

Motion till riksdagen

1988/89:N349

av Gunnar Björk m.fl. (c)

Kreditinstitutens kapitaltäckningskostnader

De stora västliga industriländernas (tio-gruppen) centralbankschefer har kommit överens om att införa hårdare krav på kapitaltäckning i internationellt verksamma banker för att stabilisera den internationella finanssektorn. Dessa krav ska göra det möjligt för sådana banker att bättre stå emot eventuella förluster. De nya kapitaltäckningsreglerna har föreslagits av den s.k. Cooke-kommittén.

En allmän bedömning är att när sådana regler införs för internationellt verksamma banker utökas kraven till att också omfatta nationellt verksamma banker och andra kreditinstitut. Eftersom de oftast konkurrerar på samma marknad är motivet för detta att eftersträva så långt möjligt konkurrensneutralitet mellan kreditinstituten.

De ledande industriländernas tillsynsmyndigheter, centralbanker och regeringar har redan i princip förklarat sig villiga att införa de nya reglerna senast vid utgången av år 1992, eventuellt med utnyttjande av stegvis övergång fram till dess.

Arbetet har bedrivits i nära samarbete med representanter för EG för att uppnå överensstämmelse med de regler som utarbetats där.

Cooke-kommitténs förslag införs nu successivt i respektive land. Bank of England har rekommenderat de engelska bankerna att fullt ut uppfylla de nya reglerna redan från halvårsskiftet 1989 med antydning om att reglerna skall skärpas senare. Även länder utanför gruppen anpassar sig till vad gruppen föreslagit. För Sverige och en del andra länder i tio-gruppen är detta emellertid en lagstiftningsfråga.

I Sverige sammanfaller Cooke-kommitténs rapport i tiden med att den statliga kreditmarknadskommitténs (KMK) förslag har kommit av trycket och skall remissbehandlas.

Mot bakgrund av Cookekommitténs förslag förbereds en svensk lagstiftning om nya kapitaltäckningsregler som bl a innebär att kraven på kapitaltäckning för lån till bostäder höjs från nuvarande 1 % till 4 % i en övergångsfas från 1 januari 1990 till 1 januari 1993 då de nya reglerna skall vara fullt genomförda. För övriga krediter med säkerhet av fastighetsinteckningar (även jordbruk med och utan skog) föreslås kapitalkravet bli 8 % också om säkerheten utgörs av botteninteckningar. Sådana krediter skall alltså betraktas som tillhörande den mest riskfyllda placeringsformen.

Lån till bostäder utgör en mycket stor del av hela kreditmarknaden och grundläggande förändringar i bostadskreditgivningens får därför en stor påverkan på kreditmarknaden i sin helhet för både låntagare och kreditgivare.

Den omedelbara effekten av höjda kapitaltäckningskrav är att antingen måste lånevolymen minskas eller så måste nytt eget kapital tillföras. Detta får ske genom extern tillförsel från aktieägare eller genom att kreditinstituten måste höja vinsterna för att skapa mer eget kapital.

Alternativet att minska volymen av utlåning är till nackdel för nuvarande och blivande kunder. Det kan därför inte vara ett förstahandsalternativ. Återstår således att förstärka det kapital som får inräknas i kapitalbasen vilket således leder till krav på större intäkter också vid i övrigt oförändrade volymer.

I båda fallen leder det till räntehöjning för den som i slutändan lånar pengarna. Hur stora höjningar som krävs beror bl a på respektive kreditinstituts nuvarande kapitalstatus och på den tid under vilken förändringar skall ske och kapital byggas upp.

Bland de tre bankgrupperna, affärsbanker, sparbanker och föreningsbanker är förutsättningarna olika vad gäller att förstärka det egna kapitalet. Försök till uppskattningar av nödvändiga räntehöjningar har gjorts och dessa har varierat mellan 0,5 och 2 %.

Sverige har internationellt sett låga räntemarginaler över hela kreditmarknaden och i synnerhet på bostadskreditmarknaden. Avreglering och ökad konkurrens har pressat ner räntemarginaler på bostadskrediter till 0,3–0,5 %.

I departementspromemorian Ds 1988:70 föreslås nya svenska regler för kapitaltäckning där följande huvudpunkter i korthet kan utläsas:

- Gemensamma regler införs för alla kreditinstitut den 1 januari 1990 varvid kapitaltäckningskravet skall vara i genomsnitt lägst 7 % fram till årets slut, därefter 7,25 % fram till och med utgången av år 1992 då kapitaltäckningskravet skall vara 8 %.
- Kapitalkraven skall gälla för hela koncerner inklusive dotterföretag, som ej bedriver bankverksamhet. Kravet på konsoliderad kapitaltäckning skall tills vidare ej gälla hypoteksinstituten (Stadshypotek, Landshypotek och Skeppshypotek).

Centralorgan och föreningar som bedriver utlåning skall tillsammans uppfylla de krav som ställs.

- Kapitalbasen skall kunna bestå av primärt kapital och sekundärt kapital. Värde regleringsreserver får till 50 % inräknas i det primära kapitalet. Det supplementära kapitalet får högst uppgå till samma summa som det primära kapitalet. Förlagslån och liknande instrument med efterställd betalningsrätt får uppgå till högst 50 % av det primära kapitalet.
- Regeringen eller bankinspektionen kan med särskilt medgivande förordna att reserver eller andra förbindelser får inräknas i kapitalbasen. De garantifonder som förekommer i vissa kreditmarknadsbolag (den nya termen för kreditaktiebolag, finansbolag och fondkommissionärer) torde räknas i denna kategori och blir därmed beroende av särskilt beslut för att få inräknas i kapitalbasen. Möjligheten att efter särskilt medgivande räkna in nya reserver eller instrument i kapitalbasen skall även tillgodose innovationer och nya tekniker som inte nu kan förutses.
- Tillgångarna för en bank eller ett kreditinstitut kommer enligt förslaget att klassificeras i fem riskklasser enligt följande:

- A. Inget kapitalkrav på:
kassa, checkar, postremissväxlar, fordringar hos riksbanken och riksgälden.
Värdehandlingar utgivna av eller fordran på svenska staten eller svensk kommun.
Värdehandlingar utgivna av eller fordran på utländsk stat eller centralbank i nationell valuta, refinansierad i samma valuta.
Övriga värdehandlingar och fordringar, för vilka svarar utländska stater och centralbanker, som regeringen eller bankinspektionen anger (OECD-stater + några till).
Fordringar, garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden för vilka säkerheten utgörs av värdehandling eller fordran enligt ovanstående inom A.
- B. 1,6 % kapitalkrav på:
fordringar hos svenskt företag som bedriver någon form av bankverksamhet, försäkringsbolag samt allmän kassa eller inrättning vars reglemente fastställts av regeringen. Fordringar på svensk kommun eller utländsk stat utanför OECD. Fordringar på utländsk bank med löptid under ett år samt fordringar på bank inom OECD.
Fordringar på internationell utvecklingsbank enligt angivande av regeringen eller bankinspektionen.
- C. 4 % kapitalkrav på:
fordringar, garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden för vilka säkerheten utgörs av panträtt i bostadsfastighet eller tomträtt till sådan fastighet inom det uppskattade värde som banken (kreditinstitutet) bestämt efter särskild värdering av den fasta egendomen eller, i fråga om tomträtt, av byggnad som hör till tomträtten. För kredit som ligger över den fastställda värderingen krävs 8 % kapitaltäckning.
- D. 8 % kapitaltäckning på:
fordringar med efterställd betalningsrätt på aktiemarknadsbolag.
Innehavet av sådana tillgångar begränsas kraftigt. Panträtt i jordbruksfastighet, industri- och affärslokaler.
Övriga tillgångar och åtaganden.
- E. 24 % kapitaltäckning på:
övriga tillgångar och åtaganden utom sådana som skall avräknas vid beräkning av kapitalbasen.

Övriga kreditinstitut

För Stadshypotek gäller att primärt kapital utgörs av kassans och föreningarnas reservfonder jämte upp till 50 % av reserverna för utlåning och garantiförbindelser samt för obligationer och andra reserver eller tillskott, som efter regeringens bemyndigande och bankinspektionens medgivande får likställas med reservfond. Till det supplementära kapitalet räknas förlagsbevis och andra skuldförbindelser med efterställd betalningsrätt samt andra reserver eller förbindelser som regeringen eller bankinspektionen godkänner för inräkning i kapitalbasen.

Riskklasserna i tillgångarna är desamma som för kreditmarknadsbolagen med den skillnaden att stadshypotek inte får förvärva aktier i annat än intressebolag.

För Landshypotek är reglerna desamma d v s banken och föreningarnas kapitalkrav räknas tillsammans och regeringen eller bankinspektionen har möjlighet att ge särskilt medgivande för såväl primärt som supplementärt kapital.

Riskklasserna för tillgångar är desamma som för de andra instituten. Det är värt att notera att huvuddelen av Landshypotekets utlåning hamnar i kategorin 8% (lantbruk) men att en icke oväsentlig del av krediterna gäller bostadshus med en kapitaltäckning av 4 % eftersom boningshuset ingår i låneunderlaget. Motsvarande kommer att gälla för kreditmarknadsbolag inom jordbrukssektorn.

Stadshypotek och Landshypotek har sedan början av 1940-talet behandlats välvilligt av statsmakterna vad gäller beskattning och tillförsel av riskvilligt kapital. De har därmed ett jämfört med övriga finansinstitut gott utgångsläge för att klara de nya kraven. Liksom övriga institut för långfristig kreditgivning står de dock inför en särskild svårighet i det att villkoren för krediterna är bundna. Därmed kan instituten inte ändra räntevillkoren omedelbart och på så vis kompensera sig för sina ökade kostnader. Ränteanpassningen kan bara ske i takt med att lånen skall omsättas. Vidare utgör de lån, för vilka staten garanterat en viss högsta ränta, ett ytterligare problem. För alla dessa frågor behövs ett antal övergångsbestämmelser.

De nu aviserade kapitaltäckningskraven för kreditinstituten riskerar att driva upp räntenivån – framförallt kreditgivningen på bostads- och fastighetsmarknaden. Samma utveckling kommer också att gälla krediter belånade i jord- och skogsbruksfastigheter. Följden av dessa skärpta kapitaltäckningsregler blir att enskilda villaägare, fastighetsägare och lantbrukare riskerar att hamna i en räntefälla.

De nuvarande låga kapitaltäckningskraven på bostadsinstituten hänför sig dels till de små riskerna i den bottenlånefinansiering de bedriver, dels till det faktum att samhället i många år värnat om bostadssektorn och därmed velat trygga kreditförsörjningen genom att hålla räntorna så låga som möjligt. Detsamma kan i hög grad sägas gälla för jord- och skogsfastigheter och synen på livsmedelsförsörjningen och tillgången på billig mat.

Banker och andra kreditinstitut bedriver inte en monopolverksamhet och konkurrensen dem emellan är sedan den s k avregleringen genomfördes fri och mycket hård. Det innebär i förlängningen att den, som står bäst rustad då de nya kraven skall träda i kraft, har möjlighet att erbjuda marknaden de bästa villkoren. Om de kommande förändringarna genomförs utan att konkurrensneutralitet skapas mellan banker och andra slag av institut kan det resultera i mycket stora förskjutningar av marknadsandelarna.

Det kan inte ligga ett egenvärde i att slå sönder en fungerande verksamhet som är kostnadseffektiv och starkt konkurrensinriktad för att föra över den till någon eller några andra institutioner t ex försäkringsbolagen.

En lösning bör därför finnas som inte åsamkar staten nya utgifter, eller som gör att låntagaren hamnar i en räntefälla. Dessa restriktioner bör ändå kunna förenas med de s k Cooke-reglerna.

Det går då inte att angripa riskklasserna på tillgångssidan utan istället bör en teknik väljas som utgår från existerande förhållanden vad gäller kapitalet.

Ett alternativt sätt att komma till rätta med de kommande reglernas effekter kan vara att staten erbjuder marknadens aktörer garanti för viss kreditgivning— exempelvis bostads- och jordbrukskrediter. En sådan garanti skulle kunna utformas så att staten garanterar krediter med säkerhet inom 50 % av värdet. Statens risk skulle bli försumbar. Eftersom kredit mot statlig säkerhet inte kräver någon kapitaltäckning avlastas samtidigt finansinstituten kapitaltäckningskravet i motsvarande del. Av de alternativ som hittills har diskuterats synes de här presenterade vara det som på formella grunder bäst låter sig förenas med kraven från Cooke-kommittén.

Mot. 1988/89
N349

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om svensk lagstiftning om nya kapitaltäckningsregler.

Stockholm den 25 januari 1989

Gunnar Björk (c)

Görel Thurdin (c)

Gunilla André (c)

Martin Olsson (c)

Ivar Franzén (c)

Rolf Kenneryd (c)

Håkan Hansson (c)