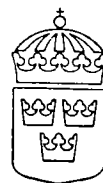


Regeringens proposition

1986/87:142

om ändring i bankrörelselagens
bestämmelser om kapitaltäckning



Prop.
1986/87:142

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 26 mars 1987.

På regeringens vägnar

Kjell-Olof Feldt

Bo Holmberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

För närvarande får en bank i sin kapitalbas räkna in bl. a. förlagslån till ett belopp som motsvarar det egna kapitalet eller de egna fonderna. I propositionen föreslås att en bank efter tillstånd av bankinspektionen får bredda kapitalbasen genom att i denna räkna in förlagslån upp till en och en halv gånger det egna kapitalet eller de egna fonderna. Tillstånd får ges endast om det finns synnerliga skäl.

Lag om ändring i bankrörelselagen (1987:000)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 9 § bankrörelselagen (1987:000) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse¹

Föreslagen lydelse

9 §

Till insättarnas skydd skall en bank ha ett visst lägsta kapital i form av eget kapital i bankaktiebolag, egna fonder i sparbank samt eget kapital i central föreningsbank tillsammans med anslutna lokala föreningsbanker (kapitalkrav).

Med eget kapital och egna fonder får likställas *dels* fyrtio procent av ett belopp som svarar mot bankens reserver för utlåning, garantiförbindelser och utländska valutor samt mot bankens reserv för obligationer, varmed avses det belopp med vilket obligationernas värde beräknat enligt 4 kap. 4 § 1 överstiger nettovärdet, *dels* det nominella värdet av förlagsbevis och andra skuldförbindelser som medför rätt till betalning först efter bankens övriga borgenärer. I båda fallen får medräknas högst ett belopp som motsvarar det egna kapitalet eller de egna fonderna.

Med eget kapital och reserver i en *central föreningsbank* med anslutna lokala föreningsbanker avses summorna av eget kapital och reserver i dessa föreningsbanker. Förlagsinsatserna räknas därvid inte in i det egna kapitalet. Det nominella värdet av dessa insatser får dock likställas med eget kapital intill ett belopp som tillsammans med det nominella värdet av förlagsbevis och andra skuldförbindelser enligt andra stycket motsvarar det egna kapitalet.

Från det egna kapitalet och de egna fonderna skall avräknas det bokförda värdet av vad som tillskjutits som aktiekapital eller i annan form till in- eller utländskt företag som driver någon form av bankverksamhet. Sådan avräkning skall dock inte ske i fråga om företag där staten är delägare eller i fråga om kreditaktiebolag som har till huvudsakligt ändamål att lämna lån mot säkerhet i panträtt i bostads-, kontors- eller affärsfastighet eller att lämna lån till kommuner.

Har en bank ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett aktiebolag, som uteslutande har till syfte att förvalta fastighet eller tomträtt som har förvärvats för att bereda banken lokaler för dess verksamhet eller tillgodose därmed sammanhängande behov, skall från bankens eget kapital eller egna fonder avräknas åtta procent av summan av det bokförda värdet av aktierna i fastighetsbolaget och bolagets bokförda skulder eller den del av dessa som svarar mot bankens innehav av aktier i fastighetsbolaget.

Utan hinder av andra och tredje styckena får bankinspektionen, om det finns synnerliga skäl, tillåta en bank att likställa eget kapital och egna fonder med det nominella värdet av sådana förlagsbevis, andra skuldförbindelser och förlagsinsatser, som där avses, intill ett belopp som motsvarar en och en halv gånger det egna kapitalet eller de egna fonderna.

¹ Lydelse enligt prop. 1986/87:12.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 mars 1987

Närvarande: statsrådet Feldt, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Bodström, Göransson, R. Carlsson, Holmberg, Wickbom, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Feldt

Proposition om ändring i bankrörelselagens bestämmelser om kapitaltäckning

1 Inledning

Svenska sparbankföreningen har i en skrivelse den 22 mars 1985 till finansdepartementet hemställt om en ändring av sparbankslagen så att en sparbank skall kunna tillföras riskkapital utifrån även i andra fall än då det krävs för att upprätthålla en sparbanks verksamhet. Sparbankerna har enligt föreningens mening ett omedelbart behov av riskkapital som i kapitaltäckningshänseende skall kunna utgöra äkta eget kapital.

Sparbanksföreningens hemställan överlämnades, efter remissbehandling, till kreditmarknadskommittén (Fi 1983:06). Kommittén fann att sparbanksföreningens förslag berörde ett antal centrala frågor för bankväsendet. Av denna anledning fann kommittén det inte möjligt eller lämpligt att i ett tidigt skede av utredningsarbetet lägga fram ett förslag som löser frågan om kapitaltillskott för sparbankerna på längre sikt. Frågan bedömdes vara av sådan karaktär att ytterligare överväganden var nödvändiga för att finna en slutgiltig lösning.

I avvaktan på en mera långsiktig lösning av sparbankernas kapitalanskaffning avlämnade kreditmarknadskommittén i december 1986 en promemoria med ett förslag som syftar till att lösa sparbankernas omedelbara svårigheter när det gäller att uppfylla sparbankslagens krav på kapitaltäckning. Som skäl för detta förslag angav kommittén bl. a. att sparbankernas begränsade möjligheter att bygga upp kapitalbasen påverkar sparbankernas konkurrensförmåga. Förutom sparbanker omfattar förslaget också bankaktiebolag och föreningsbanker.

Kreditmarknadskommitténs promemoria bör fogas till protokollet som *bilaga 1*.

Kommitténs förslag har remissbehandlats. Yttranden över kommitténs förslag har avgetts av hovrätten för Västra Sverige, bankinspektionen, fullmäktige i Sveriges riksbank, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, Svenska bankmannaförbundet, Småföretagens riksorganisation, Företagareförbundet och Svenska handelskammarförbundet. PK-banken har hänvisat till det yttrande som avgetts av Svenska bankföreningen.

Jag avser nu att på grundval av kommitténs förslag och remissynpunkterna ta upp frågan om sparbankernas kapitaltäckning. Innan jag går in på förslaget vill jag lämna en kortfattad översikt över kapitaltäckningsreglerna.

2 Nuvarande regler

Kapitaltäckningsreglerna för bankerna syftar till att skapa ett skydd för insättarnas medel. Reglerna innebär i huvudsak att en bank skall uppfylla ett krav på eget kapital (för affärsbanker och föreningsbanker) eller egna fonder (för sparbanker) av viss storlek beräknat med utgångspunkt i bankens placeringar, dvs. tillgångar och ingångna garantiförbindelser. Placeringarna har indelats i fyra grupper med olika krav på täckning av eget kapital beroende på kreditrisk. Kapitalkravet uppgår till en viss procent (0, 1, 4 resp. 8 %) av summan av placeringarna i de olika grupperna.

Det på detta sätt framräknade kapitalkravet skall sammantaget täckas av det egna kapitalet eller de egna fonderna. I detta sammanhang får det egna kapitalet eller de egna fonderna beräknas på ett särskilt sätt (kapitalbasen). I kapitalbasen inräknas eget kapital eller egna fonder. Ett bankaktiebolags eget kapital delas upp i bundet eget kapital och fritt eget kapital eller ansamlad förlust. Under bundet eget kapital tas upp aktiekapital, reservfond och uppskrivningsfond. Under fritt eget kapital eller ansamlad förlust tas upp fria fonder, balanserad vinst eller förlust och nettovinst eller förlust för räkenskapsåret. En föreningsbanks eget kapital är uppbyggt på samma sätt, dock att i bundet eget kapital skall tas upp insatskapital i stället för aktiekapital. En sparbanks egna fonder delas upp i fonder och nettovinst eller förlust för räkenskapsåret. Som fonder redovisas grundfond, reservfond, garantifond och uppskrivningsfond.

Med eget kapital eller egna fonder likställs dels 40 % av bankens obeskattade reserver, de s. k. värderegleringskontona, dels det nominella värdet av upptagna förlagslån. Beloppen i kapitalbasen i form av värderegleringskonton eller förlagslån får dock var för sig medräknas med högst ett belopp som motsvarar det egna kapitalet eller de egna fonderna.

Mitt förslag: En bank får, efter medgivande av bankinspektionen, i kapitalbasen räkna in förlagslån upp till en och en halv gång, mot för närvarande en gång, det egna kapitalet. Ett sådant medgivande får ges av bankinspektionen endast om det finns synnerliga skäl för det.

Kreditmarknadskommitténs förslag: Samma som mitt.

Remissinstanserna: Samtliga tillstyrker eller godtar huvudlinjen i förslaget. *Svenska bankföreningen* kan dock inte godta en dispensrätt med selektiv tillämpning och anser att det vore principiellt riktigast att låta hela frågan om kapitalbasen i bankverksamheten avvakta den mer genomgripande utredning som kreditmarknadskommittén skall göra. Om möjlighet att öka kapitalbasen skall införas anser föreningen att regeln bör göras generellt tillämplig utan särskilt medgivande av bankinspektionen och att det bör bestämmas en begränsad giltighetstid för den provisoriska kapitaltäckningen. *Svenska sparbanksföreningen* ifrågasätter om det bör krävas synnerliga skäl för dispens. *Hovrätten för Västra Sverige* framhåller vikten av att uttrycket synnerliga skäl används endast om det är möjligt att upprätthålla en utomordentlig restriktivitet vid dispensprövningen.

Skälen för mitt förslag: Att frågan om en breddning av sparbankernas kapitalbas har uppkommit nu beror på de högst begränsade möjligheter en sparbank har att få externt riskkapital. Sparbankerna har inte lika goda möjligheter som andra kategorier av banker att erhålla kapitaltillskott. Affärsbanker och föreningsbanker har alltid möjlighet att tillföra externt kapital genom nyemission resp. ökning av medlemsinsatser. För sparbankerna finns inte dessa möjligheter. En expansion och konkurrens på lika villkor med övriga banker och med finansbolag ställer krav på många sparbanker att öka kapitalbasen. De begränsade möjligheterna för sparbankerna att bygga upp kapitalbasen håller snabbt på att få negativa konsekvenser för deras konkurrensförmåga. I många sparbanker är kapitalbasen redan i dag otillräcklig. Expansionen av verksamheten har lett till ökade krav på kapitaltillförsel. Det gäller särskilt de större sparbankerna. Kapitalutnyttjandet för de fjorton största sparbankerna, som svarar för 70 % av samtliga sparbankers inlåning, låg i augusti 1986 på 93 %. Utvecklingen går mot ett allt kraftigare utnyttjande varför situationen blir alltmer ansträngd.

Enligt gällande regler har sparbankerna möjlighet att tillföra externt kapital genom att ge ut garantifondbevis. Syftet med detta förfarande är att en sparbank i en situation med akut kapitalbrist skall kunna tillföras kapital för att bredda kapitalbasen. Så snart garantifonden fyllt sin funktion skall medlen betalas tillbaka till bidragstecknarna.

Kapitalbasen kan naturligtvis förstärkas genom bankens egna insatser av mer långsiktig karaktär. Genom att öka utgivningen av förlagslån och avsättningen till värderegleringskonton förstärks kapitalbasen. Om för-

lagslånen resp. värderegleringskontona uppgår till sådana belopp att en ökning av dessa inte får räknas in i kapitalbasen finns i en sparbank endast ett sätt att förstärka kapitalbasen. Detta sker genom att tillföra reservfonden beskattade vinstmedel. Denna möjlighet har dock sina begränsningar. Vinsten måste uppgå till ett relativt stort belopp för att utrymme skall finnas att tillföra reservfonden belopp av någon betydelse i detta sammanhang. Förfarandet har också andra effekter. Genom att öka de egna fonderna ges utrymme att vidga utlåningen men samtidigt minskas utrymmet för andra bokslutsdispositioner före skatt. Det kan således göras gällande att bankernas möjligheter att möta förluster urholkas genom att överskottet tas fram till beskattning och obeskattade reserver upplöses. Denna effekt motverkar kapitaltäckningsreglernas syfte att skapa trygghet åt insättarna.

För att uppfylla kapitaltäckningskravet kan banken även söka åstadkomma en omstrukturering av sina placeringar t. ex. mot mindre kapitalkrävande förbindelser eller lyfta av en del av sin utlåning till andra institut eller också helt enkelt avstå från att expandera.

Sparbankerna har i högre grad än övriga bankgrupper kunnat använda rörelseöverskotten till att bygga upp obeskattade reserver. Sparbankernas konsolideringsgrad är därför genomsnittligt sett högre än andra bankgrupper. Detta har från kapitaltäckningssynpunkt inte gynnat sparbankerna med hänsyn till de begränsningar som enligt gällande lag gäller i fråga om möjlighet att räkna in dessa reserver i kapitalbasen.

Kapitaltäckningssituationen för sparbankerna har nu blivit så allvarlig att *kreditmarknadskommittén* förordat en provisorisk lösning i avvaktan på att frågan närmare utretts. Kommittén har föreslagit att kapitalbasen får breddas genom att en bank efter särskilt tillstånd får räkna in förlagslån upp till en och en halv gånger de egna fonderna.

Bankinspektionen anser att sparbankernas kapitaltäckningssituation har blivit så allvarlig att vissa sparbanker kan komma i en situation som innebär att likvidationsplikt föreligger. En annorlunda bokslutspolitik hade enligt inspektionen sannolikt bidragit till att situationen varit mindre akut. Inspektionen förordar dock av konkurrenshänsyn att kreditmarknadskommitténs förslag till provisorisk lösning av sparbankernas kapitaltäckningsproblem genomförs. Enligt inspektionens mening är det dock av stor vikt att tillståndsgivningen är restriktiv varvid möjligheten att öka reservfonden och bankens möjligheter till översyn av placeringsstruktur och kreditstock bör beaktas.

Enligt min mening är det angeläget att finna en långsiktig lösning på sparbankernas kapitaltäckningsproblem. Sparbanksföreningens och andra förslag till hur en sparbank skall kunna ta emot externa tillskott av riskkapital, som skall kunna knytas direkt till egna fonder, bör utredas närmare. Kapitalsituationen i sparbankerna är emellertid så hårt ansträngd att något utredningsförslag inte kan avvaktas. Jag delar därför kommitténs och bankinspektionens uppfattning att åtgärder nu måste vidtas för att förbättra sparbankernas kapitaltäckningssituation. Om ingenting görs kommer det att verka hämmande på verksamheten som sådan och på konkurrensen mellan olika banker och bankgrupper.

Lösningen är enligt kommittén att en sparbank i vissa fall skall få räkna

in ytterligare förlagslån i kapitalbasen. Även om förlagslån inte är så fast knutna till sparbanken som dess egna fonder kan det inte göras gällande att en vidgning av rätten att räkna in förlagslån i kapitalbasen skulle medföra några påtagliga risker i en krissituation, vad gäller skyddet av insättarnas medel. Med tanke på att den som tillskjuter förlagskapital har rätt till betalning först efter låntagarens övriga borgenärer synes dessa lån i praktiken utgöra ett gott skydd för insättarnas medel.

I det akuta läge som nu har uppstått instämmer jag i kommitténs förslag till lösning av de problem som sparbankerna har med extern kapitalförsörjning. Jag anser alltså att förlagslån bör få räknas in i kapitalbasen upp till en och en halv gånger det egna kapitalet. Alternativa möjligheter till breddning av kapitalbasen bör dock först ha prövats. Jag återkommer strax till denna fråga.

Även om bankaktiebolag och föreningsbanker har andra möjligheter att erhålla riskkapital bör de inte vara utestängda från möjligheten att på sätt som nyss nämnts bredda sin kapitalbas. Denna möjlighet bör dock prövas mot de alternativa kapitalanskaffningssätt som dessa bankkategorier förfogar över.

Med tanke på att kommittén anser sig behöva ytterligare tid för att finna en långsiktig lösning på frågan om riskkapitaltillskott och bestämmelserna således i den meningen är av provisorisk karaktär bör de enligt min mening inte göras generellt tillämpliga. Möjligheten att utnyttja förlagslån i större utsträckning än för närvarande bör således få utnyttjas endast efter bankinspektionens medgivande. Tillstånd bör ges endast om det finns synnerliga skäl. Ett sådant krav kan med hänsyn till lagstiftningens provisoriska karaktär inte anses för strängt. Det innebär att banken bör ha prövat övriga möjligheter till kapitalanskaffning och i rimlig grad utnyttjat dessa och andra möjligheter för att uppfylla huvudregelns krav på kapitaltäckning. Om inte en tillfredsställande balans föreligger mellan beskattade och obeskattade reserver bör krav ställas på att en större del av rörelseöverskottet tas fram till beskattning eller att obeskattade reserver upplöses för att på så sätt öka reservfonden. Förutom dessa åtgärder kan banken söka åstadkomma en omstrukturering av sina placeringar t. ex. mot mindre kapitalkrävande förbindelser. I dessa avseenden skall emellertid en bank inte behöva vidta extraordinära åtgärder i förhållande till andra bankinstitut för att ges rätt till att i kapitalbasen räkna in ytterligare förlagslån.

Kravet på att det skall föreligga synnerliga skäl innebär, som också kreditmarknadskommittén framhållit, att bankinspektionen skall vara restriktiv vid sin tillståndsgivning. Vidare bör ett tillstånd inte automatiskt innebära att förlagslån får räknas in i kapitalbasen upp till en och en halv gånger det egna kapitalet. Restriktiviteten vid tillståndsprövningen bör komma till uttryck även på det sättet att inspektionen tillåter att en bank endast delvis får utnyttja möjligheten till ytterligare förlagsupplåning. Inspektionen har givetvis också möjlighet att i samband med tillstånd knyta villkor av tidsmässig karaktär, t. ex. fram till bankens stämma, då beslut om vinstdisposition skall fattas.

Mitt förslag föranleder ändring i 2 kap. 9 § bankrörelselagen i den lydelse som regeringen föreslagit i propositionen 1986/87:12 om ny banklagstift-

ning. Bestämmelsen bör få sin plats som ett sista stycke i den föreslagna paragrafen. Den bör träda i kraft samtidigt med bankrörelselagen, dvs. den 1 juli 1987.

Prop. 1986/87: 142

Lagförslaget är enligt min mening av den beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Jag anser därför att lagrådets yttrande inte bör inhämtas.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta inom finansdepartementet upprättat förslag till

lag om ändring i bankrörelselagen (1987:000).

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden lagt fram.

FÖRSLAG TILL PROVISORISK LÖSNING AV SPARBANKERNAS
KAPITALTÄCKNINGSPROBLEM

**FÖRSLAG TILL PROVISORISK LÖSNING AV SPARBANKERNAS
KAPITALTÄCKNINGSPROBLEM**Sparbanksföreningens framställning

Sparbanksföreningen har i en skrivelse till finansdepartementet hemställt om en sådan ändring av sparbankslagen att sparbank kan tillföras riskkapital utifrån även då det ej erfordras "för att upprätthålla sparbanks verksamhet". Bakgrunden till denna framställan är i korthet följande. Sparbanksföreningen konstaterar att det är omöjligt för sparbankerna att upprätthålla nuvarande tillväxt och marknadsambitioner såvida inte sparbankerna i likhet med andra bankinstitut får möjlighet att erhålla kapitaltillskott utifrån. En fortsatt expansion och konkurrens på lika villkor med övriga banker och med finansbolag ställer krav på många sparbanker att öka kapitalbasen. Genom de begränsade möjligheterna att öka kapitalbasen med egna vinstmedel - inte minst efter avsättning till vinstdelningsskatt - krävs det således externa tillskott av eget kapital för att sparbank på ett godtagbart sätt skall kunna fullgöra sin samhällsnyttiga funktion. Enligt sparbanksföreningens uppfattning beror inte sparbankernas situation på egen bristande aktivitet och lönsamhet utan sparbanksresultaten är numera väl i nivå med affärsbankernas. Vidare är det enligt föreningens mening en ekonomisk realitet i all öppen marknadsekonomi att effektiva och framgångsrika företag, i synnerhet under expansion, måste komplettera sin egen kapitalgenerering med kapital utifrån. Önskar man bibehålla sparbankerna som oberoende företagsform måste följaktligen möjligheter till kapitaltillförsel utifrån skapas.

Sparbankerna har nu möjlighet att ge ut garantifondbevis. Syftet härmed är att en sparbank vid tillfällig kapitalbrist skall kunna tillföras med egna fonder likställt kapital. De tillförda medlen skall dock vara av tillfällig karaktär, vilket innebär att insatsen skall återbetalas då den akuta bristen avhjälpes och utvecklingen vänt i önskad riktning. I sparbanksföreningens framställning till finansdepartementet har föreslagits en ny möjlighet till garantikapitaltillförsel för sparbankerna. Detta förslag ger sparbankerna rätt att ta upp garantikapital av mera permanent karaktär och med syftet att främja en önskad och positiv utveckling hos sparbankerna. Garantikapitalet skall därvid få likställas med egna fonder i kapitaltäckningshänseende på samma sätt som aktiekapital. Denna kapitaltillförsel utifrån skall ske med beaktande av sparbankernas egna krav på att också i fortsättningen verka som en från ägare och vinstdelningskrav oberoende företagsform.

Efter remissbehandling beslutade regeringen 1985-12-12, att sparbanksföreningens framställning jämte remissvaren skall överlämnas till kreditmarknadskommittén för behandling.

Kreditmarknadskommitténs behandling av frågan

Sparbanksföreningens förslag är således föremål för behandling inom kreditmarknadskommittén. Förslaget berör ett antal centrala frågor för bankväsendet. Detta framhålls också i flera remissyttranden. Kommittén har därför inte funnit det möjligt eller lämpligt att i detta skede av utredningsarbetet lägga fram ett förslag som löser frågan om riskkapitaltillskott för sparbankerna på ett långsiktigt och bestående sätt. Vid behandlingen av frågan har kommittén dock blivit övertygad om det angelägna i att sparbankerna ges en möjlighet att erhålla externt riskkapital, som i kapitaltäckningshänseende skall utgöra äkta eget kapital. Kommittén anser sig emellertid behöva ytterligare tid för

att finna en lösning på frågan vilket kräver en komplettering av nu föreliggande underlag i väsentliga delar.

Prop. 1986/87:142

De begränsade möjligheterna för sparbankerna att bygga upp kapitaltäckningsbasen håller emellertid snabbt på att få konsekvenser för sparbankernas konkurrensförmåga genom att de börjar slå i taket då det gäller kapitalutnyttjandet. Konsekvenserna uppkommer dels genom en påtaglig omstrukturering av sparbankernas låneportfölj till mer kapitalkrävande placeringar och dels genom att volymökningen i varje fall inom en del sparbanker varit betydligt större än de egna fonderna kunnat öka via generering av vinstmedel. I förevarande läge har kommittén därför ansett sig böra lägga fram ett förslag av provisorisk karaktär som skall kunna lösa sparbankernas problem till dess en bestående form för extern kapitalanskaffning skapats.

Sparbankernas kapitaltäckningskrav

Genom banklagstiftningens kapitaltäckningsbestämmelser åläggs bankerna ett krav på eget kapital (för sparbanker egna fonder) av viss storlek beräknat med utgångspunkt i bankens placeringar, dvs. dess tillgångar och ingångna garantiförpliktelser. De olika placeringarna har indelats i olika riskklasser med olika krav på täckning av eget kapital. Det sammanräknade kapitalkravet måste täckas av det egna kapitalet (de egna fonderna), som i detta sammanhang får beräknas på ett särskilt sätt (kapitalbasen). I kapitalbasen inräknas grundfond, reservfond och garantifond (sparbanken egna fonder). Därtill får inräknas 40 procent av värderegleringskontot för utlåning och valutor samt 40 procent av skillnaden mellan högsta tillåtna nettobokvärde och faktiskt nettobokvärde på obligationsportföljen. Också upptagna förlagslån får inräknas i kapitalbasen. Beloppen i kapitalbasen i form av förlagslån och summa värderegleringskonton för obligationer, utlåning och valutor får dock var för sig maximalt uppgå till summan av de egna fonderna. Kapitalbasen kan således ej bli större än 3 gånger de egna fonderna.

Kapitalutnyttjandet i sparbankerna har från 1982 till 1985 ökat från 66 till 100 procent av kapitalbasen exklusive förlagslån. Tar man hänsyn till förlagslånen är ökningen något mindre, från 63 till 83 procent, uteslutande på grund av en mycket kraftig ökning av förlagslånen under dessa år. De ökade från 0,14 till 0,62 procent av balansomslutningen mellan 1982 och 1985.

Kapitalsituationen är emellertid mest ansträngd hos de större sparbankerna. De tio största sparbankerna hade ett kapitalutnyttjande exklusive förlagslån på 107 % 1985 att jämföra med ett snitt för samtliga sparbanker på 100 %. En av de tio största, i tabellen nedan kallad Spb X, låg på hela 131 %. Flera sparbanker har nu ett mycket begränsat utrymme för ytterligare ökning av förlagslånen.

Kapitalutnyttjandet 1985

	<u>Exkl FL</u>	<u>Inkl FL</u>	<u>Max FL</u>
Sparbankerna ¹	100 %	83 %	66 %
Tio största spb	107 %	85 %	71 %
Spb X	131 %	91 %	87 %

Utvecklingen vad gäller kapitalutnyttjandet går emellertid mycket snabbt. Följande procentsatser per den 31 augusti 1986 visar detta. De fjorton största sparbankerna svarar för 70 % av samtliga sparbankers inlåning.

Kapitalutnyttjandet augusti 1986

	<u>Exkl FL</u>	<u>Inkl FL</u>	<u>Max FL</u>
Fjorton största spb	122 %	93 %	82 %
Spb Y	143 %	96 %	96 %
Spb Z	135 %	90 %	90 %

¹ Sparbankerna = Statistikgruppen sparbanker, dvs. de femtio största som svarar för drygt 90 % av samtliga sparbankers inlåning.

Som framgår av föregående avsnitt befinner sig flera sparbanker redan innevarande år i en situation där kapitalbasen, som den definieras i sparbankslagen, är otillräcklig. För ett antal sparbanker kommer problemen att visa sig allt tydligare under våren 1987. Expansionen av verksamheten har skapat helt nya krav på kapitaltillförsel, framför allt för de större sparbankerna. I denna akuta situation kan en sparbank vidta egna åtgärder för att hålla sig inom ramen för det i lagen stipulerade kapitaltäckningskravet.

Uppgår förlagslån resp. värderegleringskonto i sparbank till sådana belopp att ökning därtill inte vidare får inräknas i kapitalbasen finns endast ett sätt att förstärka denna nämligen genom att sparbanks beskattade vinstmedel tillförs reservfonden. En vidgning av kapitalbasen på detta sätt är naturlig för sparbanker. Ett krav på att ta fram bruttovinsten i sin helhet till beskattning och därmed öka reservfonden bör emellertid inte uppställas på sparbank. En sådan lösning kan inte anses vara kostnadsmässigt konkurrensneutral. En affärsbank som har möjlighet till kapitaltillförsel via nyemission kan förfoga över årets rörelseöverskott genom olika bokslutsdispositioner, som får göras före skatt. Liknande möjligheter att disponera över rörelseöverskottet föreligger även för sparbankernas del. Vad beträffar sparbankerna bör emellertid om balans inte föreligger mellan beskattade och obeskattade reserver kunna ställas krav på att ta fram en större del av rörelseöverskottet till beskattning och/eller upplösa obeskattade reserver för att på så sätt öka reservfonden. Genom att på detta sätt beskatta fram vinster vidgas de egna fonderna och ges utrymme att expandera utlåningen men samtidigt urholkas emellertid bankens möjligheter att möta eventuella förluster. Denna effekt som kan anses strida mot kapitaltäckningsreglernas syfte att skapa trygghet åt insättarna och placerarna i övrigt beror på den speciella konstruktionen av dessa regler.

Förutom vinstgenerering och avsättning till reservfonden samt upplösning av befintliga reserver kan en sparbank för att uppfylla kapitaltäckningskravet t.ex. göra en klassificeringskontroll av befintliga placeringar, försöka ändra placeringsstruktur mot mindre kapitalkrävande placeringar m.m. Sparbanken kan naturligtvis även vidta sådana åtgärder som att lyfta av en kreditstock till ett centralt företag eller sälja bankfastighet till ett förvaltningsbolag. Kommittén anser emellertid att en sparbank för att klara kapitaltäckningskravet inte enbart skall vara hänvisad till att vidtaga åtgärder av det senare slaget. Ytterligare en åtgärd som kan vidtas är att sparbanken avstår från att expandera. Möjligheten att snabbt minska verksamhetens omfattning är emellertid mycket liten. Kreditmarknaden befinner sig dessutom för närvarande i ett expansivt utvecklingsskede. Under dessa förhållanden och i den av år 1969 samordnade banklagstiftningens anda är ett krav på sparbank som enda bankinstitutgrupp att hålla igen på expansionsfakten inte heller rimligt eller önskvärt.

Möjlighet till dispens från kapitaltäckningskravet

I gällande sparbankslag finns en viss möjlighet att få anstånd med att uppfylla lagens krav på kapitaltäckning. Kan en sparbank inte uppfylla kapitalkravet skall sparbanken träda i likvidation. Om det emellertid endast är en tillfällig företeelse, att sparbanken inte kan uppfylla kapitaltäckningskravet, har likvidationsskyldighet ansetts vara en alltför sträng påföljd. Finns förutsättningar att kapitaltäckningskravet inom kort kommer att uppfyllas, kan därför bankinspektionen enligt 81 § femte stycket sparbankslagen ge dispens. Inspektionen skall enligt bestämmelsen förelägga sparbankens styrelse, att inom två månader vidta sådana åtgärder att kapitaltäckningskravet uppfylls. Om särskilda omständigheter föreligger kan tidsfristen sättas till högst ett år. Om sparbanken inte kan ställa sig ett sådant föreläggande till efterrättelse, kan inspektionen förordna att sparbanken genast skall träda i likvidation.

Den ovan beskrivna dispensregeln har ingen motsvarighet i gällande banklag eller föreningsbankslag. I lagen om bankrörelse som nu under hösten förelagts riksdagen genom proposition 1986/87:12 återfinns inte någon motsvarande regel för sparbanker. Detta innebär emellertid inte, att bankinspektionen i sin tillsynsverksamhet kommer att vara förhindrad att under kortare tid dispensera från kapitaltäckningskravet.

Enligt den nya banklagstiftningen (proposition 1986/87:12) skall samtliga bankinstitut för att få driva verksamhet ansöka om oktroy. Brister förutsättningarna att uppfylla kapitaltäckningskravet, kan oktroyen förverkas. Om så sker, utgör detta en tvångslikvidationsgrund. Innan så drastiska åtgärder vidtas, bör emellertid bankinspektionen - utan någon uttrycklig bestämmelse i lag - ha möjlighet att förelägga bankens styrelse att vidta sådana åtgärder att lagens minimikrav på kapitaltäckning uppfylls. En sådan dispens bör enligt kommitténs mening endast kunna ges under en kortare period och under förutsättning att banken inom denna korta tid kan antas ha goda möjligheter att uppfylla kapitaltäckningskravet.

Kreditmarknadskommitténs förslag till lösning av provisorisk karaktär

Enligt kommitténs mening finns risk för att en sparbank, även om den i rimlig utsträckning vidtagit åtgärder av ovan angivet slag för att vidga sin kapitalbas, ändå inte kan uppfylla lagens krav på kapitaltäckning. Någon möjlighet att lösa kapitaltäckningsproblemet genom dispens enligt föregående avsnitt står inte heller till buds. En provisorisk lösning på detta problem anser kommittén därför nödvändig i avvaktan på att sparbankernas möjligheter till anskaffande av externt riskkapital slutligt behandlats. Kommittén förordar en lösning som innebär att en sparbank får bredda kapitalbasen genom att i denna inräkna förlagslån till större

belopp än som enligt gällande bestämmelser tillåts. Det nominella värdet av förlagsbevis och andra skuldförbindelser som medför rätt till betalning först efter bankens övriga borgenärer får nu högst motsvara de egna fonderna. Kommittén föreslår att förlagslån upp till en och en halv gånger de egna fonderna får inräknas i kapitalbasen.

För att få utnyttja förlagslån i större utsträckning för kapitalbastäckning krävs att bankinspektionen lämnar sitt tillstånd. Tillstånd får ges endast om synnerliga skäl föreligger. Synnerliga skäl får anses föreligga, om banken ingående prövat övriga möjligheter till kapitalanskaffning och i rimlig grad utnyttjat dessa och andra möjligheter för att uppfylla lagens krav på kapitaltäckning. Som tidigare nämnts bör således en sparbank i detta hänseende inte behöva vidta extraordinära åtgärder i förhållande till andra bankinstitut. Bankinspektionen bör pröva att ge en sparbank rätt att i kapitaltäckningshänseende endast delvis få utnyttja den ytterligare förlagsupplåningen. Tillståndet bör således inte automatiskt innebära att förlagsupplåning upp till 150 % av egna fonder skall få inräknas i kapitalbasen. Hänsyn bör tas t.ex. till att sparbanksstämma skall hållas inom kort tid, då beslut om vinstdisposition skall fattas.

Som kommittén påpekat är den föreslagna lösningen av provisorisk karaktär. Någon tidsbegränsning i lagen bör emellertid inte införas. Rätten att vidga kapitalbasen genom ytterligare förlagsupplåning bör gälla till dess problemet med anskaffande av externt riskkapital slutligt blivit löst. Kommittén har för avsikt att så snart ske kan lägga fram ett slutligt förslag i denna fråga. Detta förslag kommer då att ersätta det nu lämnade provisoriska förslaget.

Som tidigare antytts är förutsättningarna att skaffa nytt kapital olika för olika bankinstitutsgupper. Bankaktiebolag har möjlighet att efter hand - om verksamheten utvecklas

tillfredsställande - utöka aktiekapitalet genom nyemission. Prop. 1986/87:142
Föreningsbankerna kan erhålla medlemsinsatser. Även om
ifrågavarande förslag utarbetats i första hand för spar-
bankernas del anser kommittén att den föreslagna breddningen
av kapitalbasen även skall stå till buds för bankaktiebolag
och föreningsbanker. I dessa fall skall rätten att få utnyttja
den ytterligare förlagslånemöjligheten prövas mot de alterna-
tiva möjligheter till kapitalanskaffning som dessa bankinstitut
förfogar över.

Förslag till lagtext

Med hänsyn till att en bestämmelse med ovan angivet innehåll
skall ha en provisorisk karaktär, anser kommittén att den
skall ges en fristående ställning så att inte ingrepp behöver
göras i gällande lagtext. Bestämmelsen bör därför ha
sin plats som ett sista stycke i 2 kap. 9 § bankrörelselagen
enligt proposition 1986/87:12.


Föreslagen lydelse

Om hinder av andra stycket får bankinspektören, om synner-
liga skäl föreligger, tillåta bank att med eget kapital
och egna fonder likställa det nominella värdet av förlags-
bevis och andra skuldförbindelser, som medför rätt till
betalning först efter bankens övriga borgenärer, intill
ett belopp som motsvarar en och en halv gång det egna
kapitalet eller de egna fonderna.

I denna framställning har deltagit Nils Hörjel (ordförande),
Alf Carling, Stig Danielsson, Kurt Malmgren och Anders Sahlén.

På kommitténs vägnar


Nils Hörjel


Anders Nordström