

Motion till riksdagen

1989/90:N15

av Per-Ola Eriksson m.fl. (c)

med anledning av prop. 1989/90:43 om
kapitalkravet i banker och andra
kreditinstitut

Inledning

Centerpartiet redovisade redan i våras under den allmänna motionstiden sin syn på de framtida kapitalkraven för svenska banker och kreditinstitut i samband med att den s.k. kapitaltäckningsgruppen presenterade sina överväganden. Vi kan konstatera att ett flertal remissinstanser, i likhet med vad centern redovisade i sin motion 1988/89:N349, anger en rad invändningar mot arbetsgruppens förslag. Oaktat dessa synpunkter från ett flertal remissinstanser förelägger nu regeringen riksdagen förslag om nya kapitaltäckningsregler som följer den s.k. Baselkommitténs och tillika svenska kapitaltäckningsgruppens förslag. Det innebär med några få undantag att de synpunkter och invändningar på förslagen till nya kapitaltäckningsregler som centern tidigare redovisat i hög grad kvarstår.

Reglerna om kapitaltäckning finns reglerade i den s.k. bankrörelselagen. Bankerna skall enligt denna lagstiftning till skydd för insättarna ha ett visst lägsta eget kapital i förhållande till den kreditrisk som är förenad med en banks tillgångar samt ingångna garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden. För finansbolag, fondkommissionsbolag, kreditaktiebolag och hypoteksinstitut finns motsvarande regelverk.

Förslagen från den s.k. Baselkommittén om skärpta kapitaltäckningsregler för kreditinstitut skall ses mot bakgrund av utvecklingen på kapitalmarknaden under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet. Internationaliseringen och den fortsatta avregleringen av kapitalmarknaden har bl.a. lett till att den internationella utlåningen från främst bankerna ökat snabbare än vad som skett på de inhemska marknaderna. Detta har i hög utsträckning skett genom utlåning genom andra stater och till andra länders banker – placeringar som i regel varit förenade med låga kapitalkrav. Därmed har bankernas balansräkning kommit att växa alltför snabbt i förhållande till kapitalbasens utveckling. Bankernas soliditet har därmed minskat. Samtidigt har avregleringen av kapitalmarknaden och utvecklingen i banksystemet inneburit att den traditionella utlåningen delvis kommit att ersättas med nya låneinstrument. Eftersom flera av dessa åtaganden inte i traditionell mening har redovisats i bankernas balansräkning har de också kommit att undgå gällande kapitalkrav.

De av Baselkommittén i juni 1988 antagna reglerna syftar främst till att

dels öka soliditeten hos internationellt verksamma banker, dels skapa en harmonisering av kapitaltäckningsreglerna på banker och andra kreditinstitut i de olika länderna för att möjliggöra en konkurrens på lika villkor. Utarbetandet av reglerna har skett i nära samarbete med representanter för Europeiska gemenskapen, EG, i syfte att uppnå överensstämmelse med de regler som där håller på att utarbetas. Flera länder i den s.k. tiogruppen som står bakom Baselkommitténs förslag är också anslutna till EG.

Propositionen

Centerpartiet har ingen erinran mot huvuddragen i de på Baselkommittén baserade regeringsförslagen. Den allmänna utvecklingen på den internationella kapitalmarknaden och avregleringen av valutamarknaden utgör starka skäl för att eftersträva likformiga kapitaltäckningsregler mellan berörda länder. I likhet med flera remissinstanser vill vi dock understryka att skäl knappast finns för Sverige som ett land i den s.k. tiogruppen, som icke-medlem i EG ensidigt genomföra skärpta kapitaltäckningsregler som ännu inte gäller vare sig inom tiogruppen eller inom den Europeiska gemenskapen. Även om beslut är att vänta inom kort i EG-parlamentet avseende de nya kapitaltäckningsreglerna, och dessa avses börja att tillämpas fullt ut vid utgången av år 1992, är det viktigt att hänsyn tas till hur reglerna slutligen kommer att utformas inom EG. Om Sverige före den slutgiltiga EG-regleringen inför hårdare kapitalkrav än EG-länderna utgår centerpartiet från att en erforderlig svensk anpassning snabbt kan vidtas när bilden inom främst den Europeiska gemenskapen klarnat. Vidare vill centerpartiet, mot bakgrund av de redovisade förslagen av nya kapitaltäckningsregler och med hänsyn till de olika förhållanden som trots allt kan råda mellan de olika ländernas kapitalmarknader, i likhet med riksbanken och andra remissinstanser understryka att enhetliga kapitaltäckningsbestämmelser för olika institutgrupper knappast garanterar en fullständig konkurrensneutralitet mellan olika kreditinstitut. Det är med hänsyn till detta som vi i det följande vill redovisa en rad avvikande synpunkter.

Centerns syn på de nya kapitaltäckningsreglerna

Centerpartiet konstaterar att förslagen leder till skärpta kapitalkrav för alla kreditinstitut utom för de nuvarande finansbolagen. De nya kapitaltäckningskraven kan leda till betydande konsekvenser och en oönskad strukturomvandling i första hand på den svenska bostadskreditmarknaden. Därför anser centerpartiet att mer genomgripande analyser avseende effekterna på kreditgivning till fastighets- och bostadsmarknaden borde ha genomförts innan ett regeringsförslag presenterades. Centerpartiet anser det t.ex. anmärkningsvärt att bottenkrediter i kontors-, industri- och jordbruksfastigheter enligt förslagen skall jämföras med blancokrediter.

Skapandet av enhetliga kapitaltäckningsregler leder framför allt till att kreditaktiebolagen tillsammans med hypoteksinstituten blir de kreditinstitut som drabbas hårdast av de nya reglerna. De bankanknutna kreditaktiebolagen tillsammans med hypoteksinstituten utgör en helt dominerande långivare till bostadsmarknaden. De skärpta kapitaltäckningsreglerna för dessa

kommer därför att driva upp räntenivån på kreditgivningen till bostads- och fastighetsmarknaden. Samma utveckling kommer också att gälla krediter belånade i jord- och skogsbruksfastigheter. Följden blir skärpta villkor för enskilda villaägare, fastighetsägare och lantbrukare.

De svårigheter till anpassning som följer av bundna räntevillkor vid långfristig kreditgivning kombinerat med de nya kraven på kreditaktiebolag och hypoteksinstitut avseende ökad kapitalbas, ersättningen av nuvarande upplåningsrättsregler med kapitaltäckningskrav, alltför kort övergångstid och koncernrelaterade kapitaltäckningsregler leder till oacceptabla fördyringar av kreditmarknaden vad gäller fastigheter. Mot bakgrund av att kapitaltäckningsreglerna avseende den långfristiga fastighetsbelåningen ännu inte fastlagts inom EG anser centerpartiet de i propositionen redovisade förslagen alltför långtgående.

Längre övergångstid

Centerpartiet anser att längre övergångstider för krediter mot bunden ränta bör ges. Enligt förslaget i propositionen skall alla institut tillämpa de nya kraven fr.o.m. 1993. Detta gäller även bostadsinstitut och andra institut som lämnar lån mot bunden ränta. Institutet i fråga har hävdade att det behövs en betydligt längre övergångstid när det gäller de räntebundna krediterna. Någon möjlighet att höja räntorna på redan utlämnade lån enbart till följd av nya kapitalkrav finns inte. Detta innebär att kraven på utökade räntemarginaler för nyutlåningen blir desto större. Institutet har gjort beräkningar som antyder att räntorna på nyutlåningen skulle behöva höjas med 4-6 % om hela bördan av kravet på nya kapitaltäckningsregler skulle läggas på nyutlåningen. Detta är naturligtvis orimligt.

Vi anser att det ligger i allas intresse att övergången till det nya systemet sker så smidigt som möjligt, vilket förutsätter en längre övergångstid än den som föreslagits – troligen mellan fem och tio år. Genom en förlängning av övergångsperioden till de nya kapitaltäckningsreglerna skulle den gamla bundna lånestocken för kreditinstitutet få fortleva med de hittillsvarande kapitaltäckningsreglerna och successivt ändras när villkoren för krediterna så medger. I läroingenom skulle effekterna av en fördyring av nyfinansiering av fastighetsmarknaden delvis kunna motverkas. Centern anser det orealistiskt och otillfredsställande att lägga hela bördan av de nya kapitalkraven på nyutlåningen, vilket blir följden av regeringens förslag.

Påfrestningar på jordbruksnäringen

En höjning av kapitaltäckningskravet för krediter med säkerhet i jordbruksfastigheter från 1 till 8 % (upp till 75 % av fastighetsvärdet) och från 4 till 8 % (mellan 75 och 100 % av fastighetsvärdet) är inte motiverad om man tar hänsyn till specifikt svenska förhållanden och erfarenheter. Att genomföra denna höjning vore en ren svensk eftergift, ett pris som får betalas för den svenska anpassningen till EG. Från flera remissinstanser har redovisats en rad starka skäl för att jordbrukskrediter inte är mer riskfyllda än bostadskrediter. Exempel på sådana skäl är små förluster i svenskt jordbruk i förhållande till omvärlden, jordbruksfastigheter har ett bestående och ökande

värde, gynnsamma produktionsförutsättningar, kombinationen jordbruk och skogsbruk skapar riskutjämning, en genomsnittligt hög klass på såväl byggnadsbeståndet som maskinparken samt ett väl utvecklat fastighetsväsende.

En höjning av kapitaltäckningskravet till 8 % leder till räntehöjningar, eftersom kreditgivarna måste bygga upp mer eget kapital. Enbart det höjda kapitaltäckningskravet beräknas medföra räntehöjningar i storleksordningen 1–1,5 %. Detta drabbar en näring som redan är hårt pressad och som just nu genomgår en omstrukturering och avreglering.

Centerpartiet anser det därför vara viktigt att lagstiftaren i detta sammanhang söker alla vägar för att underlätta omställningen till en ny jordbrukspolitik. Regeringens uttalande i propositionen om att de höjda kapitalkraven kan vara berättigade just därför att förluster torde bli vanligare i framtiden torde knappast vara ett skäl för att särbehandla jordbruksfastigheter. Först förändras jordbrukspolitiken med syfte att bringa ner överskottsproduktionen, minska den totalt brukade arealen och minska antalet aktiva lantbrukare. Därefter höjs kravet på kreditgivarens egna kapital för att skydda mot de konkurser som blir en naturlig följd av den nya politiken. Sammantaget leder detta till en lantbruksfientlig politik.

Mot bakgrund av de specifikt svenska förhållanden som ovan redovisats, och som uppenbarligen skiljer creditsituationen för svenskt jordbruk från jordbruket i främst USA men även övriga Europa, bör möjligheter finnas att inom ramen för den svenska anpassningen av kapitaltäckningsreglerna reducera kapitaltäckningskravet för krediter mot säkerhet i jordbruksfastighet från 8 till 4 % av fastighetsvärdet. Därmed skulle jordbruksfastigheter likställas med villor.

Om kapitalkravet inte formellt kan reduceras till 4 % anser centerpartiet att alla möjligheter bör utnyttjas för att lindra effekterna av de höjda kraven. Exempel på sådana möjligheter kan vara att bostadsfastigheter på fastigheter taxerade som jordbruk ur kapitaltäckningssynpunkt bör jämnställas med andra bostadsfastigheter. Detta kan åstadkommas genom anvisningar från bankinspektionen. Det kan antas att bostadsvärdets andel av jordbruksfastighetsvärdet i Sverige i dag genomsnittligt är ca 25 %. Med den ovan föreslagna ordningen reduceras kapitaltäckningskravet till i genomsnitt 7 %.

Oaktat utvecklingen inom EG anser centerpartiet att åtgärder bör vidtas för att delvis motverka de icke önskvärda effekterna som de skärpta kapitaltäckningsreglerna får på främst bottenkrediter i jordbruksfastigheter. En modell vore att införa någon form av bottengaranti från statens sida utan kostnad för fastighetsägaren. Detta skulle reducera kapitaltäckningskravet eftersom krediter med statlig garanti inte kräver någon kapitaltäckning. Om garantier skulle motsvara ca 25–30 % av fastighetsvärdet skulle det faktiska kapitaltäckningskravet reduceras i motsvarande mån. Någon faktisk risk för förluster för staten till följd av en sådan garanti skulle knappast föreligga. Ett sådant system skulle eventuellt kunna tidsbegränsas i syfte att klara omställningen.

En kombination av att behandla bostaden i jordbruksfastighet som andra bostadsfastigheter ur kapitaltäckningssynpunkt kombinerat med någon form

av botten­garanti eller statlig grundgaranti på minst 20 % skulle vara ett sätt att lindra effekterna av ett alltför högt kapitaltäckningskrav på jordbruksfastigheter.

Mot. 1989/90
N15

Färre aktörer på kreditmarknaden

Från centerns sida anser vi att det ligger i allas intresse att övergången till det nya kapitaltäckningssystemet sker så smidigt som möjligt. Detta förutsätter dock som vi tidigare redovisat en längre övergångstid än den som föreslås i propositionen. Om så inte sker kan effekterna bli inte bara väsentligt dyrare nyfinansiering av bostäder och lantbruk, utan kan dessutom leda till en mycket snabb och oönskad omstrukturering av den svenska kreditmarknaden. Nämnas kan att hittills i år har antalet självständiga bostadsinstitut minskat med 25 %, från 8 till 6. Troligen kommer denna utveckling att påskyndas ytterligare om omställningsperioden blir så kort som föreslagits. Från centerns sida förordar vi därför en övergångstid på minst fem och högst tio år.

Vi tror inte att den svenska kreditmarknaden kommer att fungera bättre om det t.ex. skulle kvarstå tre självständiga bostadsinstitut. Ju färre institut desto mindre blir konkurrensen och en oligopolsituation skapas. De positiva effekterna av en avreglerad kapitalmarknad skulle härmed sättas på spel.

Hemställan

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställs

1. att riksdagen i anledning av proposition 1989/90:43 som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om vikten av att tidpunkten för införandet av de nya kapitaltäckningsreglerna anpassas efter utvecklingen internationellt.

2. att riksdagen i anledning av proposition 1989/90:43 som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om vikten av att de nya kapitaltäckningsreglerna inte får leda till negativa strukturförändringar på den svenska kreditmarknaden.

3. att riksdagen med avslag på proposition 1989/90:43 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om övergångsreglerna vad avser kreditgivning vid lån med bunden ränta vid införandet av de nya kapitaltäckningsreglerna.

4. att riksdagen med avslag på proposition 1989/90:43 i denna del beslutar att kapitaltäckningskravet för krediter med säkerhet i jordbruksfastigheter bestäms till 4 % i enlighet med vad som anförts i motionen.

5. att riksdagen – därest yrkande 4 ej vinner riksdagens bifall – beslutar att kapitaltäckningskraven för bostadsbyggnad på jordbruk kombinerat med en statlig grundgaranti jämföras med krediter med säkerhet i annan bostadsfastighet i enlighet med vad som anförts i motionen.

Stockholm den 16 november 1989

Per-Ola Eriksson (c)

Börje Hörnlund (c)

Göran Engström (c)

Gunhild Bolander (c)

Ivar Franzén (c)

Jan Hyttring (c)

Kersti Johansson (c)

Roland Larsson (c)

Marianne Andersson (c)

Kjell Ericsson (c)

Håkan Hansson (c)

Sven Olof Petersson (c)

Mot. 1989/90

N15

