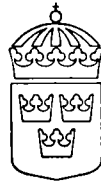


Regeringens proposition

1988/89:104

om höjning av grundfonden för
Konungariket Sveriges stadshypotekskassa



Prop.
1988/89:104

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 16 februari 1989.

På regeringens vägnar

Kjell-Olof Feldt

Odd Engström

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att grundfonden för Konungariket Sveriges stadshypotekskassa höjs från 17,5 till 21 miljarder kr. Kassans upplåningsrätt ökas härigenom med 35 miljarder kr.

Ändringen avses träda i kraft den 1 juni 1989.

Lag om ändring i lagen (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar

Härigenom föreskrivs att 13 § lagen (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §²

Som grundfond för kassan ställer staten till förfogande en av riksgäldsfullmäktige utfärdad garanti-förbindelse på *sjutton och en halv* miljarder kronor.

Som grundfond för kassan ställer staten till förfogande en av riksgäldsfullmäktige utfärdad garanti-förbindelse på *tjugoen* miljarder kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 1989.

¹ Lagen omtryckt 1983:578.

² Senaste lydelse 1987:611.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 februari 1989

Närvarande: statsrådet Feldt, ordförande, och statsråden, S. Andersson, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Hellström, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Löow, Persson.

Föredragande: statsrådet Feldt

Proposition om höjning av grundfonden för Konungariket Sveriges stadshypotekskassa

1 Inledning

Bestämmelser för stadshypoteksinstitutionens verksamhet finns i lagen (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar (stadshypotekslagen). Stadshypotek består av ett centralt organ – Konungariket Sveriges stadshypotekskassa – och 20 regionalt verksamma stadshypoteksföreningar. Genom föreningarna lämnar Stadshypotek lån i huvudsak mot säkerhet i form av panträtt i bostads- och aflärsfastigheter. Kassen har till uppgift att skaffa medel till föreningarnas kreditgivning genom upplåning mot obligationer och annan upplåning. Kassans upplåningsrätt bestäms dels av storleken av en grundfond som staten ställer till kassans förfogande, dels av kassans reserv- och kapitaltäckningsfonder. Upplåningen får inte överstiga tio gånger det sammanlagda beloppet av dessa tre fonder.

Grundfonden uppgår för närvarande till 17,5 miljarder kr. och består av en garantiförbindelse som fullmäktige i riksgäldskontoret har utfärdat. Den senaste höjningen av grundfonden skedde år 1987 med 2 miljarder kr. (prop. 1986/87:145, NU 37, rskr. 359, SFS 1987:611). För garantiförbindelsen betalar stadshypotekskassan en årlig avgift till staten motsvarande 0,33 % av grundfondsbeloppet (SFS 1985:613).

Stadshypotekskassan har i en skrivelse till regeringen den 15 september 1988 hemställt att kassans grundfond skall höjas från 17,5 till 21 miljarder kr. Kassans skrivelse bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Yttranden över stadshypotekskassans framställning har avgetts av bankinspektionen, plan- och bostadsverket, fullmäktige i Sveriges riksbank, fullmäktige i riksgäldskontoret, allmänna pensionsfonden (första – tredje fondstyrelserna), Svenska bankföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, Svenska sparbanksföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund och Sveriges allmänna hypoteksbank.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

Stadshypotekskassan har i en ytterligare skrivelse den 30 december 1988 bemött kritik som de tre bankorganisationerna framfört i sina remissyttranden. Skrivelsen bör fogas till protokollet som *bilaga 3*.

2 Höjning av stadshypotekskassans grundfond

Mitt förslag: Stadshypotekskassans grundfond höjs med 3,5 miljarder kr. från nuvarande 17,5 till 21 miljarder kr.

Stadshypotekskassans framställning: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har tillstyrkt kassans begäran om grundfondshöjning eller lämnat den utan erinran. Emot bifall till framställningen är Svenska bankföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund och Svenska sparbanksföreningen. De har bl. a. invänt att en höjning av grundfonden skulle förstärka de konkurrensfördelar som de anser att kassan har gentemot andra bostadsinstitut vad gäller kapitalsituation och skatteregler. Fördelarna skulle bli särskilt påtagliga om inte den avgift kassan betalar till staten för grundfonden höjs till en "marknadsmässig" nivå. De anser det också olämpligt att grundfonden höjs i ett skede när hypoteksinstitutet och reglerna för deras upplåning är föremål för genomgripande översyn. Härvid pekas på att hypoteksinstitutets upplåningsrättsregler kan komma att ersättas med kapitaltäckningsbestämmelser, där grundfonden saknar betydelse.

Skälen för mitt förslag: Av de drygt tio bostadsinstitut som är verksamma på marknaden är Stadshypotek det klart största om man ser till stocken utestående lån. Den dominerande ställningen hänger bl. a. samman med att Stadshypotek har betydligt fler verksamhetsår bakom sig än flertalet övriga bostadsinstitut, som huvudsakligen utgörs av bankägda kreditaktiebolag. För närvarande har Stadshypotek, som i motsats till övriga institut drivs utan vinstsyfte, en marknadsandel på cirka 35 %.

Vid sidan av begränsningen av kassans upplåning till tio gånger summan av grundfonden samt reserv- och kapitaltäckningsfonderna gäller även vissa kapitalkrav för Stadshypotek. Således skall kassans reservfond uppgå till lägst 1 % av kassans skulder. Motsvarande krav gäller också för föreningarna, fast fonderingen där sker i säkerhetsfonder. Om en förenings säkerhetsfond understiger 1 % av föreningens skulder, måste samtliga förenings säkerhetsfonder tillsammans med kassans reservfond uppgå till minst 2 % av kassans skulder. Vidare finns ett särskilt krav på kapitaltäckning som innebär att kassan och föreningarna måste avsätta belopp i kapitaltäckningsfonder som tillsammans motsvarar 4 % av utlåningen mot inteckningssäkerhet som ligger mellan 75 och 85 % av egendomens uppskattningsvärde och 8 % av utlåningen mot pantsäkerhet i bostadsrätt. Av de nämnda kraven är det upplåningsrättsregeln som i praktiken sätter gränsen för Stadshypoteks utlåningsvolym.

Beträffande de bankägda bostadsinstitutet gäller de upplåningsrättsreg-

ler som finns intagna i resp. bolags bolagsordning. I regel är upplåningsrätten där maximerad till 50 gånger det egna kapitalet och garantifonden.

När det gäller kassans behov av en grundfondshöjning kan till en början konstateras följande.

Av kassans framställning framgår att dess sammanlagda låneskuld vid utgången av augusti 1988 uppgick till ca 193 miljarder kr. och att maxigränsen för upplåningen vid samma tidpunkt låg vid ungefär 212 miljarder kr; det återstående låneutrymmet var då alltså omkring 19 miljarder kr. Färskare uppgifter visar att den totala upplåningen vid årsskiftet 1988/89 har stigit till ca 204 miljarder kr. Det innebär samtidigt att kassans upplåning under 1988 ökade med över 24 miljarder kr. eller med i genomsnitt 2 miljarder kr. per månad.

Enligt vad kassan uppgett räknar man med att vid 1988 års bokslut kunna tillföra kassans egna fonder vinstmedel om ca 0,5 miljarder kr., vilket dock inte vidgar ramen för upplåningen med mer än omkring 5 miljarder kr. Fortsätter upplåningen att växa i ungefär samma takt som under 1988 kommer kassan således redan i mitten av 1989 att nå gränsen för sin upplåningsrätt. En höjning av grundfonden är med andra ord nödvändig för att ge Stadshypotek ökad utlåningskapacitet och därmed möjlighet att kunna konkurrera på lånemarknaden. Om grundfonden höjs med det av kassan begärda beloppet (3,5 miljarder kr.) skulle — vid oförändrad ökning av upplåningen och med fortsatt vinstfondering i nämnd omfattning — den tidpunkt vid vilken upplåningstaket nås skjutas ytterligare knappt två år framåt i tiden.

Frågan om en höjning av stadshypotekskassans grundfond måste ses i belysning av att verksamhetsförutsättningarna för kreditinstituten kan komma att ändras väsentligt inom en ganska snar framtid, bl. a. på grundval av de förslag som kreditmarknadskommittén lämnat i betänkandet (SOU 1988:29) Förnyelse av kreditmarknaden. Vad beträffar hypoteksinstituten har kommittén emellertid föreslagit enbart vissa begränsade moderniseringar av reglerna i avvaktan på att det sker en separat, genomgripande översyn av dessa instituts organisationsform. En sådan översyn görs för närvarande av hypoteksutredningen (Fi 1988:08). I utredningens uppdrag ingår bl. a. att ta ställning till den statliga grundfundsgarantin. Översynen beräknas vara slutförd till utgången av år 1989.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är att bland kommitténs förslag ingår nya och i allt väsentligt enhetliga regler om kapitalkrav och kapitalbas för kreditmarknadens olika institut. För hypoteksinstitutens del innebär förslaget att upplåningsrättsregeln ersätts med kapitaltäckningsregler som tar sikte på utlåningssidan. Vad gäller grundfonden föreslår kommittén att den i avvaktan på resultatet av den organisatoriska översynen av hypoteksinstituten i viss begränsad omfattning skall få räknas in i kapitalbasen.

I juli 1988 presenterade the Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices (Cooke-kommittén) gemensamma kapitaltäckningsregler för internationellt verksamma banker. I Cooke-kommittén ingår representanter för centralbankerna resp. tillsynsmyndigheterna i åtta europeiska länder, däribland Sverige, samt Canada, Förenta Staterna och

Japan. Utarbetandet av reglerna har skett i nära samarbete med representanter för EG för att uppnå överensstämmelse med motsvarande regler som är under utarbetande där. Flera av de länder som deltar i Cooke-kommittén är också anslutna till EG. Cooke-kommitténs regler förelåg i färdigt skick först efter det att kreditmarknadskommittén hade slutfört sitt uppdrag och kunde därför inte i sin helhet beaktas vid den av kommittén gjorda översynen.

Cooke-kommitténs kapitaltäckningsregler avviker i några väsentliga hänsenden från dem som har föreslagits av kreditmarknadskommittén, bl. a. i fråga om principerna för kapitalbasens beräkning. Cooke-kommitténs regler har antagits av centralbankscheferna i de länder som är representerade i kommittén. De har därvid förbundit sig att verka för att reglerna genomförs i resp. hemland.

Med anledning härav tillsattes inom finansdepartementet en arbetsgrupp – den s.k. kapitaltäckningsgruppen – med uppgift att göra en överarbetning av de kapitaltäckningsregler som kreditmarknadskommittén föreslagit och föreslå de ändringar som föranleds av Cooke-kommitténs förslag. Kapitaltäckningsgruppen avslutade sitt arbete strax före årsskiftet genom att avlämna promemorian (Ds 1988:70) Reformering och internationell anpassning av kapitalkravet i svenska kreditinstitut.

Som nämnts avser Cooke-kommitténs förslag enbart internationellt verksamma banker. Kapitaltäckningsgruppens förslag innebär däremot att de av Cooke-kommittén antagna reglerna i huvudsak skall tillämpas även för övriga institutgrupper. Förslaget bygger därmed på den grundprincip som kreditmarknadskommittén följt i sitt betänkande, nämligen att reglerna för de olika instituten i princip skall vara enhetliga och därmed konkurrensneutrala. Också de förslag på området som har lagts fram inom EG har denna inriktning.

För hypoteksinstitutens del innebär kapitaltäckningsgruppens förslag stora förändringar. Enligt Cooke-kommittén får i kapitalbasen inte räknas in kapital som inte motsvaras av kontant inbetalade medel. Detta betyder att grundfonden, som ju utgörs av enbart ett garantiåtagande, inte kan ingå i kapitalbasen. För att bereda hypoteksinstituten möjlighet att successivt anpassa sig till de nya kraven föreslår kapitaltäckningsgruppen att de skall kunna få tillstånd att under en övergångstid, dock längst t. o. m. utgången av år 1992, räkna in grundfonden i kapitalbasen.

Både kreditmarknadskommitténs betänkande och kapitaltäckningsgruppens promemoria är för närvarande föremål för remissbehandling.

Med tanke på de regler som kapitaltäckningsgruppen föreslagit och hypoteksutredningens pågående översynsarbete kan det mycket väl tänkas att den statliga grundfondsgarantin för hypoteksinstituten försvinner eller får minskad betydelse. Det är dock oviss om några genomgripande förändringar av grundfondssystemet kommer att kunna vara genomförda före år 1991.

Som tidigare framgått är grundfonden helt avgörande för Stadshypoteks utlåningsmöjligheter. En ökning av grundfonden är nu nödvändig för att Stadshypotek skall kunna vidga sin utlåning och därmed fortsätta att konkurrera med de andra bostadsinstituten på marknaden. Frågan kan

inte anstå till dess att en reformering av reglerna för hypoteksinstituten genomförs.

Jag ser det som en avgjord fördel om grundfonden höjs med ett belopp som kan ge tillräckligt expansionsutrymme för Stadshypotek fram till den tidpunkt då nya regler kan tänkas träda i kraft. Med den höjning av grundfonden som kassan begärt förefaller detta kunna bli möjligt. Jag anser därför att grundfonden bör höjas från 17,5 till 21 miljarder kr.

Med anledning av vad bankorganisationerna anfört om konkurrensfördelar för Stadshypotek vill jag säga följande. Det är inte alldeles enkelt att göra direkta jämförelser mellan konkurrensvillkoren för Stadshypotek och för de bankägda kreditaktiebolagen, beroende på bl. a. väsentliga skillnader vad gäller organisation och regelsystem. Med tanke på den grundläggande översyn av verksamhetsförutsättningarna för de olika instituten på kreditmarknaden som nu pågår vore det enligt min mening olämpligt att i detta begränsade sammanhang ingående överväga konkurrensförhållandena för bostadsinstituten. Mot denna bakgrund är jag heller inte beredd att föreslå en höjning av den avgift som utgår för grundfonden.

Den föreslagna höjningen av grundfonden förutsätter att 13 § stadshypotekslagen ändras och att fullmäktige i riksgäldskontoret utfärdar en ny garantiförbindelse. Med hänsyn till innehållet i den nämnda paragrafen behövs inget särskilt bemyndigande för riksgäldsfullmäktige att utfärda den nya förbindelsen.

Lagändringen bör träda i kraft den 1 juni 1989.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom finansdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar.

4 Lagrådets hörande

Med hänsyn till förslagets beskaffenhet anser jag att lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Yttrande från lagrådet behöver därför inte inhämtas.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta det upprättade lagförslaget.

6 Beslut

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

Ang. ökning av stadshypotekskassans grundfond

Till följd av bestämmelserna i lagen (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar (stadshypotekslagen) är den statliga grundfondgarantin avgörande för stadshypotekskassans upplåningsrätt. Kassans låneskuld får inte uppgå till mer än tio gånger summan av grundfonden och Kassans egna reserv- och kapitaltäckningsfonder. Lagen innehåller också ett renodlat kapitalkrav på Stadshypotek som helhet, nämligen att Kassans reservfond tillsammans med föreningarnas säkerhetsfonder skall uppgå minst till ett belopp som motsvarar 2 procent av Kassans skulder. Det är emellertid grundfondkravet som sätter den avgörande begränsningen, eftersom det i princip motsvarar ett 10-procentigt kapitalkrav på Kassen isolerad. För garantin erlägger Kassen en årlig avgift till staten, som uppgår till 0,33 procent av grundfondens belopp.

Kreditmarknadskommittén har i sitt nyligen avlämnade huvudbetänkande föreslagit en radikal omläggning av de regler i stadshypotekslagen som rör kapitalkrav och grundfondens ställning. Såväl grundfondkravet för Kassen som 2-procentsregeln skulle slopas. I stället ställs Stadshypotek som helhet, dvs. Kassen och föreningarna tillsammans, inför ett kapitaltäckningskrav av samma utformning som i dag gäller för bankerna. På motsvarande sätt föreslås också de nuvarande upplåningsrättsreglerna för kreditaktiebolag och finansbolag ersättas av kapitaltäckningsregler.

Kreditmarknadskommittén konstaterar att dess förslag innebär att den statliga grundfonden i Kassen i väsentlig grad mister sin funktion. Visserligen skall grundfonden fortfarande kunna räknas in i Stadshypoteks kapitalbas, men den har förlorat sin absoluta särställning som begränsare för expansionen. I en sådan situation borde, som kommittén framhåller, den statliga garantins storlek principiellt vara en fråga om ett frivilligt avtal mellan Kassen och staten. Kommittén anser dock att hänsynen till inchevarna av utelöpande obligationer gör det omöjligt att utan vidare genomföra en sådan lösning. Kommittén förordar därför att en särskild utredning tillkallas, med uppdrag bl. a. att fullfölja denna fråga.

Stadshypotekskassans styrelse kommer senare att avge ett yttrande över kreditmarknadskommitténs betänkande. Avsikten är inte att nu föregripa detta, men principiellt har Kassen inget att invända mot att gemensamma kapitalkrav införs för alla konkurrerande kreditinstitut. Det får dock konstateras att det ännu bara är fråga om ett förslag som inte ens formellt har hunnit sändas ut på remiss. I nuvarande perspektiv torde man inte kunna räkna med att nya regler kan träda i kraft före 1 januari 1991. Stadshypotek måste utgå från att nuvarande regler kommer att förbli gällande fram till den tidpunkten.

Kassastyrelsen har diskuterat frågan i detta perspektiv. I och för sig skulle det kunna tyckas naturligt att grundfonden borde frysas vid nuva-

rande nivå i avvaktan på beslut om dess framtida ställning. Detta är emellertid inte möjligt. Som redovisats sätter grundfondens storlek en bindande restriktion för Kassans upplåning och därmed för Stadshypoteks möjligheter att öka sin utlåning. En ytterligare ökning är oundviklig för att inte skapa direkta hinder för Stadshypoteks utveckling på marknaden fram till dess att nya regler kan träda i kraft.

Stadshypotekskassans grundfond ökades senast år 1987 och uppgår f. n. till 17,5 miljarder kr. (prop. 1986/87:145, SFS 1987:611). Tillsammans med Kassans egna fonder om ca 3,7 miljarder kr. ger det en högsta upplåningsrätt om ca 212 miljarder kr. Den sammanlagda låneskulden i form av obligationer, kapitalmarknadsreverser, certifikat och tillfällig upplåning uppgick samtidigt vid utgången av augusti månad till ca 193 miljarder kr. Det återstående upplåningsutrymme uppgick alltså till ca 19 miljarder kr. Det kommer att ökas när Kassan i kommande bokslut kan lägga behållna vinstmedel till de egna fonderna, men det rör sig där inte om mer än belopp i storleksordningen 5 miljarder kr./år (en årsvinst efter skatt på nivån 500 mkr). Mot bakgrund av att Kassans upplåning under 1987 och hittills under 1988 ökat i en takt som motsvarar nära 20 miljarder kr./år är det uppenbart att detta utrymme inte förslår.

Kassastyrelsen anser att det är lämpligt att nu genomföra en ökning av grundfonden som kan bedömas vara tillräckligt stor för att ge ett expansionsutrymme som kan onödiggöra ytterligare ändring under perioden fram till dess att nya regler kan tänkas träda i kraft. Det är givetvis vanskligt att bedöma vilket belopp detta kan kräva, men styrelsen vill för sin del hemställa om att grundfonden ökas till 21,0 miljarder kr., dvs. med 3,5 miljarder kr. Eftersom Kassan betalar en avgift inte bara på den faktiskt erforderliga garantins storlek, utan på hela grundfondens belopp, är detta i och för sig kostsamt.

Kassastyrelsen bedömer dock att en ram som ger Kassan handlingsfrihet är absolut nödvändig. Det går inte att förutsäga hur den totala efterfrågan på Stadshypoteks krediter kommer att utvecklas. Det är bl. a. starkt beroende av relationen mellan kort och lång ränta, byggkonjunktorens utveckling etc. På grund av all osäkerhet måste ett betydande reservutrymme finnas fram till dess att klarhet nåtts om eventuella ändringar. Inte minst mot bakgrund av den tunga beslutsgången i samband med en grundfundsökning, där ett nytt riksdagsbeslut krävs varje gång, ter sig detta önskvärt.

Det är också viktigt att understryka att en stor grundfond inte i sig lättar Stadshypoteks kapitalkrav i förhållande till konkurrerande bostadsinstitut. Fortfarande skall ju Kassan och föreningarna uppfylla 2-procentskravet med egna fondmedel, dvs. ett krav som gott och väl motsvarar upplåningsreglerna i kreditaktiebolagens bolagsordningar.

Sammanfattningsvis hemställer således kassastyrelsen om en ökning av stadshypotekskassans grundfond från nuvarande 17,5 miljarder kr. till 21 miljarder kr.

I behandlingen av detta ärende har deltagit styrelsens ordförande Erik Åqvist, ledamöterna Sven Hecurgren, Sven Gustafson, Lars Wohlin, tillika

verkställande direktör, Esbjörn Olsson, Rolf Trodin, Sten Wikander, Bengt-Åke Nilsson, Sven G. Andrén och Bengt-Ove Telmander. Den slutliga utformningen av framställningen uppdrogs därvid åt verkställande direktören i samråd med ordföranden.

Prop. 1988/89:104
Bilaga 1

Styrelsen för Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa

N. Erik Åqvist

Lars Wohlin

/Percy Bargholtz

Sammanställning av remissyttranden över stadshypotekskassans framställning om höjning av grundfonden

Bankinspektionen, plan- och bostadsverket, fullmäktige i Sveriges riksbank, fullmäktige i riksgäldskontoret, allmänna pensionsfonden (första – tredje fondstyrelserna), Svenska försäkringsbolags riksförbund och Sveriges allmänna hypoteksbank har tillstyrkt bifall till kassans framställning eller förklarat sig inte ha något att erinra mot den. Därvid har följande synpunkter lämnats.

Bankinspektionen:

Såsom stadshypotekskassan anfört i sin framställning har kreditmarknadskommittén föreslagit ändrade regler för Kassans och föreningarnas kapitaltäckningskrav. Förslaget innebär en radikal ändring av de regler, som f. n. gäller för kapitalkrav och grundfondens ställning. En anpassning till de kapitaltäckningsregler, som föreslagits bli tillämplade inom 10-gruppens länder, kommer att innebära ytterligare förändringar av nu gällande regler. Det torde emellertid dröja några år innan ställning tages till föreslagna ändringar, och det finns därför f. n. ingen anledning att nu beakta tänkbara ändringar.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till vad Kassan anfört i sin framställning om den beräknade ökningstakten i Kassans utlåning tillstyrks bifall till framställningen.

Fullmäktige i Sveriges riksbank:

Som Kassan framhåller i sin ansökan har kreditmarknadskommittén lagt fram förslag som – om de genomförs – väsentligt kommer att reducera grundfondens betydelse för Kassans upplåningsrätt. Regeringen har likaså tillsatt en utredning med uppdrag att före utgången av år 1989 göra en samlad översyn av hypoteksinstitutens verksamhet och organisation samt de författningar som berör hypoteksinstituten.

Enligt fullmäktiges mening bör dock pågående utredningsverksamhet inte få utgöra en restriktion på Kassans verksamhet utan denna bör få fortsätta i traditionell utformning till dess eventuella förändringar beslutats. Fullmäktige tillstyrker därför bifall till ansökan.

Allmänna Pensionsfonden (första – tredje fondstyrelserna):

Kreditmarknadskommittén har i sitt nyligen avlämnade betänkande föreslagit en förändring av Kassans organisation, som bl. a. innebär ett slopande av grundfondskravet för kassan.

I avvaktan på den förändring av kassans organisation som får förutsättas bli följden av kreditmarknadskommitténs förslag, kommer kassan för en fortskridande expansion av sin utlåning att vara beroende av en ökning av

sin grundfond. Fondstyrelserna som hör till kassans största långivare, tillstyrker den av kassan begärda grundfondsökningen och har ingen invändning mot det föreslagna beloppet 3.5 Mdkr. Fondstyrelserna har därvid inte tagit ställning till om nu utgående garantiavgift är lämpligt avvägd.

Fondstyrelserna vill dock ifrågasätta — med hänsyn till osäkerheten om när en ny lagstiftning om kassan hinner träda i kraft — om inte en större ökning av grundfonden än den kassan föreslagit hade varit påkallad.

Sveriges allmänna hypoteksbank:

Som Stadshypotekskassan påvisar i sin framställning sätter grundfondens storlek en definitiv gräns för kassans upplåning och stadshypoteksföreningarnas utlåning.

Även om kreditmarknadskommittén i sitt huvudbetänkande föreslagit att såväl grundfundskravet som den s. k. 2-procentsregeln angående fondavsättning slopas, är det — som kassan också påtalar — troligen inte att räkna med att några nya regler inom detta område träder i kraft före den 1 januari 1991, eftersom förslaget ännu inte gått ut på remiss.

I avvaktan på eventuella nya bestämmelser gäller de nuvarande reglerna om att grundfondens storlek konstituerar kassans upplåningsrätt. Stadshypotekskassan närmar sig nu taket för maximal upplåning med nuvarande grundfundsbelopp. Det är därför nödvändigt att höja grundfondens storlek för att man ej skall hindra en rimlig utveckling för Stadshypotekskassan på marknaden.

Hypoteksbanken tillstyrker därför Stadshypotekskassans framställning.

Avslutningsvis vill Hypoteksbanken anföra följande angående grundfonden i framtiden. Liksom Stadshypotekskassan kommer Hypoteksbanken att senare yttra sig över kreditmarknadskommitténs betänkande i denna fråga. Redan nu vill Hypoteksbanken uttala att den för egen del önskar ha kvar grundfonden även i framtiden med väsentligen samma betydelse som i dag. Grundfonden som är en integrerad del av Hypoteksbankens verksamhet och har varit så sedan bankens tillkomst 1861 är fundamental för bankens upplåning och kan inte tas bort utan allvarlig skada för bankens fortsatta verksamhet.

Svenska bankföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund och Svenska sparbanksföreningen har motsatt sig bifall till kassans framställning och därvid yttrat följande.

Svenska bankföreningen:

Stadshypotekskassans skrivelse till finansdepartementet 1988-09-15 berör frågor som enligt bankföreningens uppfattning är av utomordentligt stor betydelse för konkurrenssituationen på den samhällsekonomiskt viktiga och volymmässigt omfattande del av kreditmarknaden, där Stadshypotek

har en dominerande ställning. Stadshypotekskassans hemställan om en ökning av grundfonden bör därför inte bedömas isolerad utan måste sättas in i ett större sammanhang.

Frågan om en ökning av grundfonden sammanhänger med kassans upplåningsrätt/kapitaltäckning. Bankföreningen vill framhålla att viktiga frågor som berör kassans grundfond och Stadshypoteks kapitalsituation nyligen har utretts eller för närvarande är under utredning i fyra olika sammanhang:

– Kreditmarknadskommittén (KmK)

I KmK:s betänkande föreslås bl.a. att kassans upplåningsregler skall ersättas av kapitaltäckningsregler som är likartade med bl.a. bankernas. KmK föreslår viktiga förändringar i Stadshypoteks reserveringsregler som påverkar kapitaltäckningen. Vidare ifrågasätter KmK om inte kassans grundfond borde avvecklas.

– Finansdepartementets arbetsgrupp för kapitaltäckningsfrågor

I denna arbetsgrupp utarbetas för närvarande förslag till nya lagregler om kapitaltäckning för alla kreditinstitut i Sverige, bl.a. Stadshypotek, som en följd av dels KmK:s förslag, dels den internationella överenskommelsen i 10-gruppen (Cooke-kommittén). En konsekvens av Cooke-överenskommelsen är att grundfonder/garantifonder etc. som inte utgör inbetalt kapital, således även Stadshypotekskassans grundfond, inte alls får inräknas i kapitalbasen.

– Kommittén för översyn av lagstiftningen om hypoteksinstitut

Enligt direktiven skall översynen omfatta bl.a. ”den i lag bestämda garanti som staten mot avgift ställer för hypoteksinstitutens förbindelser”, dvs. Stadshypotekskassans grundfond.

– Utredningen om reformerad företagsbeskattning (URF)

URF kommer att se över Stadshypoteks skattemässiga reserveringsmöjligheter, vilka har stor betydelse för Stadshypoteks upplåningsrätt/kapitaltäckning.

Det ovannämnda visar att väsentliga frågor, som berör kassans grundfond och upplåningsrätt/kapitaltäckning i en nära framtid, är föremål för genomgripande översyn. Det förefaller uppenbart att grundfonden inte kommer att få räknas in i kapitalbasen i de nya lagreglerna; eventuellt skall fonden till och med avvecklas på sikt. Att i detta läge öka grundfonden enligt Stadshypotekskassans förslag är enligt bankföreningens uppfattning klart olämpligt.

Härtill kommer att redan nuvarande situation beträffande kassans grundfond och upplåningsrätt innebär betydande konkurrensfördelar jämfört med övriga fastighetsinstitut. Som exempel härpå vill bankföreningen fästa uppmärksamheten på följande:

– För grundfonden betalar kassan en avgift på endast 0,33 %, vilket innebär en klart billigare kapitalkostnad än vad som motsvarar övriga fastighetsinstituts kostnad för anskaffning av riskbärande kapital. Dessutom är avgiften för grundfonden skattemässigt avdragsgill, till skillnad mot övriga fastighetsinstituts utdelning på aktiekapitalet. Så länge grundfonden finns kvar bör därför avgiften utan dröjsmål höjas till en marknadsmässig nivå. Detta skulle, mot bakgrund av vad vissa andra

fastighetsinstitut betalar för sina garantiförbindelser, innebära en avgift på 1,5 %.

- I kassans upplåningsbas ingår, förutom grundfonden, även reservfonden. Kassan har rätt till avdrag vid inkomsttaxeringen för belopp som avsätts till reservfond intill dess denna motsvarar 2 % av kassans skulder. En ökning av Stadshypoteks verksamhetsvolym medför sålunda större möjligheter att öka upplåningsbasen enbart med *obeskattade* vinstmedel. I övriga fastighetsinstituts kapitalbas får visserligen inräknas viss del av obeskattade värderingsreserver men för dessa institut finns en begränsningsregel som innebär att kapitalbasen inte i längden kan ökas enbart genom avdragsgilla avsättningar till värderingsreserver utan det erfordras även successiva ökningar av kapitalbasen genom balansering av *beskattade* vinstmedel – eller nyemissioner av aktiekapital.

För att belysa den konkurrensolikhet som råder till följd av de ovan nämnda avsättningsmöjligheterna visas i sammanställningen nedan Stadshypotekskassans fördelaktiga skattesituation i förhållande till några andra fastighetsinstitut.

Verksamheten 1987 i Mkr

	Stads- hypoteks- kassan	Svensk Fastighets- kredit	Gigab	Sigab
<i>1. Utdrag ur resultaträkning:</i>				
Resultat före bokslutsdisp. och skatter	638,4	266,5	78,7	190,3
./ Bokslutsdisp.	2,3	156,3	30,2	33,3
Resultat före skatt	636,1	110,2	48,5	157,0
./ Inkomstskatt	0,4	44,4	20,2	75,0
./ Vinstdelningskatt	–	32,3	8,3	21,0
Redovisat årsresultat	635,7	33,5	20,0	60,8
<i>2. Några nyckeltal:</i>				
Aktieutdelning i % av balansomslutning	–	0,10	0,13	0,36
Avgift för grundfond/garantiförbindelse i % av balansomslutning ¹	0,03	0,01	0,00	0,01
Skatter i % av balansomslutning	0,00	0,28	0,20	0,57
Skatter i % av resultat före bokslutsdisposition och skatter	0,06	28,78	36,21	50,45

¹Avser helårsavgift för utfärdade garantiförbindelser. Avgiften är avdragsgill, i motsats till aktieutdelningen.

Av sammanställningen ovan framgår bl. a. följande:

- Stadshypotekskassan betalade för 1987 praktiskt taget ingen skatt medan andra fastighetsinstituts skatter uppgick till ca 30–50 % av resultatet före bokslutsdispositioner och skatter.

– Stadshypotekskassans avgift för grundfonden uppgick 1987 till ca 0,03 % av balansomslutningen. För andra fastighetsinstitut uppgick summan av liknande garantiförbindelseavgift och aktieutdelning till ca 0,11–0,37 % av balansomslutningen. Härtill kommer att kassans grundfondsavgift är avdragsgill i motsats till övriga instituts aktieutdelning.

De avsevärda konkurrensfördelar som Stadshypotek sålunda redan har gentemot övriga fastighetsinstitut vad avser grundfond och upplåningsbas skulle ytterligare förstärkas om grundfonden nu ökas – speciellt om avgiften för grundfonden inte höjs till en marknadsmässig nivå. Även detta är enligt bankföreningens uppfattning ett starkt skäl mot en höjning av fonden.

Mot bakgrund av vad ovan anförts avstyrker bankföreningen en höjning av Stadshypotekskassans grundfond. Bankföreningen föreslår att – så länge grundfonden finns kvar – fondavgiften höjs till en marknadsmässig nivå.

Sveriges Föreningsbankers Förbund:

I det aktuella ärendet har SFF haft samråd med Svenska Bankföreningen. SFF ansluter sig till vad Bankföreningen anför i sitt den 28 november dagtecknade yttrande.

Det innebär att SFF i likhet med Bankföreningen avstyrker att Stadshypotekskassans grundfond höjs, och att även SFF föreslår att grundfondavgiften höjs till en marknadsmässig nivå – dvs. från 0,33 % till minst 1,5 % – så länge grundfonden finns kvar.

Därutöver vill SFF tillägga följande.

Under senare år – och särskilt inom ramen för arbetet inom Kreditmarknadskommittén (KMK) och därefter i samband med anpassningen av Cooke-kommitténs regelsystem till de svenska kapitaltäckningsreglerna – har förekommit och förkommer en intensiv diskussion om de svenska kreditinstitutens kapitalförsörjning. Kapitalfrågorna och speciellt konkurrensneutralitetsaspekterna i dessa sammanhang har fått särskild aktualitet sedan kreditmarknaden i princip avreglerats, bl.a. genom att systemet med prioriterade obligationer och krediter med prioriterade villkor slopats.

Nu mera agerar alla bostadsinstitut – Stadshypotekskassan, Spintab/Spafi och de affärsbanksägda instituten – på samma marknad. Ur konkurrensneutralitetssynpunkt är det därför synnerligen angeläget att tillse att regler om institutens kapitalkrav – såväl uppbyggnaden och konstruktionen av kapitalbasen som utformningen av kapitaltäckningskrav (eller motsvarande) utformas på ett sätt så att inget institut får en otillbörlig fördel framför andra. Relativt sett lindrigare kapitalkrav för ett institut innebär att detta får avgörande konkurrensfördelar framför andra.

SFF anser att Stadshypotekskassan under en lång följd av år varit utomordentligt gynnad – när det gäller uppbyggnaden av sin kapitalbas – i förhållande till andra bostadsinstitut. Detta har belysts bl.a. i KMKs betänkande (SOU 1988:29, Del I, sid. 492–499). Denna särställning hade

emellertid relativt marginell betydelse under den s. k. "prioriteringsperioden" eftersom det genom regleringssystemet i princip inte förekom någon priskonkurrens på denna marknad. Situationen blir naturligtvis helt anorlunda i den marknad som nu finns, där priskonkurrensen är mycket hård.

Stadshypotekskassan framhåller själv att grundfondshöjningen kommer att erfordras för att stadshypoteksinstitutionen skall klara sitt expensionsbehov under ett par år framöver. SFF har gjort en analys av konsekvenserna av genomförandet av Cookckommitténs regler till svenska kapitaltäckningsregler. Analysen visar att *samtliga svenska bostadsinstitut – utom Stadshypoteksinstitutionen* – kommer att vara starkt underkapitaliserade vid den tänkta lagstiftningens ikraftträdande. Mer exakt uttryckt, Stadshypoteksinstitutionen skulle, om lagstiftningen vore i kraft vid årsskiftet 1988/89, klara kapitalkraven med god marginal om förlagslånemöjligheten utnyttjades i erforderlig utsträckning.

I alla andra institut skulle betydande kapitaltillskott erfordras för att uppnå en kapitalbas som svarar mot den utelöpande kreditvolymen. Sådana kapitaltillskott kan i princip bara attraheras om de ges en marknadsmässig avkastning. Detta är i flertalet fall inte möjligt om inte en marginalvidgning tillåts. En marginalvidgning är formellt ej möjlig beträffande bundna krediter annat än vid räntekonvertering. I en marknad med fungerande konkurrens visar sig detta i att prisledaren kommer att vara det institut som är bäst kapitaliserat och vars ägare har lägst avkastningskrav.

SFF anser sammanfattningsvis att det förefaller uppenbart att stadshypoteksinstitutionen även utan den nu äskade ökningen av kassans grundfond kommer att vara särklassigt bäst rustad jämfört med övriga bostadsinstitut för att klara kommande hårdare kapitalkrav. Detta beror på en kombination av olika faktorer som sammantaget inneburit en i förhållande till övriga bostadsinstitut synnerligen förmånlig behandling, främst ur skattesynpunkt. Att ytterligare vidga denna konkurrensfördel genom att öka kassans grundfond i syfte att tillförsäkra kassan framtida expensionsmöjligheter samtidigt som övriga institut snarare, p.g.a. kapitalbrist, tvingas överväga en överföring av sina lånestocker till andra sektorer utan kapitalbrist eller utan kapitalkrav, kan enligt SFF inte komma i fråga.

Svenska sparbanksföreningen:

Stadshypotekskassan hemställer i sin framställning om en ökning av kassans grundfond med 3,5 miljarder kr till 21 miljarder kr. Som motiv för denna hemställan anför kassan att den behöver en ram som ger handlingsfrihet för den fortsatta verksamheten. Framställningen måste således ses i ett större sammanhang med beaktande av konkurrensförhållandena på denna del av kreditmarknaden.

Sparbanksföreningen har i anledning av tidigare framställningar från stadshypotekskassan om ökning av grundfonden påpekat den utomordentligt förmånliga ställning som hypoteksinstitutet har i förhållande till övriga bostadsfinansieringsinstitut. Föreningen har vidare framhållit vikten av konkurrensneutralitet på denna del av kreditmarknaden, inte minst mot

bakgrund av de förändrade förutsättningar under vilka bostadsfinansieringen numera sker.

Grundfondens storlek har direkt betydelse för stadshypotekskassans upplåningsrätt och kapital situation i stort. Det råder ingen tvekan om att stadshypotekskassan har betydande konkurrens fördelar i dessa hänseenden. Det torde vara tillräckligt att framhålla den omständigheten att stadshypotekskassan erlägger en avgift för grundfonden som utgör endast 0,33% av denna. Avgiften är dessutom avdragsgill. Övriga bostadsfinansieringsinstitut har högre kostnader för kapitalanskaffning och har inte heller motsvarande skattemässiga avdragsmöjligheter. Härtill kan läggas att hypoteksinstituten fått ytterligare konkurrens fördelar på bl. a. sparbankssektorns bekostnad med anledning av riksbankens beslut den 1 december detta år att upphäva flertalet återstående begränsningar för lånevillkoren på certifikats- och obligationsmarknaden.

Det råder således redan idag en obalans vad gäller konkurrensförutsättningarna mellan hypoteksinstituten och övriga bostadsfinansieringsföretag. Ett bifall till stadshypotekskassans framställning skulle förstärka denna obalans ytterligare. För att i någon mån återställa en rimlig balans borde stadshypotekskassans avgift för den nuvarande grundfonden i stället höjas till en nivå som är marknadsmässigt acceptabel.

Det finns dessutom anledning att erinra om de olika utredningar och förslag som framlagts eller kommer att framläggas och som kommer att få stor betydelse för hypoteksinstitutens kapital situation. I kreditmarknadskommitténs slutbetänkande föreslås bl. a. att kreditinstituten skall i största möjliga utsträckning jämföras i kapital kostnadshänseende och att hypoteksinstitutens upplåningsrättsregler skall ersättas med kapital täckningsregler. Kommittén ifrågasätter rentav om inte grundfonden bör avskaffas. Den av finansdepartementet tillsatta arbetsgruppen som har till uppgift att föreslå de lagändringar som föranleds av Cooke-kommitténs förslag om internationella kapital täckningsregler, kapital täckningsgruppen, torde komma att föreslå att stadshypotekskassans grundfond, som ju inte motsvaras av inbetalda medel, överhuvudtaget inte skall få inräknas i kapitalbasen. Härtill kommer att lagstiftningen om hypoteksinstitut är föremål för utredning av en för ändamålet särskilt tillsatt arbetsgrupp. I arbetsgruppens uppgifter ingår bl. a. att göra en översyn av reglerna för grundfonden.

Stadshypotekskassans grundfond och kapital situation överhuvudtaget är således föremål för en genomgripande översyn. Denna kan inte gärna leda till annat resultat än att grundfonden förlorar varje betydelse i kapital täckningshänseende. Det ter sig i detta läge olämpligt att höja grundfondens storlek ytterligare och därmed försvåra en övergång till enhetliga kapital täckningsregler på den svenska kreditmarknaden. Härtill kommer att en ökning av grundfonden skulle i nuläget i än högre grad än tidigare snedvrída konkurrensförutsättningarna på bostadsfinansieringsområdet till hypoteksinstitutens fördel.

Sparbanksföreningen anser därför i första hand att stadshypotekskassans framställning inte bör tillgodoses. Föreningen kan emellertid godta en

höjning av grundfonden under förutsättning att den idag orimligt låga avgiften för grundfonden höjs till en marknadsmässig nivå.

Prop. 1988/89:104
Bilaga 2

Finansdepartementet

Stadshypotekskassans framställning om ökning av Kassans grundfond: påminnelser i anledning av avgivna remissyttranden

Stadshypotekskassan hemställde i en skrivelse 1988-09-15 om en ökning av Kassans grundfond från 17,5 till 21 miljarder kronor. Över denna skrivelse har bl. a. Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen och Sveriges Föreningsbankers Förbund beretts tillfälle att avge yttranden. Samtliga dessa tre organisationer avstyrker, med i väsentliga stycken sammanfallande argument, den begärda grundfondsökningen. Stadshypotekskassan vill i anledning av detta inkomma med följande påminnelser i ärendet.

Bakgrunden

Bankorganisationernas kritik

De tre bankorganisationerna anser att Stadshypotek har stora konkurrensfördelar i förhållande till andra bostadsfinansieringsinstitut och att dessa endast skulle förstärkas om en grundfondsökning nu genomförs. De hänvisar också till framlagda utredningsförslag från kreditmarknadskommittén och den s. k. kapitaltäckningsgruppen, vars genomförande de menar skulle försvåras om man nu ökar Kassans grundfond. Vidare pekar de på den nyligen tillkallade hypoteksutredningen, i vars arbete frågan om den statliga grundfondens framtida ställning i hypoteksinstituten uttryckligen ingår. Denna utrednings arbete bör inte föregripas, anser bankorganisationerna. Slutligen hävdas i yttrandena att den avgift som Stadshypotek erlagger till staten för sin grundfondsgaranti är alldeles för låg och bör höjas kraftigt.

Enligt vår mening är den av bankorganisationerna framförda argumenteringen starkt ensidig och i vissa stycken rent felaktig. De tar också upp frågor som går utöver Kassans framställning. På grund av ärendets vikt för Stadshypotek är vi angelägna om att saken får en mer allsidig belysning. Det är därvid tre påståenden som vi vill bemöta:

- Stadshypotek har i dag kapitalkrav som är orättvist förmånliga jämfört med andra bostadsinstitut.
- Stadshypotek är gynnat av den statliga grundfondsgarantin och betalar inte en marknadsmässig ersättning för denna.
- Stadshypotek gynnas av att inte ha något utdelningskrav på det egna kapitalet.

Gällande lagstiftning måste följas

För Stadshypotek gäller idag en säregen kombination av upplåningsrätt och kapitaltäckningsbestämmelser, som ger villkor som avviker från dem

som gäller för konkurrerande institut. Även skattereglerna är annorlunda, vilket ytterligare komplicerar en jämförelse. På båda dessa punkter föreslår kreditmarknadskommittén förändringar som innebär att samma regler skall gälla för i princip alla kreditföretag, såväl banker som kreditmarknadsbolag och hypoteksinstitut. Utan att föregripa ett senare yttrande över kommitténs förslag vill vi framhålla att Stadshypotek helt och fullt accepterar principen om att samma villkor i fråga om kapitaltäckning och grundläggande skatteregler bör gälla för alla institut.

Kreditmarknadskommitténs reformförslag gäller emellertid framtiden. I dag är det gällande bestämmelser som måste tillämpas och då är det så, som vi beskrivit i vår framställning, att grundfondsökningen är helt nödvändig för att Stadshypotek inte redan under år 1989 skall nå en situation som innebär ett totalt expansionsstopp. Dagens regler är nämligen utformade så, att det är helt omöjligt för Stadshypotek att följa med i kreditmarknadens expansion utan återkommande grundfondsökningar. Samtidigt torde det vara helt klart att några nya regler inte står till buds under 1989. Bankorganisationernas avstyrkan av en grundfondsökning innebär därför i realiteten att Stadshypotek skall ställas inför ett orubbligt utlåningsstopp någon gång under loppet av 1989.

Dagens kapitalregler

Felaktig beskrivning av de gällande kapitalvillkoren.

Bankorganisationerna gör i sina yttranden gällande att Stadshypotek i dag har kapitalvillkor som är orättvist förmånliga vid jämförelse med vad som gäller för andra bostadsinstitut. Därvid ger de emellertid en ofullständig och delvis felaktig bild av bestämmelsernas innebörd. Grundläggande är att det för Stadshypotek finns flera olika stadganden, där krav läggs på krav. Detta saknar helt motsvarighet hos de andra instituten. Vidare är det omöjligt att göra en rimlig jämförelse utan att ta med i bilden det faktum att de andra bostadsinstitutet ingår i bankkoncerner, där villkoren i dagens system bestäms av samspelet mellan moderbankens och dotterbolagets regler.

För Stadshypotek gäller för det första den grundläggande regeln att Kassen och föreningarna i sina reserv- resp säkerhetsfonder skall ha avsatt belopp som totalt minst uppgår till 2% av skulderna, dvs en upplåningsrättsregel med multipeln 50. Den motsvarar i princip bestämmelserna i de bankägda bostadsinstitutens bolagsordningar, som också anger en grundläggande upplåningsmultipel om 50. Identiskt lika är reglerna inte, men principiellt motsvarar de varandra. Bankorganisationerna framhåller å ena sidan att Stadshypotek har fördelen att utan begränsning få räkna in fondbelopp som varit avdragsgilla vid taxeringen, medan kreditaktiebolagens inte kan lita helt till obeskattade reserver. Å andra sidan gäller emellertid hos kreditaktiebolagen att även garantifonder och förlagsbevis kan ligga till grund för upplåningsrätten enligt denna regel, vilket inte är fallet hos Stadshypotek.

Utöver det generella kravet på reserv- och säkerhetsfondsavsättningar

gäller för Stadshypotek numera också ett krav på särskild kapitaltäckning för vissa slag av utlåning. Innebörden är att Stadshypotek i särskilda kapitaltäckningsfonder måste avsätta belopp som motsvarar 4 % av utlåning mot pantbrevssäkerhet mellan 75 och 85 % av uppskattningsvärdet och 8 % av utlåning mot säkerhet i bostadsrätt. Dessa kapitalkrav tillkommer således utöver reserv- och säkerhetsfonderna och kan dessutom endast mötas genom avsättningar av beskattat eget kapital. Det är alltså fel när bankorganisationerna hävdar att Stadshypotek kan möta hela sitt fondkrav med obeskattade medel. På denna punkt är också kreditaktiebolagens regler väsentligt lindrigare än de som gäller för Stadshypotek. För det första är deras totala krav för dessa former av utlåning endast 4 resp 8 % och inte 6 resp 10 %. För det andra kan de möta dem med samma blandning av eget kapital, obeskattade reserver, garantifonder och förlagsbevis som gäller för den allmänna upplåningsregeln, medan Stadshypotek här alltså endast kan använda beskattade medel.

Koncernkonstruktionen lindrar kraven

Hittills har redovisningen inskränkt sig till att avse de villkor som gäller för Stadshypotek jämfört med de andra bostadsinstituten som isolerade företag. Men de andra instituten är inte isolerade utan ingår som dotterbolag i bankkoncerner. I dessa koncerner gäller enligt dagens regler att vad moderbanken tillskjutit till ett bostadsfinansierande kreditaktiebolag i form av eget kapital eller garantier endast kräver kapitaltäckning till 8 %. I den mån bolagets utlåningsexpansion så kräver, kan alltså moderbanken t. ex. ställa garantier till förfogande, som drar 8 % kapitaltäckning i banken men som ger upplåningsmultipeln 50 i dotterbolaget. På koncernnivå betyder detta att kapitaltäckningskravet blir endast 0,16 %. Tar man sedan i beaktande att även banken kan utnyttja obeskattade reserver och förlagsbevis för att uppfylla sitt kapitaltäckningskrav, framstår behovet att beskattat egenkapital för att underbygga en utlåningsexpansion i ett bankägt bostadsinstitut som betydligt överdrivet i bankorganisationernas yttranden.

Vi är medvetna om att kreditmarknadskommitténs förslag för bankkoncernernas del innebär ändringar på den punkt som just diskuterats, så att de koncernmässiga kapitalkraven inte längre lindras. Men bankorganisationernas kritik gäller ju just dagens regler, inte de framtida som skall vara lika för alla. Då är det också rimligt att peka även på de inslag i dagens regelverk som är ytterligt gynnsamma för bankkoncernernas del.

Den statliga grundfundsgarantin

Grundfonden ett extrakrav på Stadshypotek

Den statliga grundfundsgarantin kommer först in i den tredje formen av kapitalkrav som gäller för Stadshypotek. Det är nämligen föreskrivet att stadshypotekskassans upplåning inte får vara större än tio gånger summan av den statliga grundfonden och de egna reserv- och kapitaltäckningsfon-

derna. Detta krav saknar helt motsvarighet hos de andra bostadsinstituten och innebär alltså att det utöver den vanliga upplåningsmultipeln om 50 också gäller en annan om 10.

Med en så låg multipel blir detta krav en helt bindande restriktion. Utan regelbundna höjningar av det statliga garantibeloppet skulle Stadshypotek endast kunna öka sin utlåning i en takt som motsvarar tio gånger ökningen av de egna fonderna, medan för konkurrenterna gäller att de kan låna ut femtio gånger motsvarande ökning. Så länge lagstiftaren lägger ett sådant särkrav på stadshypotekskassan måste Stadshypotek också kunna räkna med att grundfonden vid behov ökas. Varje annan ståndpunkt innebär att Stadshypotek fräntas möjligheten att konkurrera på marknaden.

Kostnaden för den statliga garantin

Bankorganisationerna anser alla att den avgift som Kassen erlägger för den statliga garantin är för låg och omgående bör höjas. Man talar i sammanhanget om att avgiften bör läggas "på marknadsmässig nivå". I den argumentationen är det åtminstone två förhållanden organisationerna bortser från.

För det första bortser man från det grundläggande faktum att det inte råder något marknadsmässigt förhållande kring Stadshypoteks grundfondsgaranti. Garantins storlek är inte en följd av någon avvägning från Stadshypoteks sida, utan är ett av staten i lag fastlagt krav som gäller just Stadshypotek. Stadshypotekskassan har vidare ingen möjlighet att på alternativa sätt uppfylla kravet, utan måste ha just den av riksdagen beslutade formen av garanti. Den avgift som staten då tar ut för detta har principiellt sett större likhet med en skatt än med en avgift för en kommersiell garanti.

Vi vill i sammanhanget peka på att kreditmarknadskommittén på denna punkt just för motsvarande resonemang: för det fall ett system med garantifonder kommer att gälla för hypoteksinstituten även i framtiden, bör instituten själva avgöra omfattningen av behovet och fritt få förhandla med alternativa garantigivare (s. 497 – 498).

Bankorganisationerna bortser vidare i sin implicita jämförelse med andra garantisituationer från det förhållandet att Stadshypotek är ålagt att ha en garantifond som ger en upplåningsmultipel om endast tio. När ett bankägt institut t.ex. vill utnyttja en bankgaranti som del av sin kapitalbas, är multipeln för denna fem gånger så stor. Den avgiftssats om 0,33 % som gäller för Stadshypotek motsvarar på detta sätt en nivå om 1,65 % på de garantifonder som förekommer hos de bankägda bostadsinstituten.

Utdelningskrav

Kapitalkostnad för expansion

Bankorganisationerna tar i sina yttranden också upp frågan om kostnaden för kapital hos Stadshypotek jämfört med institut som är aktiebolag, och

hävdar att Stadshypotek är starkt gynnat. Därvid jämför man då den aktieutdelning som vissa av de bankägda bolagen lämnar med den avgift som Kassan betalar för statens grundfondsgaranti.

Detta är emellertid en helt felaktig jämförelsegrund. Det ligger i aktiebolagsformens natur att aktieägarna kan kräva utdelning på insatt kapital. Andra sidan av detta förhållande är just att aktiebolag kan få tillskott av riskkapital utifrån när detta behövs för en expansion. Stadshypotek – liksom sparbankerna – är emellertid inte aktiebolag och kan inte få riskkapital av några ägare. I gengäld behöver man inte heller lämna någon utdelning.

Kapitalkostnaden sätts av den avkastning på eget kapital som resp företag måste uppnå för att kunna bygga under sin expansion. Stadshypotek måste uppnå en sådan avkastning på sina fonder att de kan öka i en takt som gör det möjligt för Kassan och föreningarna att tillgodose de ovan angivna kraven på reserv/säkerhetsfonder och kapitaltäckningsfonder. För aktiebolagen gäller också att de måste kunna uppnå en tillräcklig avkastning på sitt egenkapital för att kapitalbasen skall följa med i utlåningsvolymens tillväxt. Någon principiell skillnad finns inte på den punkten. En skillnad ligger däremot i det förhållandet att aktiebolaget, t. ex. om särskilda expansionskrav föreligger, kan öka sitt egenkapital genom tillskott utifrån. Villkoret är att man kan förutse en sådan lönsamhet på tillskottet att aktieägarna är villiga att delta i emissionen. Den möjligheten har inte företag som drivs i annan form, oavsett vilken lönsamhet de skulle kunna uppnå med ett större kapital. T. ex. den expansionstakt som flera av de nyare kreditaktiebolagen uppvisar, med en flerdubbling av låneomslutningen på några få år, vore knappast möjlig i någon annan företagsform.

I Stadshypoteks tidigare historia, innan några betydande egna fonder kunnat byggas upp, var det rimligt att se den statliga grundfonden som en del av kapitalbasen. Numera, när Stadshypotek som anförts uppfyller allmänna kapitalkrav som är väl jämförliga med dem som gäller för de andra bostadsinstituten, är grundfondskravet och den avgift detta drar med sig att se som en extra pålaga, utan motsvarighet hos de andra instituten.

Slutligen vill vi här erinra om att sparbankerna anser sig vara handikappade jämfört med affärsbankerna därför att de inte kan få externt riskvilligt kapital. I det sammanhanget framförs inte från bankhåll synpunkten att sparbankerna skulle vara extra gynnade genom att de inte har något utdelningskrav till några ägare. Man kan också erinra om att Trygg-Hansa nu ombildar sin sakrörelse till aktiebolag. Denna företagsform anser man vara gynnsam, trots att därav följer utdelningskrav på det egna kapitalet.

Kapitaljämförelse förutsätter koncernsyn

Bankorganisationerna anför att Stadshypotek är mer välkonsoliderat än de andra bostadsinstituten och därigenom har en fördel inför kommande nya skärpta kapitalkrav. Denna fördel beror, hävdas det, på att Stadshypotek har olika förmåner.

På denna punkt är det emellertid helt omöjligt att föra ett resonemang om bostadsinstituten separat. Bankkoncernerna har genomgående avvägt sitt beteende efter de hittills gällande skatte- och kapitaltäckningsreglerna.

I de flesta fall har detta betytt att man inte varit intresserad av att bygga upp stora kapital i dotterbolagen, utan hellre samlat vinsterna i banken. Detta har kunnat ske på flera olika sätt: aktieutdelningar, öppna koncernbidrag, provisionsbetalningar, garantiavgifter. Till följd av det mycket stora utnyttjade utrymmet för skattemässiga konsolideringar som hela tiden funnits hos bankerna, har det aldrig behövt bli någon inkomstskattebelastning på belopp som förts över i obeskattad form. Aktieutdelning förutsätter visserligen i normalfallet beskattning i dotterbolaget, men hos banken kan den mottagna utdelningen sedan i stället läggas ogravverat till det beskattade egenkapitalet.

Mot denna bakgrund saknar det helt mening att påstå att den lägre konsolideringsgraden i de bankägda bostadsinstituten beror på att för dem skulle ha gällt mer oförmånliga regler än för Stadshypotek. Flera institut redovisar regelmässigt mycket höga lönsamhetstal och skulle ha kunnat bygga upp betydligt större fonder om detta hade varit i koncernens intresse. Men så har alltså inte varit fallet. I sammanhanget skall också noteras att flera av de mindre instituten under senare år uppvisat en enorm expansionstakt i relativa termer, med flerdubbling av balansomslutningen på bara några få år. Det är knappast att förvåna att de då kapitalmässigt får en ansträngd situation.

Sammanfattning

Stadshypotekskassans framställning om en ökning av Kassans statliga grundfond från nuvarande 17,5 till 21 miljarder kronor har avstyrkts av de tre bankorganisationerna. Vi vill med bestämdhet framhålla att vad bankorganisationerna anfört inte kan få tas till intäkt för att avstå från att genomföra en sådan fondökning. Vi instämmer i och för sig helt i att det är önskvärt med en reform som ger alla konkurrerande kreditinstitut samma kapitaltäcknings- och skatteregler, men vill samtidigt hävda att bankorganisationernas påståenden om att Stadshypotek ensidigt skulle gynnas av dagens bestämmelser saknar grund. Deras resonemang om att den avgift som Stadshypotek har att erlægga för den statliga garantin är alldeles för låg bygger också på den felaktiga förutsättningen att det här skulle vara fråga om en marknadsmässig upphandling från Kassans sida. Så är inte fallet utan det handlar om ett krav som i lag är ålagt Stadshypotek och som inte har motsvarighet hos andra bostadsinstitut.

Saken kan inte anstå i väntan på de stora reformbesluten avseende kreditmarknadens framtida struktur. Så länge de gäller måste man utgå från dagens regler, och då är grundfondsökningen en åtgärd som ligger helt i systemets natur. Ett avslag skulle nämligen få till följd att Stadshypotekets utlåning skulle drabbas av ett plötsligt stopp. Ett höjning med ett något mindre belopp än angivna 3,5 miljarder kronor är visserligen i och för sig möjlig, men innebär sannolikt att Kassen måste återkomma i liknande ärende ytterligare en gång innan övergången till ett nytt system kan ske.

KONUNGARIKET SVERIGES STADSHYPOTEKSKASSA

Lars Wohlin

Percy Bargholz

Innehållsförteckning		Sid	Prop. 1988/89: 104
Propositionens huvudsakliga innehåll		1	
Lagförslag		2	
Utdrag ur regeringsprotokollet den 16 februari 1989		3	
1	Inledning	3	
2	Höjning av stadshypotekskassans grundfond	4	
3	Upprättat lagförslag	7	
4	Lagrådets hörande	7	
5	Hemställan	7	
6	Beslut	7	
<i>Bilaga 1</i>	Stadshypotekskassans framställning 1988-09-15	8	
<i>Bilaga 2</i>	Sammanställning av remissyttranden över stadshypotekskassans framställning	11	
<i>Bilaga 3</i>	Stadshypotekskassans skrivelse 1988-12-30	19	

