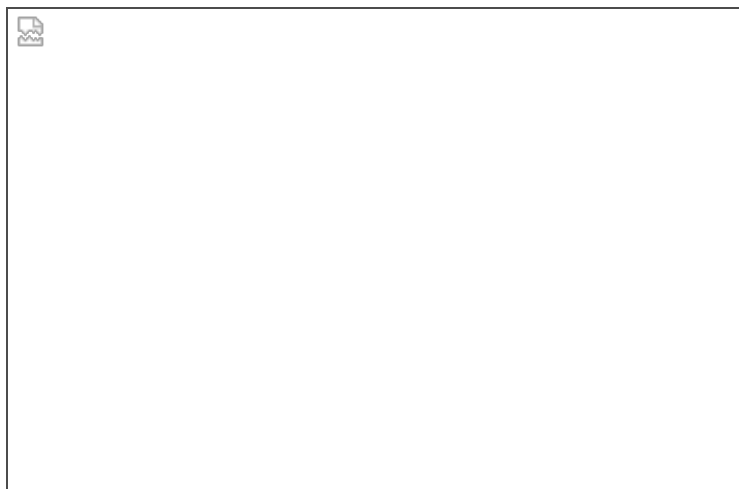
Efter avregleringen följde några år med stark kreditexpansion. Under åren 1987-1990 ökade kreditvolymen från ca 90 % av BNP till närmare 140 % av BNP, vilket motsvarar en ökning med ca 950 miljarder kronor.

Avregleringen sammanföll med en högkonjunktur. Med otillräckliga finanspolitiska åtgärder och en expansiv penningpolitik kom den svenska ekonomin att kännetecknas av överhettning och hög inflation. Överhettningen bidrog till att skapa förväntningar om fortsatt tillväxt och stigande priser. Priserna på olika tillgångsmarknader, såsom aktiebörsen och

marknaden för kommersiella fastigheter, steg kraftigt. Det tidigare skattesystemet med höga marginalskatter och därmed högt skattemässigt avdragsvärde för räntekostnader medförde att hushållens räntekänslighet var låg, vilket förstärkte kreditexpansionen.

Prop. 1992/93:135

Diagram 2:1 Utlåning till allmänheten i % av BNP



Anm: 1992 avser prognos

Kreditinstitutens utlåningsverksamhet kännetecknades av expansion och stort risktagande. Instituterna hade som mål att behålla och helst öka sina marknadsandelar på en snabbt växande marknad. Räntemarginalerna var förhållandevis låga, även för krediter till mera riskfyllda projekt. Instituterna såg mer till säkerheternas bedömda marknadsvärde än till låntagarnas långsiktiga betalningsförmåga.

En betydande del av den ökade utlåningen hänförde sig till fastighetssektorn, inte minst i storstadsregionerna Stockholm och Göteborg. Kreditinstituterna inträdde i 1990-talet med stor exponering gentemot fastighetssektorn.

Betingelserna för fastighetsmarknaden förändrades emellertid radikalt. Redan valutaregleringens avskaffande vid halvårsskiftet 1989 bidrog till att dämpa prisuppgången på kommersiella fastigheter, eftersom fastighetsbolag och institutioner i ökad utsträckning köpte fastigheter i utlandet. Fastighetspriserna hade då nått nivåer som inte var långsiktigt hållbara.

Under år 1990 började priserna definitivt vända nedåt. Prisfallet förstärktes av ökade drift- och kapitalkostnader till följd av skattereformen i kombination med stigande realräntor i takt med att inflationen dämpades. Då konjunkturen vände nedåt minskade också efterfrågan på kommersiella lokaler med sjunkande hyror som följd vilket naturligtvis bidrog till att förstärka prisfallet. I storstadsregionerna har priserna fallit

med 40-60 % sedan slutet av 1990.

Krisen på fastighetsmarknaden drabbade först finansbolagen. Det stod emellertid snabbt klart att prisnedgången var av sådan omfattning att även bankerna skulle få vidkännas betydande kreditförluster, dels indirekt via sina engagemang i finansbolagen och dels i ökad utsträckning i den egna utlåningsverksamheten.

I Nordbanken, Gota Bank och Första Sparbanken, har kreditförlusterna Prop. 1992/93:135

varit anmärkningsvärt höga. Detta skall ses mot bakgrunden av att dessa institut i slutet av 1980-talet hade som mål att expandera verksamheten, särskilt i storstadsregionerna, och därmed var villiga att ta stora risker.

Situationen för bankerna, liksom för andra kreditinstitut, har förvärrats till följd av den fördjupade lågkonjunkturen. Hushållens inkomster minskar bl.a. som en följd av ökad arbetslöshet, samtidigt som den svaga efterfrågan skapar lönsamhetsproblem i allt fler företag. Låntagarnas betalningsförmåga försämras därmed. Den historiskt sett höga realräntan dämpar aktiviteten i ekonomin vilket påverkar fastighetsmarknaden och andra tillgångsmarknader negativt. Prisfall på bostäder och en kraftig kursnedgång på aktiemarknaden urholkar säkerheternas värde och medför att kreditinstitutens risktagande ökar trots en oförändrad utlåning. Det kan därför inte uteslutas att instituten kan komma att drabbas av ökade kreditförluster, även på utlåning som inte är direkt relaterad till bygg- och fastighetsmarknaden, om konjunkturutsikterna inte snart förbättras. Redan i samband med kreditinstitutens delårsrapporter i år, vilka sträcker sig t.o.m. den 31 augusti, framgick att de nödlidande krediterna, dvs. krediter som helt eller delvis inte genererar den ränta eller de amorteringar som ursprungligen avtalats, alltjämt ökar i omfattning.

Sommarens och höstens oro på de internationella valutamarknaderna har ökat påfrestningarna på de finansiella företagen. Det höga ränteläget har inneburit stigande finansieringskostnader, vilka lett till direkta förluster för de kreditinstitut som inte kunnat övervältra de ökade kostnaderna på låntagarna. Dessutom har de höjda räntorna ytterligare ökat risken för betalningsinställelser och kreditförluster.

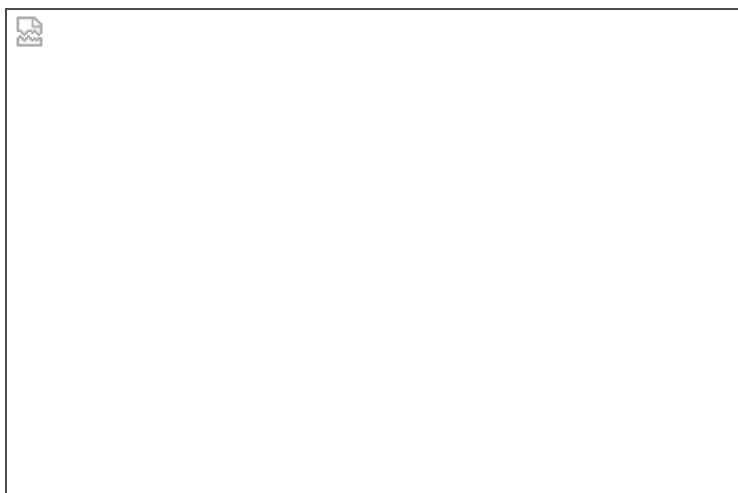
Den ökade oron drabbade särskilt bostadsinstituten. Skillnaden i avkastningskrav mellan bostads- och statsobligationer steg kraftigt samtidigt som handeln med bostadscertifikat och andra certifikat nästan upphörde. Under en kortare tid rådde praktiskt taget utlåningsstopp. Situationen skulle ha kunnat leda till en akut likviditetskris. Det var först när regeringen i slutet av september aviserade åtgärder för att trygga verksamheten i bankerna och vissa andra kreditinstitut som handeln i dessa

instituts värdepapper successivt normaliserades.

Mycket talar för att kreditförlusterna under den närmaste framtiden kommer att ligga kvar på en hög nivå. Fram t.o.m. år 1991 lyckades kreditinstituten, åtminstone delvis, kompensera de ökade kreditförlusterna med ökade räntemarginaler och allmänna kostnadsbesparingar. Den snabbt ökande omfattningen av nödlidande krediter innebär emellertid att räntenettet nu minskar för flertalet institut, vilket medför att resultatet försämras. Det är dock viktigt att understryka att bilden är splittrad. Medan vissa institut numera inte har någon intjäningsförmåga alls, kan andra institut uppvisa fortsatta förbättringar av resultaten före kreditförluster.

Prop. 1992/93:135

Diagram 2:2 Bankernas kreditförluster och resultat



Anm: 1992 avser åttamånaders resultat uppräknat till årsnivå

Problemen medför att kreditinstitutens resultat snabbt försämras. Instituterna tvingas i ökad utsträckning redovisa negativa resultat. En sådan utveckling riskerar att leda till att allt fler institut inte klarar kapitaltäckningskraven. Dessa svårigheter har inneburit att bl.a. rutinerna för utlåningen skärpts. Instituterna har lagt större tonvikt på låntagarnas långsiktiga betalningsförmåga. Det är en i allt väsentligt sund utveckling, men det kan inte uteslutas att det finns en risk för att kreditinstituten intar en alltför restriktiv hållning med den osäkerhet som råder om den allmänna ekonomiska utvecklingen.

Under det senaste året har kreditexpansionen stannat av. Kreditinstitutens utlåning till allmänheten uppgår nu till ca 134 % av BNP, vilket innebär ett fall med ca sex procentenheter från den högsta nivån. Förutom en skärpt utlåningspolicy förklaras minskningen av att kreditförlusterna i sig leder till minskade lånevolymerna och, inte minst, att det höga ränteläget och de försämrade konjunkturutsikterna minskar kredit-

efterfrågan.

2.2 Tidigare åtgärder för enskilda institut

I sin egenskap av huvudägare i Nordbanken blev staten redan hösten 1991 tvungen att säkerställa ett kapitaltillskott. Staten garanterade hela den nyemission om ca 5,2 miljarder kronor som då genomfördes (prop. 1991/92:21, bet. 1991/92:NU4, rskr. 1991/92:8).

I september 1991 framkom att Första Sparbanken åsamkats omfattande kreditförluster. Situationen föranledde en statlig garanti på 3,8 miljarder kronor för ett lån avsett att trygga en rekonstruktion av banken (prop. 1991/92:63, bet. 1991/92:NU12, rskr. 1991/92:52). Redan några månader senare visade sig denna insats vara otillräcklig. I mars 1992

bedömdes kapitalbehovet uppgå till 7,3 miljarder kronor. För att säker- Prop. 1992/93:135

ställa en mer långsiktigt hållbar lösning beslutade riksdagen att bemyndiga regeringen att dels lämna ett lån på 3,8 miljarder kronor till den sparbanksstiftelse som äger banken, dels gå i borgen för lån upp till ett sammanlagt belopp av 3,5 miljarder kronor till denna och övriga sparbanksstiftelser (prop. 1991/92:168, bet. 1991/92:NU34, rskr. 1991/92:288). Sparbanksstiftelsema har ställt huvuddelen av sin förmögenhet i form av aktier som säkerhet för lånen.

Under våren 1992 stod det klart att Nordbankens problem var av betydligt allvarigare art än vad som tidigare framkommit. Kreditförlusterna hade stigit samtidigt som den ökade omfattningen av nödlidande krediter minskat ränteintäkterna och därmed intjäningsförmågan. Den allvarliga situationen nödvändiggjorde åtgärder för en genomgripande omstrukturering. Riksdagen bemyndigade regeringen att vidta åtgärder inom en ram på 20 miljarder kronor för att genomföra en omstrukturering av banken (prop. 1991/92:153, bet. 1991/92:NU36, rskr. 1991/92:352). Eftersom det bedömdes att ett statligt heläggande skulle underlätta omstruktureringen, lämnade staten ett erbjudande att förvärva alla utestående aktier för drygt 2 miljarder kronor.

Under september i år framkom att Gota AB, med dess dotterbolag Gota Bank, skulle drabbas av förluster av en sådan omfattning att koncernen inte skulle kunna uppfylla kapitaltäckningskravet på 8 % vid årsskiftet och riskera att hamna på obestånd i början av nästa år. Den försäkringslösning för banken som presenterats tidigare i år visade sig vara otillräcklig. Under sommaren hade förlusterna accelererat, fram till den sista augusti uppgick kreditförlusterna till 5,4 miljarder kronor, exkl. ersättning från försäkringen. De nödlidande krediterna uppgick till 12,5 miljar-

der kronor, vilket motsvarar ca 13 % av bankens balansomslutning vid årsskiftet 1991/1992. För att trygga betalningssystemet gjorde regeringen en utfästelse att Gota Banks förpliktelser skulle infrias. Moderbolaget, Gota AB, som inte omfattades av regeringens utfästelse, försattes i konkurs.

2.3 Statliga åtgärder i andra länder

Som framgått av den tidigare beskrivningen har många andra länder drabbats av liknande problem bland banker och andra kreditinstitut. Omfattningen av problemen skiljer sig emellertid åt, vilket har medfört att problemen hanterats på olika sätt. Skillnaden i sättet att hantera problemen är också i hög grad ett uttryck för skillnader i de institutionella förhållandena. Nedan ges en kortfattad beskrivning av de statliga åtgärderna i Norge, Finland, Danmark och USA.

Norge

Utformningen av de statliga stödåtgärderna i Norge återspeglar de institutionella förhållanden som rådde vid tidpunkten för bankkrisens början. Det fanns, och finns fortfarande, två s.k. sikringsfonder, en för affärsbankerna och en för sparbankerna, som byggts upp med avgifter från

bankerna. Deras primära uppgift är att skydda insättarnas medel, Prop. 1992/93:135 antingen genom att använda resurserna så att fallissemang undviks eller, i sista hand, genom att gottgöra insättare för förluster i samband med en banks avveckling.

I början av krisen löstes problemen genom att den krisdrabbade banken fusionerades med en annan bank med stöd av fonderna. Endast en bank, Norion Bank, kom att sättas under konkursförvaltning. Förlusterna i bankerna blev efter hand så stora att sikringsfondernas kapital i det närmaste uttömdes. I början av år 1991 upprättades Statens Banksikringsfond med ett kapital av 5 miljarder kronor. Dessa medel skulle användas som lån till de privata sikringsfonderna för finansiering av kapitaltillskott i form av preferenskapital till enskilda banker. Stödet kunde förenas med villkor om t.ex. utförsäljningar och kostnadsminskningar, men i övrigt skulle det inte innebära några inskränkningar av aktieägarnas möjligheter att styra banken.

Hösten 1991 blev det uppenbart att det krävdes ytterligare åtgärder. Det inrättades då en annan statlig fond, Statens Bankinvesteringsfond, som på affärsmässiga grunder skulle delta i aktieemissioner tillsammans med privata investerare. Statens Banksikringsfond erhöll ytterligare resurser och fick också möjlighet att förvärva aktier och annat riskkapital i utsatta banker utan att gå via de privata sikringsfonderna. Sparbanker-

nas sikringsfond tillförsäkrades också ytterligare resurser och bankerna fick möjlighet till viss upplåning på förmånliga villkor hos Norges Bank.

Under tiden augusti 1991-augusti 1992 har de norska bankerna tillförts ca 15,5 miljarder kronor i riskkapital från staten. Därtill kommer vissa kostnadsreduceringar för bankerna genom lägre avgifter till sikringsfonderna och genom lån med låg ränta. Summan av kapitaltillskott från de privata sikringsfonderna samt från staten uppgick från år 1988 t.o.m. juni 1992 till drygt 24 miljarder kronor.

Efter det att Statens Banksikringsfond etablerades har det statliga stödet till bankerna i Norge huvudsakligen tagit formen av kapitaltillskott, antingen som preferens- eller stamaktier eller motsvarande instrument för sparbankerna. Fonden har också i ett fall lämnat en emissionsgaranti. I stödaktioner för några mindre sparbanker har sparbankernas sikringsfond lämnat garantier för specificerade portfölj tillgångar för att underlätta fusioner.

Statens Banksikringsfond har vid flera tillfällen ställt som villkor för sitt stöd att aktiekapitalet i den mottagande banken skulle skrivas ned. I två fall har aktiekapitalet nollställts och nya aktier tecknats av Statens Banksikringsfond, som därigenom blivit ensam ägare.

Det har från den norska statens sida inte uttalats några bestämda krav på att staten skall kunna återvinna sina insatser. Det förhållandet att finansieringen av Statens Bankinvesteringsfond bokförts i statsbudgeten i form av ett lån, medan Statens Banksikringsfond finansieras genom ett direkt budgetanslag, skulle kunna tolkas som att staten åtminstone avser att återvinna investeringsfondens insatser. Det förefaller dock som om staten skulle vara beredd att ta på sig ett mer långsiktigt ägarengagemang. I Revidert Nasjonalbudsjett for år 1992 sägs: "... statens eierskap

10

med basis i Statens Banksikringsfonds investerolle skal ha et mer Prop. 1992/93:135

långsiktig siktemål. Fondet vil, samman med övriga ståtliche og private norske investorer, bidra til å sikre et vesentlig nasjonalt eierskap i norske banker."

Såväl Banksikringsfonden som Bankinvesteringsfonden är juridiskt fristående enheter. De måste dock samråda med chefen för Finans- og Toll-departmentet inför viktigare beslut. I styrelserna ingår experter på de frågor som behandlas samt rådgivare utan rösträtt från tillsynsmyndigheten och Norges Bank. Fonderna har inte byggt upp någon omfattande organisation utan har endast mindre sekretariat. Banksikringsfondens

sekretariat ligger i Norges Bank, medan Bankinvesteringsfonden har sitt sekretariat i Norges Industribank.

Finland

Den första offentliga stödåtgärden i den pågående finska bankkrisen var Finlands Banks insatser för att stötta Sparbankernas Central-Aktiebolag (SCAB) i september 1991, då banken råkade i akuta finansiella svårigheter. Centralbanken förvärvade då majoriteten av aktiekapitalet och övertog den direkta ledningen av banken i syfte att säkra en snabb rekonstruktion. Finlands Bank har sedan successivt skjutit till ytterligare kapital för att upprätthålla SCAB:s kapitalbas. SCAB övertogs i juni 1992 av statens säkerhetsfond, som är en ny statlig myndighet under riksdagen.

I mars 1992, när det blivit uppenbart att kreditförlusterna och de finansiella svårigheterna i den finländska banksektorn var ett mer allmänt problem, presenterade regeringen ett stödpaket. Detta innehöll tre huvudsakliga åtgärder: en generell förstärkning av bankernas kapitalbas genom statliga kapitaltillskott på högst 8 miljarder mark, inrättandet av statens säkerhetsfond med fullmakt att ta upp krediter till 20 miljarder mark för bankstöd, samt en höjning med en procentenhet av den tillåtna utlåningsräntan på bankernas lågräntekrediter.

Kapitalinjektionen på 8 miljarder mark, som har till syfte att bibehålla bankernas utlåningskapacitet, fördelas mellan bankerna enligt deras riskvägda fordringar och övriga förbindelser, oberoende av bankens soliditet. Bankerna får ansöka om tilldelning vid två tillfällen, i augusti och december 1992.

Kapitaltillskotten har närmast formen av villkorsslån, som räknas som primärt kapital och som kan användas för att täcka bankens förluster om dess fria egna kapital och reservfond inte räcker till. Statens avkastning på kapitaltillskottet är icke-kumulativ, dvs. om utdelningen uteblir ett år, får utdelningen kommande år inte ökas i motsvarande grad. Avkastningen ligger på en nivå som inledningsvis motsvarar statens upplåningskostnader men som därefter stiger gradvis. Därmed ges ett incitament för inlösen. Kapitalinsatsen kan konverteras till aktier med rösträtt om staten inte får avkastning under tre år eller om bankens soliditet faller under den miniminivå som lagen kräver.

11

Statens säkerhetsfond har till syfte att stöda enskilda banker i de fall Prop. 1992/93:135 där det är nödvändigt för att trygga banksystemets stabilitet eller insättar-

nas fordringar. Till skillnad från de generella kapitaltillskotten kan stöd från säkerhetsfonden ges endast till banker med finansiella problem. Säkerhetsfondens medel, 20 miljarder mark, fördelas dels via bankorganisationernas egna säkerhetsfonder, dels direkt till bankerna. Stödet kan utgå som lån, riskkapitaltillskott i olika former eller som borgen för lån som upptas av banken eller av någon av de privata säkerhetsfonderna. Bankens ägares ekonomiska ansvar skall utkrävas så långt som möjligt och säkerhetsfondens möjlighet till insyn i de banker som erhåller stöd skall säkras. I samband med stödet kan fonden ställa krav på omstruktureringar och rationaliseringar av mottagarbankens verksamhet.

Statens säkerhetsfonds högsta organ är förvaltningsrådet, vars sammansättning är densamma som riksdagens bankfullmäktige, samt en direktion och en ombudsman. Direktionen har en ordförande och fem övriga medlemmar. Finansministeriet, Finlands Bank och Bankinspektionen samt bankerna skall vara representerade. Beslut om stöd och tillhörande övervakning handhas av ett direktionsutskott som består av de tre myndigheternas representanter. Ombudsmannen svarar för fondens löpande förvaltning. Finlands Banks och Bankinspektionens tjänstemän biträder fonden praktiskt vid skötseln av dess uppgifter, och dessa myndigheter avger också utlåtanden inför stödbesluten.

Kostnaderna för de offentliga åtgärderna, inräknat Finlands Banks kostnader, för bankkrisen under åren 1991 och 1992 kan uppskattas till 30 miljarder mark. Av dessa utgör ca 9 miljarder mark likviditetstillskott medan 21 miljarder avser förlusttäckning och kapitaltillskott.

Danmark

Sedan år 1980 har två danska banker gått i konkurs och ytterligare två har inställt betalningarna under en viss tid. I samtliga fall rörde det sig om små banker, varför problemen inte utgjorde något hot mot tilltron till det finansiella systemet.

Landets sjunde största bank, Kronebanken, hade allvarliga problem åren 1984-1985. Dessa löstes genom en fusion med en annan bank. Dessutom har ett antal mindre banker kommit i finansiella svårigheter, vilka i de flesta fall har lösts genom att den krisdrabbade banken fusionerats med en annan bank.

År 1987 upprättades en fond för inlåningsgarantier som finansieras genom avgifter från bankerna. Den kan dock inte användas för att stöda enskilda banker som drabbats av akuta problem. Danmarks Nationalbank har i enstaka fall, senast år 1987, gått in med kapitalstöd eller subventionerade lån i syfte att underlätta rekonstruktioner och fusioner som rört problembanker. De totala kostnaderna för Nationalbanken är dock

förhållandevis små; de understiger 1 miljard kronor. Regeringen har inte ingripit i något fall med finansiella åtgärder.

De danska bankerna har visserligen drabbats av omfattande kreditförluster och intäktsbortfall, men problemen har inte fått samma omfattning

12

som i Norge, Finland och Sverige. En förklaring till detta är att de Prop. 1992/93:135 danska bankerna enligt lag är tvingade att hålla en hög kapitaliseringsgrad - högre än vad som är nödvändigt enligt de s.k. Baselkraven. De har därigenom haft lättare än andra nordiska banker att få kapitaltillskott som gjort det möjligt att upprätthålla en god kapitaltäckning.

USA

I USA hanteras problem i banksystemet av en särskild offentlig myndighet, Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), som också utövar tillsyn över bankerna. FDIC administrerar två fonder, en för affärsbankerna och en för sparbankerna, vilka finansieras genom avgifter från bankerna. Fondernas medel kan användas för att säkra en banks fortlevnad eller för direkta utbetalningar till kontohavare vid en avveckling av en bank.

FDIC använder en rad olika tekniker för att hantera banker med problem, bl.a. garantier som täcker framtida värdeminskningar på bankers tillgångar, upprättande av särskilda banker, s.k. bad banks, där bankers "dåliga" tillgångar samlas, liksom olika former av lån och riskkapitaltillskott. I många fall använder FDIC stödåtgärderna för att åstadkomma omstruktureringar genom att krisdrabbade banker fusioneras med andra banker. Det är mer sällan som myndigheten låter avveckla banker.

Myndigheten har vidsträckta befogenheter att ingripa i enskilda banker; den kan exempelvis kräva att ledningspersonal avskedas och förbjuda utdelning på aktier. Grundprincipen för FDIC:s verksamhet och för valet mellan olika åtgärder i ett specifikt fall är att den totala kostnaden för staten, dvs. skattebetalarna, skall minimeras.

På grund av de stora förlusterna i banksystemet under 1980-talet uttömdes de två garantifonderna och staten tvingades rekapitalisera dem. Avsikten är dock att dessa tillskott på sikt skall återvinnas. Den avgift som bankerna skall betala till fonderna har höjts. Bankernas försvagade finansiella ställning och de många bankfallissemangen har lett till krav från den amerikanska kongressen på skärpt tillsyn och ökade befogenheter för FDIC och andra tillsynsmyndigheter. Enligt ny lagstiftning skall myndigheterna exempelvis få vidta åtgärder mot banker i förebyggande

syfte för att förhindra att de hamnar i akuta finansiella svårigheter.

Det förhållandet att FDIC har en mer självständig ställning än motsvarande myndigheter i t.ex. Norge och Finland skall ses mot bakgrund av att det amerikanska banksystemet omfattar ca 10 000 banker. Det gör det både möjligt och nödvändigt att ha ett mer fristående system med långtgående befogenheter att ingripa i enskilda institut. Det stora antalet banker gör det också möjligt att i större utsträckning tillämpa lösningar som bygger på att den krisdrabbade banken fusioneras med en annan bank. Likaså ger det andra förutsättningar vad gäller finansieringen av åtgärderna.

13

3 Statens ansvar för betalningssystemet

3.1 Följderna av solvensproblem i banker och andra kreditinstitut

Det egna kapitalet i en bank utgör - liksom i andra företag - en buffert som skyddar fordringsägare mot att drabbas av de förluster som kan uppstå i företagets verksamhet. Följden av förluster är att bankens kapitalbas, som till stor del utgörs av det egna kapitalet, urholkas. Detta försämrar bankens kreditvärdighet och därmed dess möjligheter att fortsätta att finansiera sin verksamhet. Banker befinner sig i detta avseende i en mer utsatt situation än flertalet andra företag. Detta hänger samman med att blotta misstanken att en banks situation har försvagats är ett hot mot dess fortlevnad.

Grunden till detta problem ligger i att utomstående aktörer, t.ex. långivare eller aktieägare utan direkt insyn i verksamheten, har svårt att värdera en banks tillgångar. Det är i stor utsträckning fråga om lån till enskilda hushåll och företag vars kreditvärdighet är svårbedömda, både i det enskilda fallet och sett över kreditportföljen i stort. Detta för banker och andra kreditinstitut grundläggande informationsproblem gör att enbart farhågor om stora förluster kan leda till att insättare och andra långivare överger banken. I en bank som i huvudsak finansierar sig med inlåning som är omedelbart uppsägningsbar kan detta ske med mycket kort varsel, och det kan uppstå en s.k. run eller uttagsanstormning. För institut som förlitar sig på upplåning på värdepappersmarknader blir processen något mer utdragen, men i takt med att utestående värdepapper förfaller och inte kan förnyas växer likviditetsproblemen.

Av samma skäl som utomstående finansiärer har svårt att värdera kreditportföljen kan det vara svårt att med kort varsel sälja tillgångar till

priser som motsvarar deras verkliga värde. Banken får därmed, om den alls lyckas sälja tillgångar ur sin låneportfölj, vidkännas kapitalförluster. På så sätt kan likviditetsproblemet på kort tid förvandlas till ett verkligt solvensproblem, även om banken var solvent när misstron uppstod.

Förväntningar om förluster och framtida solvensproblem kan således bli självuppfyllande även i fall då den inledande misstron var helt ogrundad. Detta förhållande gör att problem i enskilda institut kan få spridningseffekter. En banks verkliga eller förmodade problem kan bidra till att skapa misstro mot andra banker så att de dras med i fallet. Därigenom kan i sista hand förtroendet för hela det finansiella systemet undergrävas.

Ett sådant förlopp får utomordentligt allvarliga följder såväl för enskilda medborgare och företag som för ekonomins funktionsduglighet i stort. Den yttersta konsekvensen är en kollaps av betalningssystemet. Det får till följd att möjligheterna att genomföra betalningar genom överföringar mellan bankkonton försvinner. Ett fungerande betalningssystem är en förutsättning för att det normala utbytet av varor och tjänster skall kunna fortgå. Det är därmed av vitalt samhällsekonomiskt

Prop. 1992/93:135

14

intresse att störningar som rubbar förtroendet för betalningssystemet Prop. 1992/93:135 förhindras.

De betalningstjänster som banker tillhandahåller ger dessa institut en särställning. Samtidigt spelar bankerna, tillsammans med andra kreditinstitut, en viktig roll i ekonomin genom att de tillhandahåller krediter. För stora grupper, i synnerhet hushåll och mindre och medelstora företag, är lån i bank eller i specialiserade kreditinstitut den avgjort viktigaste, och i många fall den enda, källan för krediter. Därigenom får tillståndet i kreditgivande företag samhällsekonomisk betydelse.

En effekt av förluster är att bankernas utlåningskapacitet krymper. En banks verksamhet påverkas av kapitaltäckningsregler, som anger relationstal mellan bankens kapital och dess tillgångar. Minimikrav på kapitaltäckningen finns angivna i lagstiftningen, men även om sådana regler inte funnits skulle bankens finansiärer ställa krav på en viss kapitalbuffert som skydd mot förluster i rörelsen. Ju mindre denna buffert är, desto högre räntor kommer långivarna att kräva för att ställa medel till bankens förfogande. Bedöms bufferten som otillräcklig kan banken inte längre finansiera sig på värdepappers- och interbank-

marknader. Banken måste då minska sin låneverksamhet.

Bankerna kan utöka sitt riskkapital genom emissioner av t.ex. aktier. Möjligheterna att erhålla nytt kapital är dock begränsade i perioder då bankerna har problem. Omfattande förluster i banker och andra kreditinstitut leder därför till att tillgången på kredit i ekonomin i stort minskar och att lånevillkoren försämras. Om möjligheterna att lånefinansiera konsumtion och investeringar försämras, minskar efterfrågan från både hushåll och företag. Därigenom försvagas konjunkturutsiktarna ytterligare. Lönsamheten i näringslivet faller och arbetslösheten ökar, med än större kreditförluster som följd. Ekonomin riskerar att hamna i en nedåtgående spiral, där finansiella problem försvagar ekonomins reala sida, med en ytterligare fördjupad finansiell kris som följd.

Slutsatsen är därmed att störningar i bank- och kreditsystemet måste motverkas och att det är nödvändigt att staten tar ett ansvar för att se till att systemets grundläggande stabilitet och funktionsförmåga bevaras.

3.2 Statliga ingrepp för att säkerställa stabiliteten i betalningssystemet och trygga kreditförsörjningen

Insikten att finansiella störningar kan få allvarliga samhällsekonomiska följder är inte ny. Det är överväganden av det slag som redovisats som ligger bakom att banker och andra kreditinstitut är underkastade särskilda verksamhetsregler och är föremål för offentlig tillsyn. Syftet med dessa åtgärder är att förhindra uppkomsten av stora störningar som kan skada det finansiella systemets funktionsduglighet. Staten har således tagit på sig en roll som övervakare av det finansiella systemet. Därtill har statsmakterna - formellt genom Riksbankens roll som "lender of last resort" - tagit ett ansvar för att upprätthålla likviditeten i det finansiella systemet.

15

Det gällande regelsystemet är således präglad av grundsynen att stabili- Prop. 1992/93:135

teten i det finansiella systemet, i synnerhet i den del som rör betalningstjänster, är ett så viktigt samhällsekonomiskt intresse att staten måste ta ett långtgående ansvar härför. Av det skälet kan staten också tvingas ge stöd till enskilda krisdrabbade institut ifall det finns en risk för att förtroendet för andra banker och kreditinstitut rubbas om det krisdrabbade institutet hamnar på obestånd.

Ett fallissemang i ett enstaka institut kan, som tidigare framhållits, få återverkningar för hela det finansiella systemet. Detta gäller särskilt i ett land där det finansiella systemet är så starkt koncentrerat som i Sverige.

Risken för att utländska och inhemska långgivare och insättare skall förlora förtroendet för andra banker om en enskild bank drabbas av problem är naturligtvis beroende av tillståndet bland bankerna. I ett läge där stora delar av banksystemet är försvagat till följd av omfattande kreditförluster är risken påtaglig för att det skall uppstå allvarliga störningar om staten inte vidtar erforderliga åtgärder. Flera banker skulle kunna drabbas av en akut likviditetskris om en enskild banks långgivare på t.ex. den internationella interbankmarknaden fick vidkännas förluster.

Det är mot bakgrund av de faktorer jag nu redovisat som regeringen funnit det nödvändigt att ingripa vid flera tillfällen när enskilda banker hamnat i en akut kris. Det var då fråga om ingripanden i de enskilda fallen. Man kunde dock förutse en utveckling som skulle göra mer omfattande, generella åtaganden nödvändiga. Sådana åtgärder borde emellertid inte tillkännages förrän de var oundgängligen erforderliga för att inte i förtid leda till en allmän oro på de finansiella marknaderna.

Problemen i banksystemet har, som tidigare beskrivits, successivt förvärrats till följd av ökande kreditförluster och en försämrad intjäningsförmåga. Detta beror i viss utsträckning på att konjunkturläget försämrats, och det är också en orsak till att även andra kreditinstitut drabbats av problem under det senaste året. I den nuvarande situationen finns det en risk för att det skall uppstå allvarliga störningar på hela kreditmarknaden.

Det finns stabiliseringspolitiskt präglade motiv för att staten också skall ta ett ansvar för att kreditmarknaden fungerar tillfredsställande. Generellt minskad tillgång till kredit eller påtagligt höjda räntekostnader för låntagarna till följd av osäkerhet om kreditinstitutens solvens håller tillbaka efterfrågan i ekonomin och riskerar att fördjupa lågkonjunkturen. Detta gäller såväl vid en akut kris, då kreditinstitut hotas av konkurs, som då kreditutrymmet gradvis krymper av att förluster urholkar institutens kapitalbas. I en redan svag ekonomi blir det med nödvändighet en viktig stabiliseringspolitisk uppgift att se till att normala kreditströmmar kan upprätthållas.

Detta leder fram till slutsatsen att det i nuvarande situation är nödvändigt att vidta omfattande åtgärder som både garanterar stabiliteten i betalningssystemet och säkrar samhällets kreditförsörjning. Den nuvarande situationen är exceptionell och ställer därmed krav på åtgärder av exceptionell karaktär. Normala principer för statens roll i ekonomisk verksamhet måste under dessa förhållanden stå tillbaka. Direkt statligt

övertagande av kreditinstitut blir nödvändigt kan inte uteslutas.

4 Statens åtaganden gentemot banker och vissa andra kreditinstitut

4.1 Stöd till banker och vissa andra kreditinstitut

Mitt förslag: Staten garanterar att banker och vissa andra kreditinstitut kan fullgöra sina förpliktelser i rätt tid. Regeringen bemyndigas att besluta om stödåtgärder som säkerställer detta åtagande.

Staten fullgör sitt åtagande genom att

- lämna stöd till fortsatt verksamhet i livskraftiga institut, varvid stödet förenas med krav på åtgärder från institutets sida,
- lämna stöd till rekonstruktion eller avveckling i ordnade former av institut som inte kan förväntas uppnå lönsamhet på lång sikt.

Stödåtgärderna skall utformas på ett affärsmässigt sätt och så att statens långsiktiga kostnader för stödet minimeras. Staten skall inte eftersträva att bli ägare till banker eller andra kreditinstitut. Om det i något fall bedöms lämpligt med hänsyn till ett instituts kapitalbehov och statens affärsmässiga intresse bör dock aktiekapitaltillskott kunna väljas som stödform. En strävan skall i så fall vara att avyttra aktierna när det är affärsmässigt lämpligt.

Stödet skall ges en konkurrensneutral utformning. En mångfald på marknaden skall främjas.

Stödsystemet skall kvarstå så länge det behövs. Systemet skall inte avvecklas förrän det kan ske utan att fordringsägarnas intressen riskeras. En avveckling skall kunna genomföras först efter ett nytt beslut av riksdagen.

Promemorians förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med mitt förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget i stort eller lämnar det utan erinran. Bokföringsnämnden, Statens bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, och Finansbolagens Förening anser dock att stödåtgärderna bör ges stöd i en lag. Flera remissinstanser, däribland LO, SBAB och 1-3 fondstyrelserna, vill att förslaget skall ges en mer precis

utformning vad gäller kostnaderna för att erhålla stöd, upprätthållandet av konkurrensneutralitet och formerna för avveckling av stödsystemet.

Skälen för mitt förslag: Som framgått av den tidigare beskrivningen har problemen i banksystemet förvärrats under det senaste året samtidigt som flera andra kreditinstitut drabbats av problem. Det har också efter hand blivit uppenbart att problemen i banker och andra kreditinstitut

17

2 Riksdagen 1992/93. 1 samt. Nr 135

kommer att bestå under flera år. Det bör därför nu genom beslut av riks- Prop. 1992/93:135

dagen slås fast att staten tar ansvar för betalningssystemet och kreditförsörjningen. Riksdagen bör ge regeringen ett generellt bemyndigande att - i överensstämmelse med vad som aviserades i ett pressmeddelande från Finansdepartementet den 24 september 1992 - vidta stödåtgärder som garanterar att banker och vissa andra institut kan fullgöra sina förpliktelser. På grund av statens åtagande får Riksbanken möjlighet att i sin egenskap av "lender of last resort" förse instituten med likvida medel i svensk eller utländsk valuta, vilket i sin tur innebär att instituten kan infria sina förpliktelser i rätt tid. Vidare får instituten möjlighet att åta sig nya förpliktelser på sedvanliga villkor.

Ett sådant statligt åtagande kommer samtliga institut som omfattas av åtagandet till godo, i så måtto att instituten - oavsett om stödåtgärder satts in eller inte - kan förlita sig på att få det stöd som behövs. Jag föreslår följande riktlinjer.

Institut som bedöms vara livskraftiga får möjlighet att under en övergångsperiod erhålla stöd från staten. Stödet skall vara frivilligt och anpassas till förutsättningarna i det enskilda institutet. Stöd skall ges i den utsträckning som krävs för att institutet skall kunna fortsätta verksamheten. Institut som har fått stöd och sedan drabbas av större förluster än som förutsetts kan erhålla utökat stöd. Stödet kan då komma att få en annan utformning och förenas med mer långtgående krav på åtgärder från institutets sida.

Institut som inte kan förväntas uppnå långsiktig lönsamhet skall antingen rekonstrueras så att de blir livskraftiga eller avvecklas i sådana former att institutets förpliktelser kan infrias i rätt tid.

Det är nödvändigt att staten försäkras sig om att instituten använder stödet på ett effektivt sätt. Staten måste därför kunna ställa krav på åtgärder från institutens sida och få insyn och kontroll över hur de stat-

liga stödmedlen används.

Stödåtgärderna skall utformas så att statens långsiktiga kostnader för stödet minimeras. Statens kostnader skall i princip bäras av det institut som erhåller stödet. För livskraftiga institut som endast är i behov av temporärt stöd innebär det att stödet skall återvinnas när det är möjligt med hänsyn till institutets ekonomiska situation. Även i övriga fall skall stödet utformas så att statens långsiktiga kostnader minimeras. Eventuella statliga kapitaltillskott skall återvinnas. Det är också rimligt att staten kräver ersättning för den risk som kan vara förknippad med olika stödåtgärder om de institut som med hjälp av stödåtgärder återfår sin intjäningsförmåga och lönsamhet. Sådana institut kan komma att återrepresentera ett betydande värde. Det är i dessa fall också rimligt att staten får del i den värdestegring som då uppkommer och som inte hade varit möjlig utan statens medverkan.

Stödåtgärderna skall ges en så konkurrensneutral utformning som möjligt. Detta befrämjar den långsiktiga effektiviteten på marknaden. Konkurrensneutralitet uppnås genom att stöd inte ges i större utsträckning än nödvändigt och genom att återvinning av stöd säkerställs.

18

En konkurrensneutral utformning av stödet behöver inte innebära att Prop. 1992/93:135

den nuvarande strukturen på kreditmarknaden bibehålls. Rekonstruktion såväl som avveckling av enskilda institut kan bli aktuella. Det är samtidigt viktigt att en mångfald på marknaden främjas, så att en effektiv konkurrens kan upprätthållas.

I detta sammanhang bör det också framhållas att tillämpningen av gällande kapitaltäckningsregler i ett enskilt institut självfallet inte skall påverkas av det statliga åtagandet. Inte heller skall tillämpningen av placeringsreglementen som lagts fast av statsmakterna påverkas. Det är naturligt med hänsyn till att det statliga åtagandet skall vara temporärt. Det är också nödvändigt med hänsyn till konkurrensneutraliteten att de stödberättigade instituten inte gynnas otillbörligen.

Det svenska bank- och kreditväsendet bör vara privatägt. Staten bör alltså inte eftersträva att bli ägare till sådana institut. Det statliga stödet måste emellertid så långt det är möjligt också präglas av affärsmässighet. I de fall ett aktiekapitaltillskott bedöms ha fördelar framför andra stödåtgärder, bör en sådan lösning kunna väljas. Staten har då möjlighet att återvinna sina kostnader vid en framtida försäljning. En strävan skall därvid vara att avyttra aktierna när det är affärsmässigt lämpligt.

Det jag nu har sagt gäller inte bara ägande i instituten som sådana utan också ägande av institutens tillgångar i form av exempelvis s.k. dåliga lån eller fastigheter som har tagits över för att skydda fordran.

En särskild fråga är hur länge den nu föreslagna möjligheten för regeringen att besluta om stödåtgärder skall finnas. Jag gör följande bedömning.

Det är i varje utvecklad ekonomi en viktig uppgift för staten att se till att det finns ett fungerande betalningssystem. I den bemärkelsen kan det alltså inte bli fråga om att statens ansvar skulle vara tidsbegränsat. Däremot är det viktigt att betona att det nu aktuella statliga åtagandet, som är av extraordinär natur, är temporärt. Förekomsten av ett sådant åtagande befrämjar inte en effektivt fungerande marknad, även om åtagandet är nödvändigt nu. Även konstitutionella skäl talar för en avveckling inom överskådlig tid.

Åtagandet och stödsystemet skall dock kvarstå så länge som det behövs och avvecklas först när förhållandena är sådana att det inte längre föreligger något hot mot stabiliteten i det finansiella systemet. Det kan redan nu förutses att det kan ta flera år. Avvecklingen skall ske utan att fordringsägarnas intressen riskeras. En avveckling kan genomföras bara efter ett nytt beslut av riksdagen.

Det jag nu har sagt har avsett stödsystemet som sådant. En annan sak är att stödåtgärder som beslutats inom ramen för systemet - och som i flertalet fall kommer att ha dokumenterats i avtal mellan staten och det berörda institutet - naturligtvis kommer att fullföljas även efter det att regeringens generella bemyndigande att besluta om stödåtgärder har upphört att gälla.

Statens åtagande är ett kraftigt ingrepp i marknadens normala funktionsätt. Försök till missbruk kan inte uteslutas. Missbruk och eventuella

19

andra oönskade effekter av åtagandet måste uppmärksammas via tillsynen så tidigt som möjligt.

Några remissinstanser har ifrågasatt om inte det statliga åtagandet borde ges stöd i en lag. De har därvid hänvisat till bl.a. åtagandets generella karaktär och varaktighet samt stödets omfattning. Jag håller med om att stödåtgärderna borde regleras i lag, om avsikten var att åtagandet skulle gälla för all framtid. Så är emellertid inte fallet. Något formellt krav på lagform finns inte heller för den typ av åtagande från statens sida som det här är fråga om eftersom åtagandet faller inom

ramen för finansmakten enligt 9 kap. regeringsformen och inte inom normgivningsmakten enligt 8 kap. Däremot kan lämplighetsskäl tala för att huvuddragen av åtgärderna skrivs in i instruktionen för den myndighet som jag föreslår skall inrättas för att administrera stödet. Jag återkommer till den frågan i det följande (avsnitt 4.6).

Flera remissinstanser anser att de principer som i promemorian läggs till grund för det statliga stödet inte är tillräckligt preciserade. Detta gäller särskilt principen om att staten skall återvinna de kostnader som stödåtgärderna ger upphov till och principen om att stödet skall vara konkurrensneutralt. LO vill att det på förhand skall slås fast vilka betalningsvillkor som skall gälla för instituten.

Det är uppenbart att det av många skäl skulle vara en fördel om det på förhand gick att exakt ange vilka betalningsvillkor och andra villkor som skall gälla. Stödet måste emellertid anpassas till förhållandena i de enskilda instituten och till den allmänna ekonomiska utvecklingen för att det skall vara möjligt att uppnå de övergripande målen - säkerställandet av stabiliteten i betalningssystemet och tryggandet av kreditförsörjningen - till så låga kostnader som möjligt. Det är därför inte möjligt att i förväg mer precist ange hur villkoren för stödet skall utformas. Av samma skäl är det inte heller möjligt att tillmötesgå vissa remissinstansers önskemål om en precisering av formerna för avvecklingen av stödsystemet.

4.2 Institut som kan erhålla stöd

Prop. 1992/93:135

Mitt förslag: Stöd lämnas till banker och till kreditinstitut med statlig anknytning.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland Finansinspektionen och Riksbanken, lämnar förslaget utan erinran. Konkurrensverket, Försäkringsförbundet, Sveriges Industriförbund och Finansbolagens förening anser att stödet bör utsträckas till att omfatta alla institut som agerar på samma marknad som bankerna och de kreditinstitut som namngivits i promemorian, eller till alla institut som omfattas av kapitaltäckningsregler. Näringslivskredit och HSB (sparkasseverksamheten), anser att de bör omfattas av de statliga stödåtgärderna. Sveriges

20

Allmänna Hypoteksbank vill att det klargörs att landshypoteksföreningar- Prop.

1992/93:135

na skall ingå i den krets som kan erhålla stöd. Svenska Kommunförbundet vill att Gota AB skall omfattas.

Skälen för mitt förslag: Syftet med stödet är att garantera stabiliteten i betalningssystemet och att trygga kreditförsörjningen. Samtidigt är det nödvändigt att statens åtagande avgränsas. Det är naturligt att stödet i första hand riktas mot banker. Samtliga banker med svensk oktroj skall omfattas, alltså även de utlandsägda bankerna. Däremot ligger det i sakens natur att ett svenskt stödsystem inte kan omfatta sådana utländska banker som är etablerade här i landet genom filial.

Vissa kreditinstitut med statlig anknytning skall också omfattas av stödet, nämligen Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Sveriges Allmänna Hypoteksbank, Svenska skeppshypotekskassan, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, AB Svensk Exportkredit, AB Industrikredit och Lantbrukskredit AB. När det gäller Stadshypotekskassan har riksdagen beslutat att kassan skall ombildas till ett kreditaktiebolag (prop. 1991/92:119, bet. 1991/92:NU32, rskr. 1991/92:323). Även det nybildade kreditaktiebolaget skall omfattas av det statliga åtagandet. För Hypoteksbankens del har något förslag om ombildning ännu inte presenterats. Någon anledning att ha en annan uppfattning beträffande det institut som kan komma i Hypoteksbankens ställe finns emellertid inte. Frågan får behandlas i samband med kommande beslut om ombildning av landshypoteksinstitutionen.

De institut som jag nu har angett har en särskild roll att fylla när det gäller att tillgodose samhällets behov av långsiktiga krediter. Detsamma gäller de bankägda bostadsfinansieringsinstituten. Dessa skall därför också omfattas av det statliga åtagandet.

Redan statens generella åtagande gentemot bankerna kommer att underlätta för en bank att se till att bankens dotterföretag kan fullgöra sina förpliktelser. När det blir fråga om att utforma stödet till en bank bör också hänsyn tas till behovet av stöd för i första hand sådana dotterföretag i Sverige och utlandet som omfattas av kapitaltäckningsregler, såsom bostadsinstitut och finansbolag. I undantagsfall kan det också visa sig lämpligt att stödet riktas direkt till ett dotterföretag.

I en rekonstruktionsfas kan det vidare bli fråga om att rikta stödet till ett företag som inrättats av ett stödberättigat institut för att ta hand om t.ex. nödlidande krediter. Det gäller även i de fall företaget får andra ägare än det stödberättigade institutet.

Också övriga kreditinstitut, som exempelvis fristående finansbolag och Näringslivskredit AB samt försäkringsbolagen, spelar en viktig roll i det

finansiella systemet. Deras verksamhet är dock inte av det slaget att exempelvis en betalningsinställelse omedelbart leder till allvarliga störningar i betalningssystemet eller får vittgående konsekvenser för den långsiktiga kreditförsörjningen. I stort sett samma resonemang kan föras beträffande HSB:s sparkasseverksamhet. Dessa institut bör därför inte omfattas av det nu aktuella åtagandet.

Med den utformning som stödet föreslås få, kommer inte sådana utländska företag som är moderföretag till en svensk bank att omfattas.

21

Stödsystemet kommer inte heller omfatta företag som enligt dispensregeln i 1 kap. 4 § andra stycket bankaktiebolagslagen (1987:618) har rätt att vara moderföretag till en bank. Försäkringsbolag som äger bank skall heller inte omfattas.

Som nämnts bör ett stödsystem göras så konkurrensneutralt som möjligt mellan de institut som omfattas av det statliga åtagandet. En sådan avvägning bör också göras mellan institut som omfattas av stödet och sådana som inte omfattas. De institut som inte kommer att omfattas av åtagandet, men som är verksamma inom samma sektor som de institut som omfattas, kan av naturliga skäl få en sämre ställning på marknaden. I den avvägning som således måste göras anser jag dock att frågan om att begränsa det statliga åtagandet måste ha en större tyngd än frågan om att skapa en så konkurrensneutral situation som möjligt. De institut som inte omfattas av åtagandet kommer dessutom att allmänt sett få bättre förutsättningar för sin verksamhet än om åtagandet inte hade gjorts.

4.3 Förpliktelser som omfattas av statens åtagande

Prop. 1992/93:135

Mitt förslag: Stödet utformas så att ett instituts samtliga förpliktelser kan infrias.

Riskkapital i form av aktiekapital och eviga förlagslån omfattas inte. Detsamma gäller förpliktelser som uppenbarligen inte är förenliga med en sund bankverksamhet.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser lämnar förslaget utan erinran. Bankföreningen, Försäkringsförbundet, Statens bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, Sveriges Allmänna Hypoteksbank och Lantbrukskredit anser att de s.k. eviga förlagslånen också bör omfattas av det statliga åtagandet.

Skälen för mitt förslag: De statliga åtgärderna skall utformas så att livskraftiga institut kan fortsätta med en normal verksamhet. För andra institut kan omfattande rekonstruktioner komma i fråga. Ett instituts verksamhet kan också komma att avvecklas. I en avvecklingssituation ställs frågan om vilka förpliktelser som omfattas av det statliga åtagandet på sin spets.

Aktiekapitalet är ett rent riskkapital. En aktieägare riskerar alltid att förlora sitt satsade kapital. Aktieägarna kan inte ställa krav på att återfå sina satsade medel annat än i samband med en likvidation av bolaget. Det statliga åtagandet skall därför inte omfatta aktiekapitalet.

Utöver aktiekapitalet finns olika slags lån som har karaktären av riskkapital. En form är sådana kapitaltillskott som enligt Finansinspektionens föreskrifter till 2 kap. 9 a § bankrörelselagen (1987:617) får ingå i en banks kapitalbas som supplementärt kapital upp till 100 % av det primära kapitalet, i första hand s.k. eviga förlagslån. För att klassas som sådant kapitaltillskott krävs enligt Finansinspektionens föreskrifter att

22

beloppet är kontant betalt, att det tagits upp utan säkerhet, att löptiden är Prop. 1992/93:135

obegränsad, att lånet är ouppsägbart från långgivarens sida och inte får återbetalas utan medgivande av Finansinspektionen, att räntebetalningar kan skjutas upp om bolagets resultat inte medger räntebetalning, att lånet har efterställd betalningsrätt samt att lånet kan tas i anspråk för förlusttäckning under löpande verksamhet, dvs. utan att bolaget måste träda i likvidation.

Det förhållandet att lånen har en obegränsad löptid och kan användas för förlusttäckning gör att de har karaktär av riskkapital. Visserligen kvarstår låntagarens fordran med det ursprungliga beloppet vid en eventuell likvidation, men det faktum att lånen kan skrivas ned för att täcka förluster gör det möjligt att undvika eller skjuta upp en likvidation. Lånen fyller därigenom i en förlustsituation i princip samma funktion som fritt eget kapital och bör därför inte omfattas av det statliga åtagandet.

Vanliga förlagslån skall däremot omfattas, liksom övriga i balansräkningen upptagna förpliktelser. Häri inbegrips inte bara lån och liknande förpliktelser utan också förpliktelser gentemot borgenärer i största allmänhet, såsom leverantörer och producenter av varor och tjänster.

Ett institut kan vidare ha mer eller mindre vittgående latent åtaganden

som inte avspeglas i balansräkningen. Här kan bl.a. förekomma olika slags garanti- och borgensåtaganden och åtaganden i form av t.ex. termins- och optionskontrakt och s.k. swapavtal. Sådana åtaganden är en naturlig del av verksamheten och bör därför innefattas i det statliga åtagandet.

Det statliga åtagandet är synnerligen långtgående och innebär att berörda institut erbjuds ett omfattande stöd. För att förhindra ett otillbörligt utnyttjande bör åtagandet inte omfatta förpliktelser som uppenbarligen strider mot vad som är förenligt med sund bankverksamhet.

Förpliktelser som har tillkommit på ett lagstridigt sätt skall givetvis inte omfattas av åtagandet. Det skall inte heller gälla förpliktelser där villkoren på ett otillbörligt sätt innebär ett gynnande av institutets motpart eller någon annan. Ett exempel på ett sådant otillbörligt förfarande är att ett statligt garanterat institut övertar en förpliktelse på icke affärsmässiga grunder och att det framstår som uppenbart att skälet för övertagandet är att förpliknelsen skall komma i åtnjutande av det statliga åtagandet. Sådana icke affärsmässiga åtaganden och förpliktelser som innebär ett otillbörligt gynnande av en part samt skada för institutet strider, enligt min mening, uppenbarligen mot vad som är förenligt med en sund bankverksamhet och bör därför inte omfattas av ett statligt åtagande. Det finns dock skäl att tro att sådana förpliktelser inte kommer att förekomma annat än i rena undantagsfall.

23

4.4 Formerna för stödet

Prop. 1992/93:135

Mitt förslag: Stödet skall kunna ges i form av t.ex.

- Garantier som täcker framtida kreditförluster och utebliven avkastning på vissa tillgångar
- Olika typer av lån
- Garantier som skyddar värdet på nyemitterat kapital
- Aktiekapitaltillskott

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Riksbanken avstyrker användningen av

garantier för värdet och avkastningen på nyemitterade aktier.

Skälen för mitt förslag: Enligt de förutsättningar som angetts skall det statliga åtagandet fullgöras genom att regeringen beslutar om olika stödåtgärder. Stödet kan i princip ges på två sätt, även om det inom dessa ramar kan finnas åtskilliga variationer.

För det första kan staten köpa eller garantera värdet av tillgångar som är behäftade med osäkerhet och ger dålig avkastning. I praktiken rör det sig om tillgångar i form av fordringar för vilka låntagarna inte kan betala ränta eller amorteringar, s.k. nödlidande lån, och tillgångar som institutet tagit över till skyddande av fordran.

För det andra kan staten ge stöd genom att garantera eller ge kapitaltillskott som ökar institutens kapitalbas och därmed deras förmåga att bära förluster.

Om ett institut skulle drabbas av likviditetsproblem innan det fått stöd, har Riksbanken möjlighet att ingripa i egenskap av "lender of last resort".

Redovisningsfrågor m.m.

Vissa av de stödformer som kan komma i fråga, t.ex. garantier av tillgångar och vissa typer av lån, bygger på att mottaget stöd kan intäktsföras trots att det skall betalas tillbaka. Om stödet måste skuldföras, fyller det inte den avsedda funktionen. Det finns därför anledning att närmare redovisa vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att stödet skall kunna intäktsföras. I anslutning härtill tar jag även upp den skattemässiga behandlingen.

1 promemorian lämnades en redogörelse för dessa frågor. I redogörelsen anförs bl.a. att Bokföringsnämnden (BFN) har lämnat rekommendationer om redovisning av statligt stöd (R 5). Rekommendationen är generell till sin omfattning och kan tillämpas för stöd som ges på olika sätt, t.ex. som bidrag, lån och garantier. Av rekommendationen framgår vidare bl.a. följande. Avgörande för om ett stöd skall intäktsföras eller skuldföras är villkoren för stödet. Hur stödet rubriceras är däremot utan betydelse. Stöd utan återbetalningsskyldighet skall intäktsföras. Stöd som är förenat med återbetalningsskyldighet får intäktsföras endast om det

24

med hög grad av sannolikhet kan bedömas att stödet inte kommer att Prop. 1992/93:135

återkrävas. Stöd som är förenat med återbetalningsskyldighet skall intäktsföras om återbetalningsskyldighet uppkommer endast i de fall

näringsidkaren inte iakttar de villkor och föreskrifter som gäller för stödet eller det annars inträffar något oväntat som uppenbarligen rubbar förutsättningarna för stödet (jfr punkt 9 av anvisningarna till 22 § kommunalskattelagen (1928:370), KL. Stöd som inte skall intäktsföras skall skuldföras.

En slutsats av det anförda var att stöd från staten som är förenat med villkor att det mottagande företaget skall betala tillbaka vad som erhållits när framtida vinster medger det skall skuldföras. Det innebär att stöd som skall vidmakthålla eller stärka kapitalbasen inte kan ha något återbetalningskrav som riktas mot företaget. I stället bör - i likhet med vad som gäller för villkorade aktieägartillskott - villkor om återbetalning uppställas i förhållande till aktieägarna. Villkoret om återbetalning uppställs då mot aktieägarna så att återbetalning endast får ske ur bolagets disponibla vinstmedel, dvs. i enlighet med bestämmelserna om vinstutdelning i 12 kap. aktiebolagslagen (1975:1385) eller 9 kap. bankaktiebolagslagen (1987:618). Villkoret blir därmed inte omedelbart bindande för bolaget (jfr rättsfallet NJA 1988 s. 620 och SvJT 1992 s. 609 ff.). Först när bolagsstämman fattat beslut om återbetalning i enlighet med bestämmelserna om vinstutdelning föreligger en återbetalningsförpliktelse för bolaget.

Om återbetalning av stödet villkoras i enlighet med det anförda borde enligt promemorian stödet således redovisningsmässigt inte skuldföras. I likhet med vad som gäller för villkorade aktieägartillskott ansågs stödet kunna intäktsföras (jfr uttalande nr 10 av FAR:s redovisningskommitté).

Nuvarande bestämmelser om den skattemässiga behandlingen av statligt stöd infördes genom lagstiftning år 1983 (prop. 1982/83:94, bet. 1982/83:SkU44, rskr. 1982/93:281, SFS 1983:311) och återfinns efter skattereformen år 1990 i punkt 9 av anvisningarna till 22 § KL. Genom lagstiftningen anpassades skattereglerna till gällande redovisningsprinciper.

Det innebär att statligt stöd till näringsidkare ofta inte föranleder några beskattningsåtgärder. Det gäller t.ex. i fråga om återbetalningspliktiga lån, vid garantiåtaganden eller vid insats av ägarkapital. Stöd utan återbetalningsskyldighet till en näringsidkare för näringsverksamheten (näringsbidrag) är däremot i princip - direkt eller indirekt - skattepliktigt. Näringsbidrag som avser utgifter som inte är avdragsgilla vare sig direkt eller genom värdeminskningssavdrag är skattefritt. Återbetalas ett näringsbidrag som intäktsförts medges avdrag för det återbetalade beloppet. Återbetalning av bidrag som är indirekt skattepliktiga dras av genom en indirekt metod.

Efterges återbetalningsskyldighet för stöd (stöd med återbetalningsskyldighet är inte näringsbidrag enligt KL:s terminologi) gäller bestämmelserna om näringsbidrag på motsvarande sätt för den eftergivna delen.

25

Om villkoren om återbetalning inte uppställs mot bolaget som sådant Prop. 1992/93:135

utan mot aktieägarna och görs beroende av framtida beslut om vinstutdelning skulle stödet enligt promemorian komma att behandlas som näringsbidrag. Med hänsyn härtill och då det nu aktuella stödet till kreditinstituten avser direkt avdragsgilla utgifter i form av främst nedskrivning på fordringar drogs den slutsatsen att stödet skulle intäktsföras såväl redovisningsmässigt som skattemässigt.

Av remissinstanserna är det endast BFN som närmare gått in på frågan om hur redovisningen av stödet bör göras. BFN:s bedömning är att det kan framstå som naturligt att vid den redovisningsmässiga bedömningen utgå från principerna om villkorliga aktieägartillskott i stället för att tillämpa BFN R 5 om en återbetalning förutsätter tillgång på disponibla vinstmedel och beslut på bolagsstämman. Ett stöd som behandlas enligt dessa principer skulle då, om det avser att täcka en förlust, i sin helhet omedelbart redovisas som intäkt hos mottagaren. De särskilda periodiseringsreglerna i BFN R 5 blir då inte tillämpliga. Det synsättet leder enligt nämnden till att reglerna i punkt 9 av anvisningarna till 22 § KL inte kan tillämpas. Enligt BFN torde ett tillskott inte vara skattepliktigt och en återbetalning å andra sidan inte avdragsgill såvida inte särskilda omständigheter föreligger.

Riksskatteverket (RSV) har i sitt yttrande förordat att frågan om beskattningen av stödet lagregleras för att ingen oklarhet skall föreligga.

För egen del vill jag anföra följande. För att syftet med stödet skall uppnås måste det tas upp som en intäkt i redovisningen. I promemorian har uttalats att ett sådant synsätt är förenligt med gällande rätt om återbetalningen förutsätter tillgång på disponibla vinstmedel och beslut på bolagsstämma. Den slutsatsen synes ligga i linje med vad BFN anfört. Någon avvikande mening i det avseendet har inte framförts under remissbehandlingen. Mot bakgrund av det anförda är det min bedömning att stöd som ges under sådana förutsättningar omedelbart kan redovisas som intäkt hos det mottagande kreditinstitutet.

I fråga om beskattningen gjordes i promemorian den bedömningen att gällande rätt innebär att stödet skulle intäktsföras och att en återbetalning skulle vara avdragsgill. De synpunkter som framförts vid remissbehand-

lingen visar att olika uppfattningar kan göras gällande. Mot den bakgrunden delar jag RSV:s uppfattning att frågan uttryckligen bör regleras.

Med hänsyn till att det aktuella stödet kommer att avse direkt avdragsgilla utgifter i form av främst nedskrivningar på fordringar bör stödet vara på en gång skattepliktigt. Å andra sidan bör en återbetalning vara avdragsgill. Regleringen bör göras i en särskild lag.

Stöd av aktuellt slag kan behöva lämnas omgående. Riksdagen bör därför med tillämpning av undantagsbestämmelsen i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen besluta att de nya reglerna skall gälla i fråga om stöd som lämnas fr.o.m. dagen efter riksdagens beslut.

Det kan tilläggas att ytterligare redovisningsfrågor kan uppkomma, t.ex. frågan om hur garanterade fordringar bör redovisas. Ett ställningstagande till bl.a. den frågan måste anstå till dess de närmare villkoren för stödformerna preciserats (jfr avsnitt 4.1 och 4.6).

26

Prop. 1992/93:135

Garantier av tillgångar

Tanken bakom att staten garanterar värdet på vissa riskabla tillgångar är att skydda institutens kapitalbas. Förluster som uppkommer på dessa tillgångar bärs då till en del av staten i stället för att belasta institutens resultat och kapitalbas.

En garanti kan utformas så att den täcker en viss andel av kreditförluster som uppstår på en avskild del av ett instituts tillgångsmassa. De tillgångar som omfattas av garantin bör i första hand vara nödlidande lån och tillgångar som tagits över för att skydda fordran.

Garantin kan omfatta både befarade kreditförluster, som institutet är skyldigt att ta upp som en kostnad när låntagarna inte fullgjort sina förpliktelser inom en viss tid, och konstaterade förluster som inte tidigare kostnadsförts. Garantin skall dock inte föranleda någon utbetalning förrän kreditförlusterna konstaterats. Det är då möjligt att undvika att de befarade kreditförlusterna belastar institutens resultat, till den del de täcks av garantin, utan att det ställer krav på några omedelbara utbetalningar från staten. Statsbudgeten belastas först när kreditförlusterna konstaterats.

Garantin kan utformas så att den även täcker förluster till följd av uteblivna räntebetalningar och ränteeftergifter på nödlidande lån. Dessa förluster bör kunna ersättas fortlöpande av staten. Det är också möjligt att utforma liknande garantier för motsvarande förluster som hänför sig

till sådana tillgångar som instituten tagit över för att skydda fordran.

Instituten får på detta sätt en buffert som gör det möjligt för dem att under en övergångsperiod bära de risker och förluster som är förknippade med vissa tillgångar.

Garantier av detta slag kan även ges i samband med att ett institut får nya ägare, eller vid en försäljning av vissa tillgångar i ett institut.

Garantier med ett försäkringsinslag, s.k. finansiella försäkringar, kan också komma till användning.

Oberoende av vilken form en garanti får bör den vara utformad så att institutet får bära en del av de förluster som uppkommer på de tillgångar som omfattas av garantin. På så sätt får institutet ett omedelbart intresse av att begränsa förlusterna på tillgångarna.

Kapitaltillskott i form av lån

Garantier för tillgångar skyddar institutens riskbärande kapitalbas men de kan inte bidra till att öka den. Institut som har en bristfällig kapitaltäckning måste få möjlighet att erhålla direkta kapitaltillskott i form av förlagslån eller aktiekapitaltillskott. Vanliga lån utgör inte någon lösning eftersom de inte kan räknas in i institutens kapitalbas. Däremot ingår olika former av förlagslån, med eller utan slutlig förfallodag, i kapitalbasen som supplementärt kapital, dock bara upp till vissa gränser. Förlagslån kan vara konvertibla till aktier, som utgör primärt kapital.

Sådana förlagslån utan slutlig förfallodag som kan användas för förlusttäckning, ibland benämnda villkorslån, kvalificerar inte, vare sig enligt EG:s eller Baselkommitténs rekommendationer, som primärt kapi-

27

tal. Genom att de kan användas för förlusttäckning har de emellertid ansetts kunna utnyttjas för att skydda det existerande primära kapitalet. Det bör framhållas att det råder oklarhet kring detta förhållande och Finansinspektionen har därför funnit anledning att utreda frågan närmare.

Staten bör kunna garantera eller ge förlagslån under förutsättning att lånen kan utnyttjas till att stärka eller vidmakthålla institutets kapitalbas. Statliga garantier för vanliga obligationslån och andra former av lån som inte fyller någon av dessa funktioner bör däremot normalt inte komma i fråga som delar av ett stödprogram. Däremot omfattar det statliga åtagandet naturligtvis institutens möjlighet att fullgöra också sådana skyldigheter i rätt tid.

Aktiekapitaltillskott

På grund av de krav som gäller för relationen mellan primärt och supplementärt kapital är det i vissa fall inte möjligt att stärka ett instituts kapitalbas genom förlagslån. Det är då nödvändigt att institutet får ett tillskott av aktiekapital. Om det inte är möjligt för institutet att utan statlig medverkan erhålla erforderligt aktiekapital kan en tänkbar lösning vara att staten lämnar garantier i samband med en nyemission.

En garanti kan utformas så att den skyddar värdet av nyemitterat kapital genom att placerarna får rätt att sälja de nyemitterade aktierna till staten till ett visst pris vid en viss tidpunkt eller om institutet kommer på obestånd. Sådana garantier är emellertid behäftade med problem.

Som Riksbanken framhåller i sitt remissyttrande innebär en statlig garanti för vissa aktiers framtida värde att andra emittenters tillgång till riskkapitalmarknaden försvåras. Marknaden för riskkapital är för närvarande synnerligen svag, vilket innebär att endast begränsade belopp kan erhållas ens med generösa garantier. Av detta skäl avstyrker Riksbanken att garantier av detta slag skall få lämnas.

Jag instämmer i Riksbankens bedömning av dessa problem såvitt avser den svenska marknaden, men anser inte att möjligheten att lämna sådana garantier helt skall uteslutas. Garantier av nyemissioner av begränsad storlek bör undantagsvis kunna komma ifråga om särskilda skäl talar för det, men villkoren måste i dessa fall utformas med omsorg.

Kravet på affärsmässighet måste ställas högt, så att staten får marknadsmässig ersättning för att ta på sig kursfallsrisken. De institut som kan komma att erhålla garantier av detta slag bör betala en garantiavgift. Därigenom får garantierna en marknadsmässig form vilket reducerar risken för att det uppstår störningar på kapitalmarknaden. Även en traditionell emissionsgaranti kan komma i fråga, varvid staten tecknar och i vart fall temporärt innehar de aktier som inte kan placeras på marknaden.

Om en lösning med ett kapitaltillskott direkt från staten bedöms ha fördelar kan som nämnts den lösningen väljas. I de fall en statlig insats i första hand syftar till att förse institutet med eget kapital kan en möjlighet vara att staten tecknar stamaktier. En annan möjlighet är att de aktier som staten tecknar förses med en begränsad rösträtt.

Prop. 1992/93:135

28

Om staten förvärvar röstsvaga aktier bör staten tillförsäkra sig en rätt Prop. 1992/93:135

till utdelning före existerande aktieägare, vilket innebär att aktierna bör ha formen av preferensaktier. Det kan också bli aktuellt att begränsa möjligheterna till utdelning till andra aktieägare liksom att tillämpa olika former av vinstdelningsarrangemang.

Staten kan tillförsäkra sig rätt genom en föreskrift i bolagsordningen att konvertera röstsvaga preferensaktier till stamaktier. Rätten att konvertera aktierna bör i första hand utnyttjas om institutet inte fullgör de förpliktelser som är förbundna med preferensaktierna eller i samband med att staten avyttrar sitt innehav. Syftet med konverteringen skulle i det senare fallet vara att underlätta en försäljning av aktierna på marknaden, vilket också kan vara till fördel för instituten.

Behov av regeländringar

De former för stöd som redovisats ovan kan lämnas inom ramen för gällande lagstiftning. Det kan dock finnas anledning att överväga om stödet skulle kunna göras mer effektivt om vissa aktiebolagsrättsliga bestämmelser modifierades. Det är främst följande frågor jag anser bör övervägas närmare: preferensaktier utan rösträtt, aktier emitterade i utländsk valuta samt aktier förenade med återköpsrätt för det emitterande bolaget. Alla tre frågorna hanteras för närvarande av aktiebolagskommittén (Ju 1990:08).

4.5 Villkor för stödet

Mitt förslag: De institut som söker stöd skall underkastas en noggrann granskning som skall ligga till grund för bedömningen av om något stöd behövs och hur det i så fall skall utformas.

Om staten garanterar vissa av ett instituts tillgångar bör dessa föras över till en särskild enhet inom institutet, eller till ett särskilt bolag, där den myndighet som administrerar stödet skall ha insyn.

I vissa fall måste institutet förbinda sig att utarbeta planer för och genomföra rationaliseringar av verksamheten som skall rapporteras till staten.

Villkoren för stödet skall utformas så att statens kostnader kan återvinnas så långt det är möjligt.

Institut som erhåller stöd skall i hel- och delårsbokslut lämna information om intäktsbortfall, kreditförluster och rörelseresultat exklusive vidtagna stödåtgärder.

Promemorians förslag: Överensstämmer i stort sett med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser lämnar förslaget utan erinran. LO anser att villkoren för stödet måste preciseras och betonar, i likhet med Sveriges Industriförbund, att staten måste få en marknadsmässig ersättning för de stödåtgärder som vidtas.

29

Skälen för mitt förslag: När ett institut begär stöd, måste den statliga Prop. 1992/93:135

myndighet som skall administrera stödet få tillfälle att granska institutets ekonomiska situation och andra förhållanden som är av betydelse för institutets framtida lönsamhet. En sådan granskning är nödvändig för att myndigheten skall kunna bedöma om något stöd behövs och hur det i så fall skall utformas.

Villkoren för statligt stöd skall utformas så att de institut som söker stöd inte har anledning att begära mer stöd än vad som är nödvändigt. Detta kan säkerställas genom utformningen av villkoren för återvinning av stödet. Det skall således inte vara lönsamt för ett institut att ta emot ett större stöd än vad som är nödvändigt.

Staten kan använda olika slags villkor i samband med att stödet beslutas för att stödet inte skall bli mer omfattande än nödvändigt. Exempelvis skall det normalt tas ut en garantiavgift för olika slag av statliga garantier.

Staten kan vidare i samband med beslut om stöd i vissa fall komma att ställa krav på nedsättning av det befintliga aktiekapitalet eller utdelningsbegränsningar. Sådana krav kan bli aktuella särskilt för institut som måste rekonstrueras eller avvecklas.

Ett institut som erhåller garantier, eller lån, där storleken på det statliga stödet beror på hur värdet av vissa av institutets tillgångar utvecklas, bör åläggas att föra över dessa tillgångar till en eller flera särskilda resultatenheter inom institutet eller till ett eller flera särskilda bolag. Överföringen bör ske vid ett bestämt tillfälle men institutet bör efter tillstånd kunna föra över ytterligare tillgångar av samma slag, liksom föra tillbaka tillgångar till den ordinarie rörelsen. Huruvida det skall vara ett separat bolag eller en särskild enhet inom institutet bör bestämmas från fall till fall, beroende på förutsättningarna i det enskilda institutet.

Institutet skall utarbeta en plan för bolagets/enhetens verksamhet och löpande lämna rapporter till den statliga myndighet som skall administrera stödet.

I vissa fall kan staten också komma att kräva att ett institut skall utarbeta planer för hur institutets hela verksamhet skall rationaliseras eller rekonstrueras. Dessa planer skall underställas den statliga myndighet som administrerar stödet för godkännande. Institutet är då också skyldigt att genomföra planerna och löpande rapportera hur arbetet framskrider.

För att få en så god genomlysning som möjligt av vidtagna stödåtgärder bör institut som erhåller stöd åläggas att i hel- och delårsbokslut informera om institutets resultat och ställning exklusive stödåtgärderna. Finansinspektionen bör med stöd av sitt bemyndigande att meddela föreskrifter i redovisningsfrågor kunna förelägga instituten en sådan uppgiftsskyldighet.

Återvinning av statens stöd

Som nämnts skall statens långsiktiga kostnader för stöd minimeras. För livskraftiga institut som endast behöver temporärt stöd innebär det att

stödet skall utformas så att staten ersätts för sina kostnader när och i den Prop. 1992/93:135

takt som det är möjligt med hänsyn till institutets ekonomiska situation.

När det är fråga om att staten skall kunna återvinna ersättning som ett institut erhållit med stöd av en garanti, bör ett återbetalningsvillkor - i enlighet med vad som anförts om den redovisningsmässiga behandlingen av statligt stöd - inte riktas mot bolaget som sådant utan mot aktieägarna och göras beroende av framtida beslut om vinstutdelning av bolagsstämman. Som villkor för stöd bör därför ställas krav på att det i bolagsordningen tas in ett förbehåll om återbetalning samt att bolagsordningen i den delen inte får ändras utan regeringens medgivande.

När staten har skjutit till aktiekapital, kan staten få tillbaka sina insatser genom att sälja aktierna. En annan möjlighet är att institutet löser in statens aktier i samband med nedsättning av aktiekapitalet. Föreskrifter om nedsättning av aktiekapitalet kan ges i bolagsordningen.

En ytterligare möjlighet för staten att få compensation för kostnader och risk är att tillförsäkra sig rättigheter att i framtiden teckna aktier i institutet (teckningsoptioner), som kan avyttras när de har fått ett värde på marknaden. Med en sådan konstruktion får staten del i värdetillväxten i institutet utan att bli ägare.

I vissa fall kan ett institut behöva rekonstrueras för att bli livskraftigt. En rekonstruktion kan innebära tillskott av nytt aktiekapital från privata intressenter. Om det skall vara möjligt att attrahera nytt aktiekapital kommer staten inte alltid att kunna kräva att dess kostnader för stödet

skall betalas tillbaka av det rekonstruerade institutet. Däremot bör staten även i en sådan situation regelmässigt rikta krav mot institutets befintliga egna kapital.

När det gäller frågor om återvinning av statens stöd blir situationen särpräglad i fråga om sådana institut som är helägda av staten och där staten alltså i någon bemärkelse uppträder på båda sidor i ett avtal om stöd. Det skulle därför kunna ifrågasättas om de statsägda instituten, i första hand Nordbanken och SBAB, borde lämnas utanför det nu föreslagna stödsystemet. Främst med hänsyn till behovet av god genomlysning och konkurrensneutralitet anser jag dock att dessa institut bör omfattas av samma system som övriga institut.

31

4.6 En särskild myndighet inrättas för att hantera det statliga Prop. 1992/93:135 stödet

Mitt förslag: Stödet till banker och andra kreditinstitut skall hanteras av en särskild myndighet under regeringen.

Beslut om stöd som är av principiell betydelse eller som i övrigt är av större vikt skall underställas regeringen för godkännande.

Den nya myndigheten skall samråda med och lämna uppgifter till Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde eller i övrigt berör stabiliteten i betalningssystemet. Motsvarande skyldighet skall gälla Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret.

Myndighetens förvaltningskostnader skall finansieras över anslag. Avgifter skall tas ut av de institut som söker stöd.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker att en ny myndighet inrättas. Riksbanken, Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och Konkurrensverket har berört frågor om samverkan och samråd mellan myndigheterna. Riksgäldskontoret, Bankmannaförbundet och Sveriges Bankkunders Riksförbund anser var för sig att de bör vara representerade i styrelsen för den nya myndigheten.

Skälen för mitt förslag: Hittills har regeringen hanterat frågor om statligt stöd till krisdrabbade banker. Under det senaste året har regeringen således vid flera tillfällen lämnat riksdagen förslag om åtgärder riktade mot enskilda banker för att stärka stabiliteten i det finansiella

systemet.

Finansinspektionen, som är en myndighet under regeringen, ansvarar för tillsynen av bankerna och andra finansiella institutioner. Inspektionen kan också delta i förhandlingar för att lösa problem i krisdrabbade institutioner. Inspektionen har däremot inte rätt att ge stöd till enskilda institut och bör inte heller få en sådan möjlighet, eftersom det skulle kunna utgöra ett hinder för en objektiv tillsyn.

Riksbanken har också en roll i samband med hanteringen av problem i banker. Riksbanken svarar för att upprätthålla likviditeten i det finansiella systemet och har därför fått möjlighet att lämna krediter till banker och andra kreditinstitut som drabbats av likviditetsproblem. Det är dock inte Riksbankens uppgift att hantera problem i finansiella institut som beror på att instituten har ett otillräckligt eget kapital.

Riksgäldskontoret har bl.a. i uppgift att samordna andra myndigheters verksamhet med statliga garantier och statliga lån till näringslivet. Riksgäldskontoret utfärdar statlig kreditgaranti för lån på utländska marknader och, om inte annat bestäms särskilt, för lån på den svenska marknaden som avser betydande belopp. I samband med beslut om lån resp, garanti till Sparbanken Första bestämdes att staten skulle lämna lånet

32

resp, utfärda garantin genom Riksgäldskontoret. Däremot ingår det inte Prop. 1992/93:135

i kontorets uppgifter att besluta om att garantier skall lämnas.

Med hänsyn till att de statliga åtgärderna kommer att bli omfattande bör regeringen ha kontroll över hanteringen av dessa. Det är samtidigt uppenbart att det finns nackdelar med att regeringen är direkt involverad i denna hantering. Verksamheten kommer sannolikt att löpande kräva betydande insatser av personer som är starkt specialiserade på att bedöma bankers och kreditinstituts finansiella ställning. Verksamheten innebär också att komplicerade finansiella lösningar skall utarbetas under kort tid. Stödåtgärder som beslutas måste vidare följas upp regelbundet under en längre tidsperiod. Sådan verksamhet är bättre lämpad att bedrivas av en förvaltningsmyndighet.

Jag förordar att en särskild myndighet under regeringen, Bankstödsnämnden, bildas för att hantera det statliga stödet.



Beslut inom myndighetens verksamhetsområde som är av principiell betydelse eller som i övrigt är av större vikt bör underställas regeringen för godkännande.

Myndighetens uppgifter

Myndigheten skall bereda frågor om beslut om statliga stödåtgärder. Myndigheten skall ansvara för analys av den finansiella situationen m.m. i enskilda institut som söker stöd. Myndigheten skall vidare utforma förslag till villkor för stödet och i vissa fall självständigt fatta beslut om stödets utformning. Även när stödbesluten fattas av regeringen skall myndigheten ingå och förvara de avtal av olika slag som behövs. Jag vill tillägga att dessa avtal enligt min bedömning som regel inte kommer att innehålla några uppgifter av sådan natur att sekretess skall gälla för avtalen.

Myndigheten skall också löpande kontrollera utvecklingen i de institut som erhållit stöd och försäkra sig om att dessa uppfyller de krav som är förbundna med stödet. Myndigheten skall också ansvara för att utbetal-

33

3 Riksdagen 1992/93. 1 samt. Nr 135

ningar som följer av beslut om stöd är beräknade på korrekta underlag Prop. 1992/93:135

och att återbetalningar av stöd sker enligt de villkor som bestämts då stödet beviljats.

I de fall det statliga stödet får formen av aktiekapitaltillskott eller om staten på annat sätt förvärvar aktier som ett led i en rekonstruktion eller avveckling skall myndigheten förvalta de förvärvade aktierna. I denna uppgift bör det också ingå att representera aktierna vid bolagsstämma. Om staten tar över fordringar eller andra tillgångar från ett institut skall dessa tillgångar också förvaltas av myndigheten. Som jag tidigare nämnt skall staten inte eftersträva att bli ägare av banker eller andra kreditinstitut. Myndigheten bör därför också få i uppgift att avveckla det statliga ägande som har samband med statens åtaganden enligt denna proposition.

En sådan avveckling bör ske när det är affärsmässigt lämpligt. Myndigheten bör vidare få i uppgift att påkalla konverteringar av aktier inför en försäljning.

Beslut av myndigheten i dess verksamhet som är av principiell betydelse eller som i övrigt är av större vikt skall underställas regeringen för godkännande.

Regeringen bör fortlöpande informera riksdagen om större förändringar i det statliga ägandet som härrör från myndighetens verksamhet. Jag återkommer till frågan om information till riksdagen i det följande (avsnitt 4.9).

Som jag nämnt skall det statliga stödet så långt det är möjligt präglas av affärsmässighet. Det ankommer på myndigheten att beakta detta i sin verksamhet. Myndigheten bör emellertid också få ett ansvar för att de åtgärder som vidtas står i samklang med en önskvärd framtida struktur inom den finansiella sektorn. Myndigheten måste därför även väga in övergripande faktorer såsom effektivitet, konkurrens och mångfald när de statliga stödåtgärderna utformas.

För myndigheten skall utfärdas en instruktion. Som jag nämnt (avsnitt 4.1) talar lämplighetsskäl för att de statliga åtagandena och principerna för myndigheternas verksamhet beskrivs i instruktionen.

Myndighetens ledning

Myndigheten bör ledas av en styrelse som beslutar i frågor om stödets utformning och omfattning inom de ramar som angetts av statsmakterna. Styrelsen bör utses av regeringen och bestå av högst sju ledamöter, av vilka två bör representera ett bredare allmänintresse. Övriga ledamöter bör ha särskild sakkunskap och erfarenhet av sådana frågor som kan bli aktuella att hantera för myndigheten. Som exempel på sådan sakkunskap kan nämnas experter från den finansiella sektorn och jurister med specialitet i affärsrätt. Finansdepartementet bör vara representerat. Myndighetens chef bör vara en generaldirektör, som skall ingå i styrelsen.

Flera remissinstanser har anfört att de bör vara representerade i styrelsen. Antalet styrelseledamöter måste enligt min mening begränsas för att styrelsens arbete skall kunna bli så effektivt som möjligt. Jag är därför inte beredd att förorda att styrelsen utvidgas utöver vad jag nyss

34

föreslagit. Jag är emellertid inte beredd att i detta ärende närmare ange Prop. 1992/93:135 hur styrelsen bör sättas samman.

Samråd med Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgäldskontoret

Myndigheten bör vara skyldig att, innan den lämnar förslag till regeringen, bereda Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgäldskontoret tillfälle att lämna synpunkter på stödåtgärderna. Detsamma bör gälla när myndigheten fattar egna beslut om stödåtgärder, såvida inte beslutet är av ringa betydelse.

I den nya myndighetens verksamhet skall sekretess enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) gälla för uppgifter som rör stödmottagamas verksamhet. För detta ändamål krävs ett tillägg i bilagan till sekretessförordningen (1980:657). Som jag nämnt räknar jag med att de avtal som kommer att träffas med stödberättigade institut som regel inte skall innehålla några uppgifter av sådan natur att sekretess skall gälla för avtalen. Det är viktigt för trovärdigheten beträffande det statliga åtagandet att vidtagna stödåtgärder kan genomlysas. Däremot måste t.ex. åtgärdsrapporter och rekonstruktionsplaner som innehåller affärshemligheter kunna omfattas av sekretess.

Finansinspektionens ansvar för tillsynen över institut som erhåller stöd skall vara oförändrat. I tillsynsuppgiften ligger att verka för en ändamålsenlig struktur inom tillsynsområdet och att bevaka institutens finansiella ställning, organisation m.m. På Finansinspektionen ligger - förutom att bevaka kapitaltäckningen i instituten och att övervaka att placeringsregler följs - att godkänna vilka typer av instrument som får ingå som primärt respektive supplementärt kapital i institutens kapitalbaser. Inspektionen skall vidare tolka och tillämpa lagstiftningen inom området samt, i de fall ett bemyndigande finns, utfärda de föreskrifter som behövs.

Myndigheten kommer vidare i sin verksamhet att behöva bevaka att berörda institut utvecklas på det sätt som varit avsett. Det blir därvid av vikt för myndigheten att tillse att den inte går in på Finansinspektionens ansvarsområde. Det kan därför inte uteslutas att Finansinspektionen och den nya myndigheten kan behöva klargöra sina roller i ett enskilt fall så att tillsynen kan bedrivas så effektivt som möjligt och så att onödig byråkrati undviks. Jag förutsätter att ett sådant klargörande skall kunna ske i samråd mellan myndigheterna.

Riksgäldskontoret har övergripande uppgifter vad gäller statlig garanti-givning och statliga lån till näringslivet. Kontoret har en betydande erfarenhet av utformningen av garantivillkor och förvaltning av garantiåtaganden. Kontoret har sedan länge stora engagemang på kreditinstitutområdet, för närvarande i form av grundfonder i Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Sveriges allmänna hypoteksbank, Svenska skeppshypotekskassan, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, AB Svensk

Exportkredit (för engagemang ingångna före den 30 maj 1990), AB Industrikredit och Lantbrukskredit AB. Den nya myndigheten skall därför innan beslut fattas samråda med Riksgäldskontoret i frågor om utformningen av lånevillkor och garantivillkor samt om stödåtgärder riktade

35

till nämnda institut. Därmed säkerställs att utformningen blir konsistent Prop. 1992/93:135

med vad som tillämpas i andra sammanhang av Riksgäldskontoret för statliga engagemang på kapitalmarknaden.

För stöd i form av lån eller kapitaltillskott som garanteras av staten men som lämnas av någon annan bör gälla att de statliga garantierna utfärdas av Riksgäldskontoret.

För att det statliga åtagandet skall kunna utvecklas på ett effektivt sätt och för att kostnaderna för stödåtgärder skall kunna minimeras krävs alltså att de berörda myndigheterna samråder med varandra. Mellan Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret finns redan ett utvecklat samråd, som till stor del sker utan författningsreglering. Med tanke på vikten av att den nya myndigheten redan från början fungerar på ett effektivt sätt bör emellertid samråd i frågor som rör den nya myndighetens verksamhetsområde eller har betydelse för betalningssystemets stabilitet regleras särskilt i författning. Riksbanken har lämnat förslag till en sådan reglering. I avvaktan på den ändrade roll som Riksbanken kan komma att få med anledning av de förslag som förväntas från Riksbanksutredningen (Fi 1991:02) anser jag att det reglerade samrådet bör avgränsas så som jag förordat. För Riksbankens del krävs ett tillägg i riksbankslagen (1988:1385) medan övriga myndigheters samrådsskyldighet kan skrivas in i respektive myndighets instruktion.

Den nya myndigheten bör också åläggas att samråda med Konkurrensverket i frågor som rör det verkets ansvarsområde.

Finansiering av myndighetens förvaltningskostnader

Myndighetens förvaltningskostnader bör finansieras över ett ramanslag på statsbudgeten. Avgifter bör tas ut av de institut som söker stöd i proportion till den andel av myndighetens förvaltningskostnader som uppkommer genom myndighetens beredning av ansökan om stöd och hantering av beviljat stöd. Avgiftsinkomsterna bör föras till och redovisas mot inkomsttitel på statsbudgetens inkomstsida. Avgifternas storlek bör beslutas av regeringen. I vissa fall kommer större konsultinsatser att vara motiverade. Sådana insatser bör kunna belasta det särskilda anslaget för utgifter för statens stöd. Jag har för avsikt att återkomma till regeringen

i frågor om myndighetens finansiering för budgetåret 1993/94 i samband med 1993 års budgetproposition eller senare i kompletteringspropositionen.

Myndigheten kan komma att inrättas före den 1 juli 1993. För det ändamålet bör ett reservationsanslag föras upp på tilläggsbudget till innevarande års statsbudget med 2 miljoner kronor.

Hantering av stödåtgärder innan den nya myndigheten bildats

Innan den nya myndigheten påbörjat sin verksamhet skall stödet hanteras av regeringen. Det är nödvändigt att tillföra Finansdepartementet ytterligare resurser för hanteringen av stödet. Jag beräknar det tillkommande medelsbehovet för löner m.m. till 3 miljoner kronor under innevarande

36

budgetår. Jag avser att återkomma till regeringen i denna fråga i början Prop. 1992/93:135

av nästa år i samband med andra anslagsfrågor för innevarande budgetår.

I avvaktan på att den nya myndigheten inrättas kan regeringen, eller den regeringen utser, uppdra åt någon annan myndighet att svara för de ekonomiadministrativa uppgifter som blir följderna av stödåtgärderna.

Under innevarande budgetår har kostnader uppkommit för konsultinsatser för granskningar av vissa instituts ekonomiska situation. Ytterligare konsultinsatser av samma slag kan bli nödvändiga om något institut söker stöd innan den nya myndigheten inrättats. Kostnaderna härför bör kunna belasta det särskilda anslaget för utgifter för statens stöd.

4.7 Riksbankens uppgiftsinhämtande

Mitt förslag: Riksbanken får rätt att från kreditinstitut och andra företag som står under tillsyn av Finansinspektionen inhämta de uppgifter som Riksbanken behöver för att övervaka betalningssystemets stabilitet.

Promemorians förslag: Promemorian berör inte denna fråga.

Remissinstanserna: Riksbanken har framfört att den för att kunna fullgöra sin uppgift som "lender of last resort" bör få rätt att begära in uppgifter som behövs för att kunna övervaka betalningssystemets stabilitet och funktionssätt.

Skälen för mitt förslag: En förutsättning för att det föreslagna statliga åtagandet skall bli förtroendeingivande och effektivt är att det utformas

på ett sådant sätt att Riksbanken har möjlighet att fullgöra sin uppgift som "lender of last resort". Jag har i det föregående berört denna fråga (avsnitt 4.1 och 4.4). För att Riksbanken skall kunna fullgöra sin uppgift på ett effektivt sätt bör Riksbanken få möjlighet att inhämta uppgifter från de institut som kan komma att behöva få likviditetsstöd genom Riksbanken. Jag föreslår därför ett tillägg om detta i 22 § riksbankslagen (1988:1385).

4.8 Stödets omfattning och budgetkonsekvenser

Mitt förslag: Bemyndigandet för regeringen att besluta om stödåtgärder bör inte begränsas till något visst belopp.

De löpande utgifter och inkomster som följer av beslutade stödåtgärder skall redovisas över anslag på statsbudgeten.

Stöd som ges i form av lån eller kapitaltillskott skall lånefinansieras vid sida av statsbudgeten. Regeringen får besluta om lån i Riksgäldskontoret för att finansiera sådant stöd.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med mitt förslag.

37

4 Riksdagen 1992/93. 1 saml. Nr 135

Remissinstanserna: Sveriges Bankkunders Riksförbund har vissa syn- Prop. 1992/93:135

punkter på redovisningen av stödåtgärderna. Övriga remissinstanser lämnar förslaget utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Jag har tidigare redovisat skälen för att riksdagen bör bemyndiga regeringen att i erforderlig omfattning besluta om stöd till banker och vissa andra kreditinstitut. Det är nödvändigt att upprätthålla flexibilitet vad gäller formen för det stöd som kan lämnas. Tänkbara stödåtgärder har olika karaktär. Regeringen bör därför bemyndigas att vidta de åtgärder som bedöms vara mest lämpliga inom ramen för de riktlinjer jag har redogjort för. Bemyndigandet innebär naturligtvis att regeringen får besluta om villkoren för stöd, såsom exempelvis garantiavgifters storlek och enligt vilka regler utbetalt stöd skall återvinnas.

Det går inte att nu beräkna kostnaden för det statliga åtagandet. Omfattningen av åtagandet beror bl.a. på konjunkturutvecklingen och prisutvecklingen på fastighetsmarknaden.

Mot bakgrund av den bedömning av den ekonomiska utvecklingen som

redovisas i prop. 1992/93:50 och med de erfarenheter som nu har vunnits av problemen i vissa finansiella institut kan omfattningen av de statliga åtagandena som har gjorts och kommer att göras under de närmaste åren komma att bli betydande och uppgå till åtskilliga miljarder kronor.

Det bemyndigande jag förordar att regeringen begär av riksdagen är således mycket långtgående. Det är emellertid, främst med beaktande av osäkerheten om storleken på det erforderliga stödet, olämpligt att riksdagen låser det statliga åtagandet till ett bestämt belopp. I stället bör en utförlig rapportering till riksdagen äga rum. Jag kommer i det följande (avsnitt 4.9) att lämna förslag om formerna för informationen till riksdagen.

Gjorda utbetalningar av stöd skall så långt det är möjligt återvinnas till staten. Den slutliga kostnaden kommer därför att bli lägre än de nominella åtaganden som görs, även om det redan förefaller klart att allt stöd inte kan återvinnas.

Budgetkonsekvenser

De statliga stödformer som kommer i fråga innebär olika konsekvenser för statens betalningsflöden. För redovisningen på statsbudgeten bör en riktlinje vara att medel för att täcka löpande utgifter anvisas över ett anslag och att löpande inkomster avräknas under samma anslag. Verksamhetens resultat redovisas därmed netto på statsbudgeten. Om utfallet på berört anslag uppvisar ett inkomstöverskott, bör överskottet föras över till en inkomsttitel.

Stöd som ges i form av lån och kapitaltillskott bör finansieras genom lån i Riksgäldskontoret på marknadsmässiga villkor och tas upp i den nyinrättade myndighetens redovisning. Lånefinansiering bör ske i en utsträckning som korresponderar med det värde som tillgångarna tas upp till i myndighetens redovisning.

38

Löpande utgifter som bör finansieras med anslagsmedel omfattar bl.a. Prop. 1992/93:135

betalningar under garantier för konstaterade kreditförluster eller ränteförluster, betalningar av ränta på lån i Riksgäldskontoret som tagits upp för att finansiera stöd i form av lån eller kapitaltillskott samt förluster när lån eller aktier skrivs ned eller aktier säljs till ett lägre pris än vad de förvärvats till.

Löpande inkomster som bör avräknas under anslaget omfattar bl.a. garantiavgifter, räntebetalningar på lån som staten har lämnat, aktieut-

delningar, återbetalningar av stöd som erhållits med anledning av garantier för konstaterade kreditförluster eller ränteförluster, ersättningar till staten för att lån har löpt med en ränta som understiger marknadsräntan, återvinningar av förluster på lån som skrivits ned samt vinster när aktier har sålts till ett högre pris än vad de förvärvats till.

Andra typer av utgifter och inkomster bör belasta resp, avräknas under anslaget enligt principer som är förenliga med de jag här redogjort för.

Ett nytt anslag under sjunde huvudtiteln kallat Åtgärder för att stärka det finansiella systemet bör anvisas för att täcka de utgifter, netto, som uppkommer på grund av stöd som lämnas enligt vad jag nu förordat.

För närvarande disponeras under sjunde huvudtiteln anslaget Vissa räntekostnader m.m. bland annat för räntekostnader för lån till Sparbanksstiftelsen Första (jämför prop. 1991/92:168). Dessa kostnader har samma karaktär som kostnader som kan komma att belasta det nya anslaget Åtgärder för att stärka det finansiella systemet och bör därför i stället belasta detta anslag. Anslaget Vissa räntekostnader m.m. kommer därmed att användas enbart för insatser som staten i en traditionell ägarroll gör i kreditinstitut. Statsrådet Wibble återkommer i den frågan (avsnitt 5).

Anslaget Åtgärder för att stärka det finansiella systemet bör få användas även för vissa konsultinsatser i enlighet med vad jag tidigare anfört (avsnitt 4.6).

Anslagsbelastningen för ett enskilt budgetår är omöjlig att beräkna på förhand på grund av att skilda stödformer innebär olika konsekvenser för när i tiden belastningen på anslaget uppkommer. Anslaget bör därför föras upp på statsbudgeten med ett formellt belopp, 1 000 kr.

Regeringen bör, i enlighet med vad jag anfört, kunna besluta att den nya myndigheten för finansiering av stödåtgärder i form av lån eller kapitaltillskott skall få ta upp lån i Riksgäldskontoret. Regeringen bör vidare i begränsad omfattning kunna delegera till myndigheten att fatta beslut om sådana lån.

För stödåtgärder som beslutas innan den nya myndigheten inrättas bör samma principer för finansiering och redovisning mot det föreslagna anslaget tillämpas. Således bör lån och kapitaltillskott finansieras med lån i Riksgäldskontoret och inte leda till omedelbar anslagsbelastning. När den nya myndigheten inrättats bör skulder till Riksgäldskontoret för finansiering av gjorda stödåtgärder och tillgångar föras över till den myndigheten.

4.9 Information till riksdagen

Prop. 1992/93:135

Mitt förslag: Regeringen skall fortlöpande informera riksdagen om vilka åtgärder som genomförs.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser med undantag för Sveriges Bankkunders Riksförbund lämnar förslaget utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Regeringen kommer att göra betydande åtaganden för statens räkning med stöd av det nu begärda bemyndigandet. Det är därför angeläget att riksdagen fortlöpande hålls informerad om vilka åtgärder som genomförs. Beträffande större enskilda åtaganden kan under pågående riksmöte informationen lämnas antingen muntligen i kammaren av ett statsråd eller av regeringen i en skrivelse till riksdagen.

Riksdagen bör vidare årligen få en utförlig redovisning för vilka stödåtgärder som vidtagits samt de budgetmässiga konsekvenserna av dessa. En sådan redovisning bör lämpligen ges i budgetpropositionen fr.o.m. år 1994.

5 Särskilda frågor rörande Nordbanken och AB Industrikredit

5.1 Nordbanken

Mitt förslag: Rekonstruktionen av Nordbanken fullföljs.

Bakgrund och skälen för mitt förslag: I det föregående har redogjorts för problemen i den finansiella sektorn. Tidigare fattade beslut rörande Nordbanken skall nu fullföljas. De åtgärder som vidtas beträffande Nordbanken måste vara förenliga med statens generella åtaganden men det är också viktigt att åtgärderna är sådana att statens anspråk som ägare till Nordbanken tas till vara. Rekonstruktionskostnaderna bör fördelas på olika anslag för att det därigenom skall vara möjligt att renodla de två roller som staten har att fylla i detta sammanhang.

Som nämnts garanterade staten en nyemission i Nordbanken under hösten 1991 (prop. 1991/92:21, bet. 1991/92:NU4, rskr. 1991/92:8). Emissionen omfattade 5,2 miljarder kronor. Bakgrunden var bristande

kapitaltäckningsgrad på grund av ökade kreditförluster och riskengagemang.

I propositionen om rekonstruktion av Nordbanken (prop. 1991/92:153) lämnades en redogörelse för utvecklingen i Nordbanken med anledning av läget på finansmarknaden. Regeringen ansåg det angeläget att snabbt

40

få till stånd en omstrukturering av Nordbanken så att nödlidande krediter, lån med ränteeftergifter samt andra tillgångar som belastade Nordbankens intjäningsförmåga kunde överföras till ett av Nordbanken bildat bolag, kallat Securum AB. Avsikten var att Securum skulle avskiljas från Nordbanken och inledningsvis ägas av staten direkt. Avskiljandet skulle möjliggöra för Nordbanken att koncentrera sina personella resurser på drift av normal bankverksamhet.

De engagemang som borde överföras för att uppnå syftena med rekonstruktionen bedömdes preliminärt uppgå till ett nominellt belopp i storleksordningen 60 miljarder kronor. Omfattningen av nödvändiga statliga åtaganden för rekonstruktionen uppgavs vara svårbedömda innan en genomgång och värdering av aktuella tillgångar var genomförd. Regeringen begärde riksdagens bemyndigande att inom en ram om 20 miljarder kronor vidta åtgärder i syfte att stärka den finansiella basen i Nordbanken och Securum. Regeringen ansåg vidare att det med hänsyn till arten och omfattningen av de åtgärder som förutsågs vore lämpligt att staten, som i realiteten ändå skulle få bära hela ägaransvaret, blev ensam ägare till Nordbanken.

De föreslagna åtgärderna godkändes av riksdagen (bet. 1991/92:NU36, rskr. 1991/92:352).

Vidtagna åtgärder

Förvaltningsaktiebolaget Venantius bildades den 12 juni 1992 för att för statens räkning köpa upp och inneha aktierna i Nordbanken. Efter överföring av statens innehav i Nordbanken, förvärv från vissa större aktieägare, ett offentligt uppköpserbjudande riktat till minoritetsägarna samt tvångsinlösen av utestående aktier äger Venantius i dag hela Nordbanken. Avsikten är att aktierna i Nordbanken skall överföras i statens direkta ägo så snart som möjligt.

Under hösten har som nämnts Nordbanken bildat Securum. Avsikten är att Securum skall överlåtas till staten i januari 1993.

I en skrivelse till regeringen den 8 oktober 1992 framhöll Nordbanken att det mot bakgrund av bankens besvärliga finansiella situation är av stor

vikt att regeringen skjuter till kapital med stöd av riksdagens bemyndigande.

Den 29 oktober 1992 beslutade regeringen att såsom ägare tillskjuta 10 miljarder kronor till banken. Samma dag uppdrog regeringen åt Riksgäldskontoret att utfärda ett garantiåtagande gentemot Securum för att möjliggöra överföringar av tillgångar från Nordbanken till Securum. Åtagandet skall infrias genom att totalt 9,85 miljarder kronor tillförs Securum i samband med att Securum övergår i statens direkta ägo.

Återstående del av ramen på 20 miljarder kronor utgörs i huvudsak dels av medel som behövs för statens planerade förvärv av Securum från Nordbanken, dels av medel som är ianspråktagna för en garanti för fullgörandet av Venantius skyldigheter gentemot minoritetsägarna i tvångsinlösenförfarandet.

Prop. 1992/93:135

41

Fortsatt rekonstruktion av Nordbanken

Prop. 1992/93:135

Av Nordbankens rörelserapport för perioden januari - augusti 1992 framgår att kreditförlusterna ökat i allt snabbare takt och att intjäningsförmågan försämrats kraftigt under andra tertialet på grund av den kraftiga ökningen av nödlidande krediter. Förlusten efter kreditförluster uppgick för perioden till 8,4 miljarder kronor. Detta är en väsentligt sämre utveckling än vad som så sent som i våras förväntades för perioden. De riskfyllda krediter och andra tillgångar som avses föras över till Securum ger idag en sammantaget väsentligt lägre förräntning än vad som var fallet i våras. Nordbanken räknar med fortsatt dålig resultatutveckling under innevarande tertial.

Det är fortfarande min bedömning att tillgångar till ett nominellt belopp i storleksordningen 60 miljarder kronor bör överföras till Securum. Den lägre avkastningen på dessa tillgångar medför att finansieringskostnaden under avvecklingstiden ökat samtidigt som erforderlig tid för avveckling förlängts och risken för ytterligare kapitalförluster ökat. Denna försämringsring har lett till att ovan nämnda garantiåtagande endast möjliggör överföring av vissa av de tillgångar som behöver föras över för att målen med rekonstruktionen skall kunna uppnås.

Hur stora ytterligare insatser som kommer att krävas från statens sida för att fullfölja rekonstruktionen är svårt att förutse idag. Med det ägartillskott Nordbankskoncernen erhållit för att delvis täcka innevarande

års förlust är det min bedömning att banken vid årsskiftet och framöver, förutsatt att rekonstruktionen fullföljs, kommer att klara lagstadgade kapitaltäckningskrav och att förutsättningar därmed skapas för att banken inom en rimlig tid kan uppvisa en tillräcklig intjäningsförmåga. Min bedömning är därför att staten såsom ägare till Nordbanken inte kommer att behöva tillskjuta mer kapital.

Utöver de 9,85 miljarder kronor som kommer att tillföras Securum genom regeringens tidigare nämnda beslut krävs ytterligare insatser i rekonstruktionsarbetet. Dessa insatser kommer enligt min bedömning att utgöras av tillskott och garantier riktade till Securum för att täcka de ökade kostnader och risker som uppstår vid överföring av återstående riskfyllda tillgångar. Det rör sig om ytterligare åtaganden av mycket betydande omfattning.

Den slutliga kostnaden för rekonstruktionen av Nordbanken är i dag omöjlig att uppskatta. Den beror till övervägande del på utvecklingen av konjunkturen, på fastighetsmarknaden och på de finansiella marknaderna kopplat till i vilken takt tillgångarna i Securum avvecklas och när statens ägande av Nordbanken slutligt avvecklas.

I prop. 1991/92:153 framhölls att avvecklingen måste tillåtas ta avsevärd tid. En följd av försämringen av tillgångarna i Securum blir att avvecklingen av dessa tillgångar måste tillåtas ta längre tid än som tidigare planerats. Å andra sidan skapar rekonstruktionen möjligheter för Nordbanken att tidigare uppvisa lönsamhet igen. Vidare skapas en buffert, så att en viss ytterligare försämring av krediternas kvalitet kan tillåtas ske utan att ytterligare akuta statliga ingripanden blir nödvändiga.

42

Som ett följd av lönsamhetsproblemen har Nordbankens styrelse Prop. 1992/93:135 beslutat om kraftiga besparings- och rationaliseringsprogram som kommer att leda till omfattande kostnadsbesparingar och en nyorientering av verksamheten för framtiden.

Budgetkonsekvenser m.m.

Ägartillskottet i Nordbanken på 10 miljarder kronor, liksom kostnader för statens uppköp av utestående aktier i Nordbanken, belastar anslaget Vissa räntekostnader m.m. under sjunde huvudtiteln. Anslaget bör även få användas för kostnader för konsultinsatser, andra förberedelser samt provisioner som hör samman med en framtida försäljning av aktierna i Nordbanken och Venantius.

Det ovan nämnda garantiåtagandet gentemot Securum bör, enligt min

mening, betraktas som åtgärder för att stärka det finansiella systemet. Kostnaderna för detta garantiåtagande skall därför belasta anslaget Åtgärder för att stärka det finansiella systemet. Detsamma bör gälla kostnader för framtida åtgärder beträffande Securum liksom statens kostnader för förvärvet av aktier i Securum.

5.2 AB Industrikredit

Mitt förslag: Regeringen bemyndigas att inom en ram om 800 miljoner kronor bidra till att stärka kapitalbasen i AB Industrikredit.

Bakgrund och skälen för mitt förslag: AB Industrikredit bildades år 1934. Bakgrunden till bildandet var att den tidigare gällande banklagstiftningen hade förändrats för att sanera bankväsendet, vilket fick till följd att bankernas möjligheter att ge långa krediter försämrats. Det ansågs därför angeläget att ett särskilt kreditinstitut bildades för att tillhandahålla medellånga och långfristiga krediter åt näringslivet. Verksamheten skulle främst inriktas på mindre och medelstora företag. Det förutsattes en betydande medverkan från staten bl.a. för finansiering av Industrikredits kapitalbehov. Det bedömdes även angeläget att bankerna medverkade.

Efter det att ett antal banker i slutet av 1950-talet aktualiserat frågan om att bilda ett eget kreditinstitut träffades en överenskommelse mellan staten och bankerna om en reformering av Industrikredits verksamhet. Förändringarna kom bl.a. att innebära att staten och bankerna skulle äga hälften var av aktierna i Industrikredit.

För närvarande ägs Industrikredit av svenska staten (50 %), Handelsbanken (12,2 %), Nordbanken (12,2 %), Skandinaviska Enskilda Banken (12,2 %), Gota Bank (7 %), Sparbankernas Bank (4,7 %), Östgöta Enskilda Bank (1 %), Sveriges Föreningsbank (0,3 %), JP Bank (0,3 %) samt Bohusbanken (0,1 %).

Till en början intog industriföretag den dominerande platsen bland Industrikredits låntagare. År 1960 svarade industriföretagen för 90 % av

43

utlåningen. Efter hand har utvecklingen gått mot en jämnare fördelning Prop. 1992/93:135

mellan olika branscher. Det är framför allt de fastighetsrelaterade företagen som ökat sin andel av Industrikredits utlåning, en utveckling som var särskilt märkbar under de sista åren på 1980-talet.

Industrikredits kreditförluster har historiskt sett varit små. Detta beror

bl.a. på att bolagets utlåning skett mot bästa säkerhet. Trots detta har Industrikredit fått vidkännas betydligt större kreditförluster än tidigare under 1990-talets inledning. Trots att Industrikredits engagemang skall vara säkerställda av pantbrev med goda förmånslägen har bolaget under 1991 tvingats bokföra förluster om 239 miljoner kronor, vilket motsvarar 1,11 % av utlåningen.

I Industrikredits delårsrapport för perioden januari-augusti 1992 anges kreditförlusterna till 317 miljoner kronor. Två tredjedelar av kreditförlusterna är hänförliga till fastighetsförvaltningsbranschen. Enligt vad jag har inhämtat är bedömningen inom bolaget att de totala förlusterna för 1992 beräknas uppgå till ca 700 miljoner kronor. För 1993 beräknar Industrikredit för närvarande kreditförlusterna till ungefär samma nivå.

Kapitaltäckningsgraden i bolaget skulle därmed vid en beräknad utlåningsvolym om drygt 18 miljarder kronor, och efter reserveringar för befarade kreditförluster om ca 700 miljoner kronor, uppgå till 3,2 % och därmed avsevärt underskrida de lagstadgade 8 %. Det är således uppenbart att bolaget är i behov av ett betydande kapitaltillskott.

Denna situation har föranlett styrelsen i bolaget att hos samtliga sina ägare anhålla om kapitaltillskott för att kunna klara de kapitaltäckningskrav som gäller fr.o.m. årsskiftet 1992/93.

De sju banker, som vid sidan av staten är aktieägare, har förklarat sig villiga att under vissa förutsättningar skjuta till det kapital som fordras för att möta lagstadgade kapitaltäckningskrav. Det är därför rimligt att även staten svarar för sin andel av en förstärkning av Industrikredits kapitalbas.

Mot bakgrund av en utredning som genomförts bör totalt ca 1 600 miljoner kronor tillföras bolaget i form av primärkapital till och med utgången av 1993.

Samtliga aktieägare anser att företagets framtid bör ytterligare övervägas.

För att de mindre och medelstora företagens konkurrenskraft och utvecklingsförmåga skall kunna tas till vara krävs att deras investeringar kan höjas. Detta förutsätter tillförsel av långfristiga krediter. Industrikredit är fortfarande en viktig finansieringskälla. Industrikredits betydelse för företagens långsiktiga kreditförsörjning måste därför analyseras närmare, inte minst mot bakgrund av den pågående krisen i det finansiella systemet.

Det är inte självklart att de nuvarande ägarna i dagsläget är beredda att

skjuta till det ytterligare kapital som gör det möjligt att långsiktigt driva Industrikredit med oförändrad omfattning och inriktning. Möjligheten att fortsätta driften av Industrikredit med en breddad ägarkrets bör därför undersökas.

44

Det bör vidare övervägas om de speciella kreditbehov som Industrikre- Prop. 1992/93:135

dit hittills tillgodosett inte kan tillgodoses av banker och andra kreditinstitut. Om så är fallet skulle detta kunna utgöra en omständighet som motiverar en avveckling av Industrikredit.

En grundläggande utgångspunkt för de fortsatta övervägandena om Industrikredits framtid bör dock vara att de små och medelstora företagens möjligheter att få sina behov av investeringskrediter tillgodosedda inte försämras.

Jag räknar med att ställning till Industrikredits fortsatta verksamhet skall kunna tas under våren 1993. Bolaget är emellertid i behov av ett snabbt kapitaltillskott redan under 1992. Endast ca 800 miljoner kronor av det bedömda totala behovet om ca 1 600 miljoner kronor för 1992-1993 bör nu tillföras. Industrikredit får därigenom möjlighet att täcka årets beräknade kreditförluster om ca 700 miljoner kronor och samtidigt uppfylla det lagstadgade kapitaltäckningskravet vid årsskiftet 1992/93.

Därigenom skapas rådrum för aktieägarna att överväga och ta ställning till olika alternativ för bolagets framtid - och därmed även till hur stort kapitaltillskott som slutligt kan komma att krävas. På detta sätt kan ägarna successivt fatta beslut om tillskottens omfattning och karaktär både under 1992 och 1993.

Utgångspunkten för statens del bör därvid vara att staten tillsammans med övriga aktieägare tar ansvar för de problem som Industrikredit står inför och även för att nödvändiga åtgärder genomförs. Ingripanden från och stöd via statens generella åtagande bör enligt min mening undvikas. Det ankommer framför allt på ägarna att ta sitt ansvar och hantera den uppkomna situationen.

Det innebär att hälften av det beräknade kapitaltillskottet faller på staten som aktieägare att svara för. Regeringen bör inhämta riksdagens bemyndigande att genom olika åtgärder bidra till att stärka kapitalbasen i Industrikredit inom en ram om ca 800 miljoner kronor under åren 1992 och 1993. En förutsättning för statens insatser bör dock vara att övriga aktieägare står för sin andel.

6 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört (avsnitt 4.4, 4.6 och 4.7) har mom Finansdepartementet upprättats förslag till

1. Lag om inkomstskatteregler vid statligt stöd till vissa kreditinstitut,
2. Lag om ändring i riksbankslagen (1988:1385).

Förslaget under punkt 1 är av sådan beskaffenhet att Lagrådets yttrande bör inhämtas. Ett remissförfarande skulle emellertid fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Förslaget under punkt 2 är av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

5 Riksdagen 1992/93. 1 saml. Nr 135

Rättelse: S. 46 rad 2 Utgår: och — Wibble S 47 rad 2—4 Står: föredragandenas---

de Rättat till: föredragandens - - han

45

7 Hemställan

Prop. 1992/93:135

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. anta upprättade lagförslag,
2. godkänna riktlinjerna för de statliga åtagandena i enlighet med vad jag anfört (avsnitt 4.1 - 4.3),
3. bemyndiga regeringen att besluta om garantier, lån och aktiekapitaltillskott eller vidta andra åtgärder i syfte att vidmakthålla eller förstärka kapitalbasen eller bistå vid rekonstruktion eller avveckling under ordnade former av banker eller vissa andra kreditinstitut, i enlighet med vad jag anfört (avsnitt 4.4 och 4.5),
4. bemyndiga regeringen att besluta om avveckling av statligt ägande som kan uppkomma genom ifrågavarande åtgärder,
5. godkänna att regeringen inrättar en myndighet under regeringen med de uppgifter och befogenheter som jag har förordat (avsnitt 4.6),

6. godkänna vad som förordats om finansieringen av förvaltningskostnader för den nya myndigheten (avsnitt 4.6),

7. bemyndiga regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att, i enlighet med vad som förordats (avsnitt 4.8) besluta att vissa stödåtgärder skall finansieras med lån i Riksgäldskontoret,

8. till Åtgärder för att stärka det finansiella systemet på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1992/93 under sjunde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag på 1 000 kr.,

9. godkänna att sjunde huvudtitelns förslagsanslag Åtgärder för att stärka det finansiella systemet belastas med kostnader för lån till Sparbanksstiftelsen Första och kostnader för åtgärder med anledning av finansieringen av Securum AB m.m.,

10. till Bankstödsnämnden på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1992/93 under sjunde huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag på 2 000 000 kr.,

11. bemyndiga regeringen att inom en ram på 800 miljoner kronor besluta om kapitaltillskott till Industrikredit AB i enlighet med vad som förordats (avsnitt 5.2),

12. godkänna att sjunde huvudtitelns förslagsanslag Vissa räntekostnader m.m. belastas dels med kostnader för kapitaltillskott till AB Industrikredit, dels med kostnader som har samband med en framtida försäljning av aktier i Nordbanken och Venantius AB.

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad som anförts beträffande Nordbanken (avsnitt 5.1).

Slutligen hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att motions tiden skall förkortas till fem dagar.

46

8 Beslut

Prop, 1992/93:135

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och det ändamål som han har hemställt om.

47

Sammanställning av remissyttranden över en 1992/93:135

Prop.

promemoria med utkast till proposition om åtgärder ^{Bilaga} för att stärka det finansiella systemet

Efter remiss har yttrande avgetts av Sveriges riksbank, Finansinspektionen, Riksgäldskontoret, Riksskatteverket, Bokföringsnämnden, Konkurrensverket, Kommerskollegium, Svenska Bankföreningen, Sparbankernas Bank, Sveriges Föreningsbank, Finansbolagens Förening, Svenska Fondhandlareföreningen, Sveriges Försäkringsförbund, Folksam, Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa, Sveriges Allmänna Hypoteksbank, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, Lantbrukskredit AB, Allmänna pensionsfonden, Första-Tredje fondstyrelserna, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska Bankmannaförbundet, Sveriges Industriförbund, Sveriges Bankkunders Riksförbund, Redovisningsrådet, Näringslivskredit NLK AB, HSB:s Riksförbund.

Remissinstansernas synpunkter har sammanförts under de olika avsnitten i propositionen.

4.1 Stöd till banker och vissa andra kreditinstitut

Riksbanken tillstyrker förslagen i stort.

Finansinspektionen tillstyrker förslagen i huvudsak eller lämnar dem utan erinringar.

Bokföringsnämnden anser att stödsystemet är av sådan art att utformningen av de stödåtgärder som kan komma i fråga bör läggas fast i en författning med uppgifter på centrala områden såsom vilka företag som kan få stöd, förekommande stödformer och villkoren för dessa och regler för ansökningsförfarandet.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget i stort och föreslår att betydelsen av konkurrensneutralitet och mångfald ytterligare skall framhåvas. Konkurrensverket säger sig förutsätta att förslaget om stödåtgärder inte står i strid med EG:s/EES-avtalets bestämmelser om statligt stöd men saknar en analys av problemet i promemorian.

Kommerskollegium har från sitt ansvarsområde inte något att anföra.

Svenska Bankföreningen tillstyrker i huvudsak de föreslagna åtgärder-
na och påpekar vikten av att principen om konkurrensneutralitet iakttas
så långt möjligt vid stödåtgärdernas utformning. Sveriges Föreningsbank
och Sparbankernas Bank delar de synpunkter som Svenska Bankföre-
ningen framför på förslaget.

Finansbolagens Förening utgår ifrån att författningstext och special-
motivering tas in i propositionen för att inte berättigade krav på rättssä-
kerhet skall eftersättas.

Svenska Fondhandlareföreningen tillstyrker väsentligen förslagen.

Sveriges Försäkringsförbund tillstyrker i och för sig att staten går in
med stöd till det finansiella systemet men anser att förslaget på flera
punkter är bristfälligt genom att det snedvrider konkurrensen mellan de

48

institut som omfattas av stödet och andra institut. Försäkringsförbundet
utgår vidare från att stödet skall lagregleras.

Folksam tillstyrker de föreslagna åtgärderna med påpekanden om att
stödåtgärder måste utformas så att snedvridningar av konkurrensen
mellan de institut som omfattas av statens åtagande och andra institut blir
så små som möjligt.

Stadshypotekskassan anser att de riktlinjer som anges i huvudsak är
väl avvägda. Kassan anser dock att ett väsentligt inslag i statens stöd-
åtgärder borde vara att Riksbanken tillkännager en ändrad policy i fråga
om utlåning till kreditinstitut, så att även andra än banker kan få den
lindring i upplåningskostnaden som följer av Riksbankens system med en
räntetrappa för bankernas upplåning i Riksbanken.

Hypoteksbanken finner det angeläget att de förslag som läggs fram
vinner statsmakternas stöd. Hypoteksbanken anser att det tydligt skall
anges hur länge det statliga åtagandet avses gälla.

Svenska Skeppshypotekskassan anser det riktigt att de föreslagna åt-
gärderna genomförs.

Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB finner den allmänna
inriktningen av stödåtgärderna välavvägd. SBAB efterlyser dock precise-
ringar av förslagen, bl.a. vad gäller kostnaderna för att erhålla stöd och
hur garanterade tillgångar blir behandlade i kapitaltäcknings-sammanhang.
SBAB anser att grunderna för stödsystemet måste anges i lag och att
regeringen i avvaktan på en sådan lag måste utfärda en garantiförbindelse
som är ställd till varje stödberättigat institut. Vidare bör möjligheterna att

få likviditetsstöd i Riksbanken lagregleras och åtminstone SBAB och Stadshypotek få samma rättigheter som banker har att låna i Riksbanken. SBAB saknar en diskussion av varför det är att föredra att inrikta statens stödåtgärder på att upprätthålla institutens kapitalbas framför att institutens skulder garanteras.

Lantbrukskredit AB finner det angeläget att de förslag som framläggs med smärre justeringar vinner statsmakternas stöd. Det bör tydligt anges hur länge garantin avses gälla.

Allmänna Pensionsfonden, Första, Andra och Tredje fondstyrelserna menar att förslaget i allmänhet utgör en klok strategi. Uppläggningsen ställer dock betydande krav på en tydlighet i principerna för stödet för att de eftersträlvade effekterna skall kunna nås. Det är nödvändigt att stödsystemet får en sådan uthållighet och ges en sådan utformning att den eftersträlvade trovärdigheten verkligen uppnås. I detta perspektiv är formerna för avveckling av stödsystemet väsentliga. Propositionen behöver innehålla mer preciserade skrivningar på denna punkt.

Landsorganisationen i Sverige (LO) menar att förslagets inriktning på allmänna principer snarare än på förhand detaljerade anvisningar i praktiken sannolikt är den enda praktiskt möjliga uppläggningsen. Det kräver dock att principerna är väl definierade. Därvidlag finns, enligt LO, betydande brister i förslaget. Principerna om att statens kostnader i möjligaste mån skall återvinnas och att stödet skall utformas konkurrensneutralt behöver preciseras. LO hävdar att det finns en uppenbar risk för att det uppstår en påtaglig intressegemenskap mellan den nya myndig-

Prop. 1992/93:135

Bilaga

49

heten och de institut som kommer att utnyttja det statliga stödet, och att det därför är nödvändigt att regering och riksdag i den fortsatta behandlingen utformar riktlinjer och principer för myndigheten som är avsevärt klarare och tydligare än vad som presenteras i promemorian.

Tjänstemännens Centralorganisation, TCO stöder förslaget och instämmer därutöver i Svenska Bankmannaförbundets yttrande. TCO vill särskilt framhålla att det krävs särskilda resurser till dem som inte kan beredas sysselsättning i banksystemet.

Civilekonomernas Riksförbund ansluter sig i stort till det presenterade förslaget och påpekar vikten av att statliga ekonomiska åtaganden belastar det finansiella företaget då det återfått en funktionsduglig

stabilitet så att därigenom ägarnas risktagande kvarstår.

Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF instämmer i att åtgärder av den karaktär som redovisas i promemorian är nödvändiga och avstår från att kommentera de enskilda detaljerna.

Svenska Bankmannaförbundet stöder i stort förslaget, som dock behöver kompletteras med ökat inflytande för fackliga organisationer i samband med beslut om stöd. Dessutom bör de institut som erhåller stöd ställa medel till förfogande för insatser för de som inte kan beredas sysselsättning i banksystemet i fortsättningen. Ett belopp i storleksordningen 300-400 milj. kr. kommer att krävas för de mest nödvändiga åtgärderna. Förbundet accepterar att strukturella förändringar och rationaliseringar krävs för att Sverige även i fortsättningen skall ha ett av världens mest effektiva banksystem, men kräver att den neddragning av personal som förändringarna medför sker i socialt acceptabla former. Förbundet menar att en ytterligare neddragning av antalet bankkontor inte är motiverad ur samhällelig synpunkt. Vidare anges att finansiella linjer bör inrättas vid högskolorna för att stärka kompetensen i den finansiella sektorn.

Industriförbundet menar att det i den uppkomna situationen inte finns några realistiska alternativ till att staten garanterar det finansiella systemets funktion. Förbundet pekar på behovet av att utforma stödet så att det inte bevarar branschens rådande struktur - en fortsatt strukturomvandling är nödvändig. Ytterligare analys av hur förslaget förhåller sig till behovet av att upprätthålla kraven på konkurrensneutralitet och likabehandling behövs innan propositionen läggs fram.

Sveriges Bankkunders Riksförbund understryker vikten av att ansträngningar görs för att statens kostnader för stöd återvinns. Dessutom bör stödet utformas så att behovet för bankerna att via ökade räntemarginaler och avgifter ta tillbaka sina förluster från kunderna minimeras. Det är att föredra att det tar lång tid för bankerna att betala tillbaka stödet till staten, även om det innebär ett något försenat tillfrisknande för det svenska bankväsendet.

HSB:s Riksförbund ek för, HSB stöder förslaget i stort men invänder starkt mot avgränsningen av den krets av institut som kan erhålla stöd.

Prop. 1992/93:135

Bilaga

50

4.2 Institut som kan erhålla stöd

Riksbanken för ej fram erinringar mot den avgränsning som föreslagits. Riksbanken menar dock att det i annat sammanhang behandlade individuella pensionssparandet (Ds 1992:45), med möjlighet till placering av långsiktigt pensionssparande på inlåningskonto, inte bör införas, eftersom det skulle innebära en snedvridning av konkurrensen vad gäller pensionsparande, då inlåningsmedlen nu blir garanterade av staten. Skulle det individuella pensionssparandet ändå införas, borde inlåningsmedel inom det sparandet enligt Riksbanken ej omfattas av det statliga åtagandet.

Finansinspektionen har ingen erinran mot förslaget om vilken krets av bolag som kan erhålla stöd. Inspektionen understryker att ett dotterbolag till en bank normalt sett inte själv bör ta emot statligt stöd, utan det bör ske via moderbanken.

Konkurrensverket framför att, för att undgå onödigt snedvridande och konkurrenshämmande effekter av förslaget, bör stödåtgärderna i princip omfatta alla kreditinstitut som agerar på samma marknader. Särskilt allvarligt från konkurrenssynpunkt är det att de ej bankanknutna finansbolagen utesluts.

Finansbolagens Förening framför som sin bestämda uppfattning att statens åtagande måste omfatta samtliga kreditinstitut - oavsett ägare - som bedriver upplåning eller inlåning för utlåning. Föreningen framhåller de fristående finansbolagens roll för finansieringen av små och medelstora företag, och att finansiell leasing är näringslivets näst största finansieringskälla efter finansiering med eget kapital. Förslaget medför enligt föreningen betydande konkurrenskevheter till de fristående finansbolagens nackdel. Konsekvenserna för dessa bolag blir att upplåningen försvåras, fördyras eller omöjliggörs till nackdel för finansbolagens kunder.

Svenska Fondhandlareföreningen menar att det bör åligga den myndighet som administrerar stödet att fortlöpande bevaka om stödåtgärderna får märkbara konkurrenssnedvridande effekter. I så fall måste en beredskap finnas för att förändra stödet till gagn för hela det svenska finansiella systemet, dvs. också de företag som inte omfattas av det nuvarande förslaget, t.ex. värdepappersbolag.

Sveriges Försäkringsförbund menar att förslaget brister i konkurrensneutralitet. Sunda företag utan stöd kan komma att konkurreras ut av statsstödda företag. I princip borde alla institut under Finansinspektionens tillsyn omfattas av förslaget. Ett sätt att förbättra konkurrensneutraliteten vore att låta de institut som omfattas betala en garantiavgift motsvarande minskningen i upplåningskostnader. Förbundet menar också att det behövs en precisering av vilket ansvar statsgaranterade institut skall ha

för att även andra skall få förbättrade förutsättningar genom åtgärderna, exempelvis i fråga om likviditetsförsörjning. Förbundet anser vidare att förslaget om individuellt pensionssparande bör dras tillbaka som en följd av att statens åtagande för bankerna leder till bristande konkurrensneutralitet på spårområdet.

Prop. 1992/93:135

Bilaga

51

Folksam anför att det med hänsyn till att försäkringsbolagen står utanför det föreslagna stödet är av största vikt att bankerna inte ges sådana fördelar att konkurrensen mellan bankerna och försäkringsbolagen snedvrids. Bankernas möjligheter att konkurrera på de områden som traditionellt hört till försäkringssfären bör därför inte utökas så länge som stödsystemet finns kvar. Förslaget om individuellt pensionssparande bör därför inte läggas fram med den utformning som presenterats. Folksam anför vidare att det på grund av stödet till kreditinstituten finns en risk för att försäkringsbolagen inte längre kan konkurrera om utlåning för finansiering av fastigheter, vilket på sikt kan leda till mindre konkurrens och därmed nackdelar för låntagarna.

Stadshypotekskassan erinrar om att dess rörelse den 1 januari 1993 skall överföras till ett nytt aktiebolag (Stadshypotek AB), i utgångsläget helägt av kassan, som fr.o.m. 1995 skall påbörja upplåning i eget namn. Kassan menar att det i propositionen direkt skall utsägas att statens åtagande kommer att omfatta Stadshypotek AB, även i det fall bolaget som ett led i ombildningen efter någon tid skulle upphöra att vara majoritetsägt av kassan.

Hypoteksbanken anser att det bör klargöras att även landshypoteks-föreningarna omfattas av statens åtagande. Efter en omorganisation som sannolikt sker under det närmaste året bör även den nya organisationen omfattas av åtagandet, vilket bör klargöras.

AP-fonden, 1-3 fondstyrelserna menar att det behöver tydligare anges vilka institut som är stödberättigade. Regeringen måste ange hur den ser på utländska dotterbolag och företag som svarar för olika marknadsfunktioner inom det finansiella systemet.

Näringslivskredit menar att den avgränsning av stödet som föreslagits snedvrider konkurrenssituationen för bolaget högst väsentligt och påpekar att bolaget som enda mellanhandsinstitut särbehandlas. Bolaget svarar för 0,25 % av den totala lånevolymen för mellanhandsinstituten varför

ett utsträckande av stödet till att omfatta Näringslivskredit skulle vara en marginell förändring samtidigt som konkurrensneutraliteten skulle kunna bibehållas.

Svenska Kommunförbundet anför att förbundet i anledning av Gota-affären har i framställning till regeringen hemställt att den statliga garantin skall utformas så att den omfattar även Gota AB:s fordringsägare. Förbundet hemställer att propositionen utformas så att stöd kan lämnas även till banks moderföretag om detta företag omfattas av kapitaltäckningsregler.

HSB anför att de föreslagna avgränsningarna av statens stöd kommer att få stora och allvarligt snedvridande effekter på konkurrensförhållandena inom bosparsektorn. Vissa sparformer är bankanknutna, medan andra sker i organisationernas egen regi, t.ex. HSB:s Sparkassa och SKB i Stockholm. Det är, enligt HSB:s mening, orättfärdigt och diskriminerande att vissa bosparformer gynnas av ett samarbete med partners i en bransch som befinner sig i akut kris. Det kan inte uteslutas att det finns en risk för "massflykt" från HSB:s Sparkassa om den diskrimineras. Den bör därför omfattas av stödet.

Prop. 1992/93:135

Bilaga

52

Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB menar att stöd även bör kunna lämnas till banks moderföretag i sådant fall där banken erhållit dispens enligt 1 kap 4 § bankaktiebolagslagen (dvs. då moderföretaget inte är bank).

4.3 Förpliktelser som omfattas av statens åtagande

Konkurrensverket framhåller att det för att öka förutsebarheten om vad som omfattas av statens åtagande bör preciseras vilka åtaganden som inte skall anses vara förenliga med en sund bankverksamhet.

Svenska Bankföreningen anser det mycket angeläget att stödet även omfattar eviga förlagslån för vilka innehavaren har en fordran kvar efter en förlustsituation. Det är viktigt, menar föreningen, för att denna låneform, som har stor betydelse för institutens möjligheter att stärka kapitalbasen, skall kunna fortleva. Lånen är inte att jämföras med ägarkapital. Om de inte skulle omfattas och en sådan fordran bli värdelös skulle det enligt föreningens mening medföra en i stort sett lika allvarlig förtroendekris för svenskt bankväsende som om bankernas övriga skulder

inte skulle infrias. Vidare anser föreningen att förtydliganden behövs vad gäller vilka åtaganden som inte skall anses förenliga med en sund bankverksamhet. Därvid bör hänvisas till förbindelser som tillkommit på ett lagstridigt eller otillbörligt sätt eller innehåller villkor som bidragit till att avsevärt försämra institutets finansiella situation.

Sveriges Försäkringsförbund menar att eviga förlagslån bör omfattas av statens åtagande eftersom institutens möjlighet att finansiera sig genom sådana lån annars i praktiken kommer att vara stängd.

Hypoteksbanken anser att eviga förlagslån bör omfattas av statens åtagande. Det finns inte starka skäl att göra skillnad mellan olika slag av supplementärt kapital, i synnerhet som konsekvenserna av förslaget skulle högst avsevärt försvåra upptagandet av eviga förlagslån. Lantbrukskredit AB instämmer i nämnda synpunkter. Hypoteksbanken anser vidare att det bör klargöras att åtagandet omfattar även exempelvis leverantörsfordringar. Vidare behöver det närmare anges vad som enligt statens mening inte är förenligt med en sund bankverksamhet.

SBAB menar att det uttryckligen bör anges att förpliktelser med anledning av s.k. swapar, ett instrument utom balansräkningen som används för riskhantering, omfattas av statens åtagande. SBAB menar vidare att eviga lån bör omfattas. Det framhålls att dessa placerats utomlands och att det är vanligt förekommande i villkoren för dessa att andra lån kan sägas upp till omedelbar betalning om räntor på något lån, inkl, eviga lån, inte betalas i rätt tid.

Sveriges Bankkunders Riksförbund anser distinktionen mellan riskkapital och övrigt kapital vara rimlig.

Prop. 1992/93:135

Bilaga

53

4.4 Formerna för stödet

Riksbanken avstyrker att garantier får lämnas för aktiers framtida värde eller avkastning eftersom det skulle riskera att reducera andra emittenters tillgång till riskkapitalmarknaden.

Finansinspektionen påpekar att det är viktigt att ett institut som erhållit garanti om förlusttäckning löpande lämnar information om intäktsbortfall, kreditförluster och rörelseresultat exkl. den statliga garantin. Inspektionen framför vidare att den totalt villkorade återbetalningsskyldigheten som en bank har fortlöpande måste rapporteras. Återbetalnings-

skyldigheten är en ansvarsförbindelse som skall anges inom linjen.

Riksskatteverket menar att det är angeläget med uttryckliga regler (i lag) för den skattemässiga behandling av det stöd som konstrueras på så sätt att stödet intäktsförs i bolagen medan återbetalningskrav riktas mot aktieägarna.

Finansbolagens Förening finner det inkonsekvent att garantier som skyddar värdet på nyemitterat kapital och aktiekapitaltillskott ingår bland stödformerna samtidigt som riskkapital i form av bl.a. aktiekapital inte omfattas av statens åtagande. Föreningen menar vidare att sedvanliga kreditgarantier bör kunna utgöra en stödform.

Svenska Fondhandlareföreningen framhåller att stödåtgärderna så långt möjligt måste utformas så att det blir långsiktigt mera lönsamt även för ett stödberättigat institut att fortsätta sin rörelse på normala förutsättningar än att söka stöd.

Bankmannaförbundet tillstyrker förslaget om formerna för stödet i stort men är tveksam till att staten ges en särställning som aktieägare genom att preferensaktier utges eller att särskilda vinstdelningsarrangemang föreskrivs.

Sveriges Bankkunders Riksförbund menar att sättet att återkräva stöd från instituten med fördel kunde föras mer direkt med stöd av lagstiftning. Vidare anförs att staten då den kompenserar institut för konstaterade kreditförluster bör överta de säkerheter som finns för dessa krediter.

Prop. 1992/93:135

Bilaga

4.5 Villkor för stödet

Riksbanken nämner som exempel på lämpliga metoder att åstadkomma återvinning av statens insatser att statens aktieinnehav eller lån till instituten förses med villkor innebärande gradvis ökande avkastningskrav eller ränta i kombination med konverteringsrätt, eller att garantier förses med villkor om gradvis ökande garantiavgifter. Därmed ges ägarna starka incitament att lösa ut staten.

Riksgäldskontoret anser att det bör få i uppdrag att fastställa garantiavgiftens storlek för sådana garantier som kontoret skall utfärda åt stödmottagare. Avgiften bör anpassas efter risken och inte innehålla något subventionselement.

LO menar att villkoren för stödet behöver preciseras för att det skall

bli klart hur begrepp som affärsmässighet och konkurrensneutralitet skall tillämpas. Staten bör kräva marknadsmässig ersättning för stödet, även

54

för den risk som staten bär. Detta ligger också i skattebetalarnas intressen.

Bankmannaförbundet menar att planer för rationaliseringar eller rekonstruktioner som kan utgöra villkor för stöd skall tillstyrkas av förbundets lokala organ så att möjlighet ges att bedöma om erforderliga medel kommer att finnas för att åtgärderna kan ske på ett för de anställda acceptabelt sätt.

Industriförbundet menar, vad gäller återvinning av statens stöd, att inte bara kostnaden bör återvinnas, utan den princip som måste gälla är att de som står risken och kostnaderna - i detta fall skattebetalarna - också skall få en rimlig avkastning på pengarna.

4.6 En särskild myndighet inrättas

Riksbanken anser att det för en framgångsrik hantering av de aktuella problemen på kreditmarknaden, vilken förutsätter ett fritt utbyte av information mellan Riksbanken, Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och den nya myndigheten och ett samråd i frågor av gemensamt intresse, är nödvändigt att i myndigheternas instruktioner och i lagen om Sveriges riksbank ålägga dem sådant samråd.

Finansinspektionen tillstyrker att stödet hanteras av en särskild myndighet under regeringen. Inspektionen påpekar att i den mån villkor eller former för stödåtgärder omfattar frågor som inspektionen i sin tillsyn svarar för krävs att sådana frågor underställs inspektionen för godkännande. Det bör klargöras genom en uttrycklig bestämmelse i instruktionen för den nya myndigheten.

Riksgäldskontoret anser att den nya myndigheten bör samråda med kontoret vad gäller storlek och inriktning på stöd till kreditinstitut i vilka kontoret har riskengagemang i form av grundfonder även i vissa andra situationer än de som nämns i promemorian. Kontoret anser vidare att det bör vara representerat i den nya myndighetens styrelse eftersom det genom sin garantiverksamhet har omfattande praktisk erfarenhet av att bevaka statens finansiella intressen. Kontoret anser också att det i bilaga till sekretessförordningen bör skrivas in att sekretess gäller för verksamhet som består i stöd till banker och kreditinstitut vilket handhas av den nya myndigheten samt Finansinspektionens, Riksbankens och Riksgäldskontorets samråd med den nya myndigheten beträffande sådant stöd.

Konkurrensverket anser att den nya myndigheten bör samråda med verket i fall som kan bli föremål för prövning enligt konkurrenslagens regler.

SBAB anför att stödsystemets trovärdighet är beroende bl.a. av att villkoren m.m. för stöd blir kända. Det kan i det enskilda fallet bli en svår avvägning mellan offentlighet och sekretess. Åtgärdsplaner som föreskrivits kan t.ex. innehålla affärshemligheter som inte bör bli kända av konkurrenter. De ekonomiska villkoren m.m. för stöd bör dock vara offentliga, även i det enskilda fallet, för att systemets konkurrensneutralitet skall kunna bedömas. Offentlighet är viktig också för att institut som fått stöd skall kunna lämna formella bevis om detta.

Prop. 1992/93:135

Bilaga

55

AP-fonden, 1-3 fondstyrelserna anser att förslaget innebär en klarare Prop. 1992/93:135

ansvarsfördelning på det finansiella området än den som hittills gällt, där Bilaga Finansinspektionens ansvar för såväl kontroll som samordning av vissa statliga stödåtgärder skapat risker för oklara ansvarsförhållanden. Fondstyrelserna tillstyrker därför att den nya myndigheten inrättas.

LO tillstyrker att en särskild myndighet inrättas för att hantera stödet.

TCO och Bankmannaförbundet förutsätter att de bankanställda blir representerade i styrelsen för den föreslagna myndigheten eftersom den i vissa avseenden, enligt TCO och Bankmannaförbundet, tar över en del beslut som normalt fattas av bankstyrelsema.

Sveriges Bankkunders Riksförbund anser, med motiveringen att den är den enda konsumentorganisationen inom bankområdet, att den bör ges rätt att utse en av de två styrelseledamöter som skall representera ett bredare allmänintresse i den nya myndigheten.

4.7 Stödets omfattning och budgetkonsekvenser

Riksgäldskontoret förutsätter att de lån som den nya myndigheten får ta upp i kontoret skall ha marknadsmässig ränta. Vidare konstaterar kontoret att utgifter för stödet budgeteras med ett formellt belopp, 1.000 kr., och förutsätter att den nya myndigheten får i uppdrag att göra prognoser åt regeringen om faktisk anslagsbelastning.

Sveriges Bankkunders Riksförbund menar att, för att förhindra att

skattebetalare belastas tidigare än absolut nödvändigt, stöd inte alls skall täckas löpande på anslag på statsbudgeten. Först när mottagarföretag avvecklats och en eventuell kvarvarande fordran därigenom förlorats skall statsbudgeten belastas.

4.8 Information till riksdagen

Sveriges Bankkunders Riksförbund menar att redovisningen till riksdagen även bör innefatta en aktuell uppskattning om vilken effekt tidigare stöd fått och vilka möjligheter till återvinning som föreligger.

Andra frågor

Svenska Bankföreningen framför att skattereformens avskattningseffekter kommer vid mycket olämpliga tidpunkter. Föreningen föreslår att reglerna för återföring till beskattning av kreditinstitutens uppskovsbelopp ändras på så sätt att instituten för de närmaste åren får fritt återföra uppskovsbeloppen; återstoden därav dock senast i bokslutet för år 1997. Vidare föreslås att kreditinstitutet medges skattemässiga möjligheter till generella riskreserver på 3 % för finansiella tillgångar och andra riskbärande åtaganden. Dessutom borde en skattelindring, av incitamentsskäl, ges under den period som det statliga stödsystemet är i kraft till de institut som inte utnyttjar stödet.

56

Innehåll

Prop. 1992/93:135

Proposition.....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag.....	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den	
19 november 1992	4
1 Ärendets beredning.....	4
2 Bakgrund.....	4
2.1 Utvecklingen på kreditmarknaden.....	4
2.2 Tidigare åtgärder för enskilda institut	8
2.3 Statliga åtgärder i andra länder	9

3 Statens ansvar för betalningssystemet	14
3.1 Följderna av solvensproblem i banker och andra kreditinstitut.....	14
3.2 Statliga ingrepp för att säkerställa stabiliteten i betalningssystemet och trygga kreditförsörjningen ...	15
4 Statens åtagande gentemot banker och vissa andra kreditinstitut.....	17
4.1 Stöd till banker och vissa andra kreditinstitut.....	17
4.2 Institut som kan erhålla stöd.....	20
4.3 Förpliktelser som omfattas av statens åtagande.....	22
4.4 Formerna för stödet.....	24
4.5 Villkor för stödet.....	29
4.6 En särskild myndighet inrättas för att hantera det statliga stödet.....	32
4.7 Riksbankens uppgiftsinhämtande	37
4.8 Stödets omfattning och budgetkonsekvenser.....	37
4.9 Information till riksdagen.....	40
5 Särskilda frågor rörande Nordbanken och AB Industrikredit.....	40
5.1 Nordbanken.....	40
5.2 AB Industrikredit	43
6 Upprättade lagförslag.....	45
7 Hemställan.....	46
8 Beslut.....	47
Bilaga Sammanställning av remissyttranden.....	48
57	

gotab 43557, Stockholm 1993