

Regeringens proposition

1995/96:172

Avveckling av bankstödet

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 mars 1996

Lena Hjelm-Wallén

Göran Persson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det av riksdagen år 1992 beslutade statliga åtagandet att banker och vissa andra kreditinstitut skall kunna infria sina förpliktelser i rätt tid skall upphöra vid utgången av juni månad 1996. Från denna tidpunkt omfattas därmed inte några fordringar av åtagandet

Enligt 1992 års riksdagsbeslut skall en avveckling av åtagandet ske först när fordringsägarnas intressen inte riskeras och när det inte längre föreligger något hot mot stabiliteten i det finansiella systemet.

Det svenska banksystemet har under de senaste åren genomgått en radikal ekonomisk och finansiell återhämtning. Intjäningsförmågan har varit stark och kreditförlusterna har minskat kraftigt. Problemtillgångarna har likaså reducerats avsevärt. Kapitaltäckningen är internationellt sett hög och finansieringen fungerar normalt. Utsikterna till en fortsatt stabil utveckling och ytterligare reduktion av kreditförlusterna bedöms som goda. Även om utvecklingen skulle bli sämre än vad som nu kan förväntas bedöms instituten klara det inom ramen för det löpande resultatet.

Vad avser situationen i enskilda institut bedöms utsikterna som tillräckligt stabila i samtliga institut. Därmed finns förutsättningar för att avveckla det statliga åtagandet utan att något instituts fordringsägares intressen riskeras.

En avveckling av bankstödet berör Bankstödsnämndens verksamhet. I propositionen föreslås att myndigheten i fortsättningen enbart skall administrera insättningsgarantisystemet.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om upphävande av lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank	6
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter.....	7
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1539) om avdrag för underskott av näringsverksamhet.....	8
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti	9
2.6	Förslag till ändring i lagen (1995:1592) om skatte- regler för ersättning från insättningsgaranti.....	10
3	Ärendet och dess beredning.....	11
4	Inledning	12
5	Bakgrunden till det statliga bankstödsåtagandet.....	13
6	Statens stödåtagande	14
7	Summering av banksystemets kreditförluster m.m.....	15
8	Vidtagna stödåtgärder	20
9	Banksystemets återhämtning.....	26
10	Förutsättningar för en avveckling	33
11	Juridiska frågor vid en avveckling.....	39
12	Stödåtagandet avvecklas	41
13	Förändringar av Bankstödsnämndens verksamhet	44
14	Överskridet anslag budgetåret 1992/93 m.m.	47
Bilaga 1	Förteckning över remissinstanser	48

Bilaga 2 Avveckling av det temporära stödet till banker och
vissa kreditinstitut. Rapport till regeringen

Bilaga 3 Några juridiska frågor vid en avveckling av
bankstödet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 1996

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om upphävande av lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut,
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank,
3. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter,
4. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1993:1539) om avdrag för underskott av näringsverksamhet,
5. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti,
6. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1995:1592) om skatteregler för ersättning från insättningsgaranti,
7. godkänner vad regeringen föreslår om upphörande av det statliga åtagandet (avsnitt 12),
8. godkänner vad regeringen föreslår om Bankstödsnämndens fortsatta verksamhet (avsnitt 13),
9. godkänner den faktiska medelsförbrukningen på sjunde huvudtitelns reservationsanslag *Bankstödsnämnden* för budgetåret 1992/93 (avsnitt 14).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om upphävande av lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut

Häri genom föreskrivs att lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut skall upphöra att gälla vid utgången av juni månad 1996.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs att 42 a § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

42 a §¹

I viktigare frågor som rör *Bankstödsnämndens verksamhet enligt lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut eller som i övrigt har samband med betalningssystemets stabilitet*, skall Riksbanken samråda med *Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och Bankstödsnämnden*. Vid ett sådant samråd skall Riksbanken lämna *berörda myndigheter* de uppgifter som behövs.

I viktigare frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet *eller berör Finansinspektionens tillsynsverksamhet* skall Riksbanken samråda med *inspektionen*. Vid ett sådant samråd skall Riksbanken lämna *Finansinspektionen* de uppgifter som behövs.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

¹Senaste lydelse 1995:1595.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter

Härigenom föreskrivs att i 3 kap. 22 och 25 a §§ lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter² ordet "Bankstödsnämnden" skall bytas ut mot "Insättningsgarantinämnden".

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

²Senaste lydelse av

3 kap. 22 § 1995:1596

3 kap. 25 a § 1995:1596.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1539) om avdrag för underskott av näringsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 13 § lagen (1993:1539) om avdrag för underskott av näringsverksamhet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Avdrag medges inte för underskott som uppkommer vid överlåtelse till staten, kommun eller landstingskommun eller till ett av dem helt eller till övervägande del direkt eller indirekt innehaft bolag i fall som avses i 2 § 5 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

Äger staten direkt samtliga aktier eller andelar i en bank eller ett annat företag, som har kunnat få stöd enligt 3 § den upphävda lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut, skall företaget — om aktie eller andel överläts — inte ha rätt till avdrag för underskott till den del underskottet uppkommit före det beskattningsår då överlåtelsen skedde.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996 och tillämpas i fråga om aktie eller andel som överläts efter ikraftträdandet.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti

Härigenom föreskrivs att i 1 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti
ordet "Bankstödsnämnden" skall bytas mot "Insättningsgarantinämnden"

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

2.6 Förslag till ändring i lagen (1995:1592) om skatteregler för ersättning från insättningsgaranti

Härigenom föreskrivs att i lagen (1995:1592) om skatteregler för ersättning från insättningsgaranti ordet "Bankstödsnämnden" skall bytas mot "Insättningsgarantinämnden".

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

3 Ärendet och dess beredning

En promemoria, Avveckling av bankstödet (Ds 1995:67), utarbetades under hösten 1995 inom Finansdepartementet. Promemorian innehåller förslag om att det av riksdagen år 1992 beslutade statliga åtagandet att banker och vissa andra kreditinstitut skall kunna infria sina förpliktelser i rätt tid skall upphöra den 1 juli 1996. Till grund för förslaget ligger bl.a. en rapport av Finansinspektionen över de berörda institutens ekonomiska och finansiella situation och en av justitierådet Johan Munck upprättad promemoria angående de legala förutsättningarna för en avveckling av det statliga bankstödet.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 1*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr. Fi 95/6109).

Vidare har en promemoria, Samråd mellan Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgäldskontoret, utarbetats inom Finansdepartementet i februari 1996. Promemorian behandlar vissa frågor om samrådskyldighet mellan Riksbanken, Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och Bankstödsnämnden. Den har remitterats till de berörda myndigheterna. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr. Fi 96/675).

Bankstödsnämnden och Prövningsnämnden för bankstödsfrågor har beretts tillfälle att lämna synpunkter på ett utkast till propositionen.

Lagrådet

Huvuddelen av lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut (bankstödslagen) är tidsbegränsad och skall, om inget annat beslutas, upphöra att gälla vid utgången av år 1996. Att höra Lagrådet med anledning av att bestämmelserna nu i stället föreslås upphäva vid utgången av juni månad 1996 skulle sakna betydelse.

Lagens fem inledande paragrafer, som innehåller huvuddragen för stödåtgärderna, återfanns tidigare i den numera upphävda förordningen (1993:215) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut. I propositionen som låg till grund för riksdagens beslut om bankstödet uttalas att något formellt krav på lagform inte finns för den typ av åtagande från statens sida som det här är fråga om eftersom åtagandet faller inom ramen för finansmakten enligt 9 kap. regeringsformen och inte inom normgivningsmakten enligt 8 kap. Däremot kunde lämplighetsskäl tala för att huvuddragen av åtgärderna skrevs in i instruktionen för den myndighet som föreslogs inrättad för att administrera stödet (se prop. 1992/93:135 s. 20). Så gjordes också i samband med att Bankstödsnämnden inrättades våren 1993. När regeringen senare under våren 1993 föreslog en lag med bestämmelser om prövning av villkor för stöd och möjlighet till tvångsinlösen av aktier eller tvångsförvaltning av institut, anförde Lagrådet i ett yttrande att det var en brist i den av regeringen föreslagna lagen att den inte innehöll de grundläggande bestämmelserna angående ändamålet med och förutsättningarna för stödåtgärder. Dessa bestämmelser hade, ansåg

Lagrådet, utan tvivel betydelse för de prövningar som skulle göras enligt lagen. Regeringen följde Lagrådets förslag och föreslog riksdagen att de aktuella bestämmelserna skulle tas in i lagen. En ny förordning, förordningen (1993:890) om statligt stöd till banker och kreditinstitut, utfärdades till följd av lagstiftningen (förordningen har sedermera fått rubriken förordning (1993:890) om insättningsgaranti och statligt stöd till banker och kreditinstitut).

Avsikten med införandet av bestämmelserna i bankstödslagens fem första paragrafer har alltså inte varit att ge själva stödåtagandet lagform utan att ange en bakgrund till den prövning av villkor för stöd m.m. som kan bli aktuell i ett enskilt fall enligt de följande tidsbegränsade bestämmelserna. Att 1-5 §§ inte också tidsbegränsades föranleddes av farhågor om att det skulle kunna uppfattas stå i strid med uttalandena vid införandet av bankstödet om att stödssystemet skall kvarstå så länge det behövs (prop. 1992/93:245 s. 40). Att de första fem paragraferna av nämnda anledning inte tidsbestämdes ändrar inte bedömningen att det skulle sakna betydelse att Lagrådet granskar förslaget till upphävande av bankstödslagen.

Övriga lagförslag har karaktären av tekniska konsekvensändringar. Beträffande dessa saknar därför Lagrådets hörande betydelse.

4 Inledning

Det temporära statliga åtagandet att banker och vissa andra kreditinstitut skall kunna infria sina förpliktelser i rätt tid beslutades av riksdagen den 18 december 1992. Åtagandet har sålunda varit i kraft under drygt tre år. Under denna period har staten genomfört ansevärd stödåtgärder av finansiell och strukturell art. En betydande ekonomisk återhämtning och stabilisering har skett inom banksystemet. Mot den bakgrunden behandlas i propositionen de ekonomiska och legala förutsättningarna för att avveckla det statliga åtagandet. Regeringens slutsats är att förutsättningar nu föreligger för att åtagandet skall upphöra.

I propositionen ges först, som bakgrund till åtagandet, en kort beskrivning av den i början av 1990-talet tilltagande finansiella försvagningen i det finansiella systemet samt statens första enskilda stödinsatser (avsnitt 5). Därefter beskrivs utformningen av åtagandet om bankstöd samt övriga organisatoriska åtgärder som vidtogs till följd av stödet (avsnitt 6). I avsnittet därefter ges en sammanfattande bild av institutens kredit- och rörelseförluster samt hur aktieplacering och bankkunder på olika sätt bidragit till att täcka förluster och stärka krympande kapitalbaser (avsnitt 7).

Kapitaltillskotten och stödåtgärderna från staten behandlas därefter, såväl för enskilda institut som totalt (avsnitt 8). Som en avslutande bakgrundsbild beskrivs sedan banksystemets återhämtning och stabilisering (avsnitt 9). Siffermaterialet i dessa avsnitt har i stora delar tidigare redovisats i skrivelser till riksdagen angående bankstödet (skr. 1992/93:251, skr. 1993/94:61 och skr. 1993/94:238). I nästföljande avsnitt görs en genomgång av de ekonomiska förutsättningarna för en avveckling samt

behandlas vissa reglerings- och tillsynsfrågor (avsnitt 10). Juridiska frågor angående statens ansvar i samband med en avveckling redogörs för i avsnitt 11. Därefter behandlas hur det statliga åtagandet i sin helhet kan avvecklas vid utgången av juni månad 1996 samt några därtill hörande frågor (avsnitt 12). Bankstödsnämndens fortsatta verksamhet avhandlas i avsnitt 13. Slutligen tas i avsnitt 14 upp en fråga om överskridet anslag budgetåret 1992/93.

5 Bakgrunden till det statliga bankstödsåtagandet

En tillbakablick på 1980-talet visar att bankernas kreditförluster normalt varit i storleksordningen ett par tiondelar upp till en halv procent av utlåningen. Så sent som 1989 uppgick kreditförlusterna för banksystemet till knappt 3 miljarder kronor, motsvarande 0,3 % av utlåningen. Kreditförlusterna var små i förhållande till intjäningsförmågan och påverkade således inte nämnvärt utvecklingen av rörelseresultaten. Under andra hälften av 1980-talet höjdes resultatnivån dessutom genom den kraftiga utlåningsexpansion som följde efter det att bl.a. utlåningstaken avskaffats som regleringsinstrument. En stabil resultatbild under 1980-talet bekräftas av en i stora delar av banksektorn relativt jämn och hög avkastning (omkring 20 % av eget kapital i de två privata storbankerna). De i bankkoncernerna ingående bostadsinstituten kunde också leverera stabila bidrag till koncernresultaten. Normalt var kreditförlusterna här helt marginella.

Konjunkturomslaget i början av 1990-talet fick emellertid mycket kraftiga återverkningar i Sverige. Överhettningen och spekulatjonen på bygg- och fastighetsmarknaden övergick i kraftiga prisfall främst på kommersiella fastigheter. Lågkonjunkturen fördjupades och spreds till allt fler sektorer. Realräntorna steg kraftigt under kort tid.

I och med att det makroekonomiska omslaget ledde till radikalt försämrade utsikter på fastighetsmarknaden, kom den kraftiga utlåningsexpansionen mot säkerhet i fastigheter att utvecklas till en alltmer omfattande förluskälla. Finansbolagen drabbades först på grund av generellt sämre säkerhetslägen och större riskbenägenhet. Från 1990 utvecklades snabbt en finansbolagskris som ledde till ett antal konkurser, nedbantade rörelser och avvecklingar. Krisen bedömdes dock inte innebära ett sådant hot mot betalningssystemet och kreditförsörjningen att staten fann anledning att ingripa med stödåtgärder. Problemen föranledde däremot viss ny lagstiftning om bolagens upplåningsmöjligheter.

Krisen kom emellertid att alltmer påverka även bankerna, dels via deras krediter till finansbolagen, dels genom den tilltagande försvagningen av fastighetsmarknaden. Nordbankens ledning tillkännagav under 1991 att behov av kapitaltillskott förelåg om gällande kapitaltäckningskrav skulle kunna uppfyllas för årsskiftet 1991/92. Detta ledde till att staten som majoritetsägare tillsatte en ny ledning och initierade en omstrukturering. Nytt kapital om drygt 5 miljarder kronor sköts till.

Senare samma år framkom att även Första Sparbanken åsamkats omfattande förluster och att bankens finansiella situation allvarligt försvagats. Sedan banken vänt sig till regeringen kunde en rekonstruktion genomföras genom åtaganden inom sparbanksrörelsen. Staten utfärdade därvid en garanti för ett villkorslån till banken. Som ytterst ansvarig för stabiliteten och tilltron till betalningssystemet bedömde regeringen det som nödvändigt att medverka till en lösning.

Under 1992 förvärrades problemen med bankernas ökande kreditförluster. Situationen i Första Sparbanken försämrades ånyo kraftigt och det blev nödvändigt att utöka statens tidigare åtaganden. Det stod klart att också Gota Bank riskerade att komma på obestånd inom en snar framtid. Även här bedömdes det som nödvändigt att staten garanterade bankens utfästelser för att därigenom värna stabiliteten i betalningssystemet. Banken togs i samband därmed över av staten. Däremot förhindrade staten inte att moderbolaget Gota AB försattes i konkurs.

Krisen i banksystemet förvärrades av de extrema räntehöjningar som drevs fram i kölvattnet av den internationella valutaoran i början av hösten 1992. Valutakrisen föranledde kraftiga räntehöjningar för att försvara kronkursen - räntenivån kom att nå upp till 500 % som mest. Utländska bedömare ställde sig alltmer skeptiska till många svenska kreditinstitut. Institutens finansieringssituation var allmänt sårbar. Beroendet av upplåning på interbankmarknaden i Sverige och utomlands var stort. En uttagsanstormning mot en svensk bank bedömdes i detta läge kunna få svårkontrollerbara kedjeeffekter och därmed äventyra förtroendet för och stabiliteten i hela det svenska betalningssystemet. En sådan utveckling skulle snabbt fördjupa den ekonomiska krisen och få mycket allvarliga samhällsekonomiska konsekvenser. Efter överläggningar med social-demokraterna tillkännagav den dåvarande regeringen den 24 september 1992 att den i en proposition till höstrikssdagen avsåg begära ett vidsträckt bemyndigande att genomföra nödvändiga åtgärder för att garantera stabiliteten i betalningssystemet och säkerställa kreditförsörjningen.

6 Statens stödåtagande

Sedan en proposition lagts fram i november 1992 (prop. 1992/93:135) beslutade riksdagen den 18 december 1992 om särskilda åtgärder för att stärka det finansiella systemet (bet. 1992/93:NU16, rskr. 1992/93:155). Genom beslutet garanterar staten att banker och vissa andra kreditinstitut kan fullgöra sina förpliktelser i rätt tid. Regeringen har bemyndigats att besluta om stödåtgärder som säkerställer detta åtagande. Åtgärderna skall därvid utformas på ett affärsmässigt sätt och så att statens långsiktiga kostnader minimeras och utbetalt stöd i största utsträckning återvinns. Staten skall vidare inte eftersträva att bli ägare till banker eller andra kreditinstitut.

Åtagandet omfattar ett instituts samtliga förpliktelser utom aktiekapital och eviga förlagslån. Det omfattar inte förpliktelser som är oförenliga med sund bankverksamhet. Stöd kan lämnas till på sikt livskraftiga institut. Andra institut skall rekonstrueras eller avvecklas i ordnade former. Stöd kan lämnas i form av garantier, lån eller kapitaltillskott eller på annat sätt.

På grund av stödets exceptionella karaktär uttalades vidare att stödsystemet skall kvarstå så länge det behövs. Det skall avvecklas när så kan ske utan att fordringsägarnas intressen riskeras. En avveckling skall beslutas av riksdagen. Ingångna stödavtal skall självfallet fullföljas även sedan åtagandet avvecklats.

Riksdagen beslutade vidare att inrätta en särskild myndighet, Bankstödsnämnden, för att sköta stödsystemet och besluta om åtgärder. Beslut om stöd av principiell betydelse eller i övrigt av större vikt skall underställas regeringen för godkännande. Nämndens arbete inleddes i maj 1993. Verksamheten hade dessförinnan hanterats inom Finansdepartementet.

Under våren 1993 beslutade riksdagen lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut (prop. 1992/93:245, bet. 1992/93:NU35, rskr. 1992/93:440). Syftet med lagen var att säkerställa att överenskommelser om stöd kunde uppnås på de villkor som förutsatts i det statliga åtagandet. En ny myndighet inrättades, Prövningsnämnden för bankstödsfrågor, som i egenskap av specialdomstol skall pröva villkoren för statligt stöd om staten och ett institut inte kan komma överens. En förutsättning för en sådan prövning är att institutet i avsaknad av statligt stöd skulle vara på obestånd, skyldigt att upprätta kontrollbalansräkning eller inte uppfylla för institutet gällande kapitaltäckningskrav.

Lagstiftningen innebär vidare att staten har rätt till inlösen av aktierna i ett institut om ett avtalsförslag efter prövning av Prövningsnämnden inte accepteras, eller om ett institut eller dess ägare inte fullgjort en förpliktelse av väsentlig betydelse för ett stödavtal. Även i det fall institutets kapitalbas understiger två procent av dess placeringar föreligger rätt till inlösen. I ett sådant kritiskt läge bedöms ett statligt övertagande vara det enda realistiska alternativet för att klara upp situationen och återställa förtroendet.

Föreligger motsvarande omständigheter som ovan beskrivits i en sparbank, föreningsbank (numera medlemsbank) eller ett hypoteksinstitut kan institutet ställas under tvångsförvaltning.

Bestämmelserna i lagen om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut om möjlighet att pröva villkoren för statligt stöd och om inlösen av aktier eller tvångsförvaltning (6-26 §§) tidsbegränsades ursprungligen till att gälla till utgången av år 1995. Riksdagen beslutade dock i december 1995 att förlänga bestämmelsernas giltighet till utgången av år 1996 (prop. 1995/96:70, bet. 1995/96:NU6, rskr. 1995/96:7, SFS 1995:1374).

7 Summering av banksystemets kreditförluster m.m.

Som bakgrund till avsnitt 8 om stödets storlek och inriktning redovisas här en sammanfattning av kreditförlusternas storlek och fördelning samt effekterna på bankernas kapitalbaser och kapitalbehov. Uppgifterna avser de större bankkoncernerna som utgör den helt dominerande delen av banksystemet.

Kreditförluster

För att få perspektiv på storleken av kreditförlusterna kan noteras att under 1980-talet uppgick de totalt sett för bankkoncernerna till mellan 1,5 och 2,5 miljarder kronor årligen. Från 1990 kom emellertid stocken problemkrediter att öka dramatiskt liksom kreditförlusterna. De senare kulminerade 1992 på ca 75 miljarder kronor och har därefter snabbt avtagit. För 1995 uppgick de till drygt 11 miljarder kronor. Sammantaget har förlusterna för perioden 1990-1995 uppgått till omkring 200 miljarder kronor.

I relation till utlåningen respektive år steg förlusterna från storleksordningen en halv procent under 1980-talet till över 5 % 1992. Motsvarande siffror blir högre för moderbankerna eftersom de i koncernerna ingående bostadsinstitutens stora utlåningsstock gett små kreditförluster i jämförelse med moderbankerna. Ackumulerat för perioden har i grova tal en femtedel av bankernas utlåningsstock gått förlorad.

Totalsiffrorna för banksystemet rymmer emellertid stora skillnader mellan bankerna. För fyra av de sex större bankkoncernerna har förlustandelen under de svagaste åren legat mellan 3 och 5 % av utlåningen. För de mest förlusttyngda har andelen varit väsentligt högre, för Nordbanken omkring 8 % och för Gota Bank i storleksordningen över 15 % (jämförelsen haltar dock eftersom koncernen saknade bostadsinstitut). Detta förhållande avspeglas också i det statliga stödet som till helt dominerande del riktats mot dessa två banker.

BANKKONCERNERNAS KREDITFÖRLUSTER 1990-95

Miljarder kronor (mdkr) och procent av utlåningen

Någon riktigt tillförlitlig bild av kreditförlusternas fördelning på olika näringssektorer kan inte ges utifrån det statistiska materialet (se bl.a.

rapporten: Bankkrisen - Omfattning. Orsaker. Lärdomar, av Jan Wallander, utgiven av Bankkriskommittén, dir. 1992:105). Vissa konstateranden kan dock göras. Gruppen icke-finansiella företag (inkl. fastighetsbolag) står för den största delen av bankernas kreditförluster, uppskattningsvis mer än två tredjedelar. Däremot svarar hushållen för en mindre andel, väl under 10 %. I den storleksordningen beräknas även förlusterna till finansbolagssektorn ligga. Det kan även konstateras att krediter relaterade till fastighetsbranschen eller mot säkerhet i fastigheter utgör den dominerande förluskällan, låt vara att det här finns tydliga skillnader mellan bankerna. Det speglar den historiska kollapsen på den kommersiella fastighetsmarknaden som innebar att priser och hyror i storstadsregionerna på ett par år föll runt 50 % respektive 30 %.

Sammansättningen av kreditportföljen skiljer sig naturligtvis mellan bankerna vilket i viss utsträckning bör ha påverkat förlustutvecklingen, även om det statistiska materialet inte tillåter några säkra slutsatser. Det kan dock konstateras att Gota Bank hade en högre andel företagskrediter i sin portfölj jämfört med övriga storbanker.

Vad gäller kreditförlusternas fördelning efter storlek kan konstateras att för de större bankkoncernerna är det generellt ett litet antal förluskrediter som svarat för en mycket stor del av de förlorade beloppen. I ett par större koncerner har ca 50 st krediter av totalt omkring 20 000 förluskrediter svarat för mellan 40 och 50 % av de totala förlusterna i kronor. Dessa enskilda krediter återfanns i storleksklassen över 50 miljoner kronor. Även om dessa relationer starkt påverkats av att koncernernas alla mindre bokrediter till hushållen ingår i underlaget, torde de ändå klart påvisa ett tydligt mönster i bankkrisen. Det är således de centrala organen i bankerna som fattat, eller åtminstone enligt reglerna borde ha fattat, kreditbesluten som ledde till de stora förlusterna.

Kreditsstorlekens betydelse illustrerar också att det är moderbankerna som redovisat de allvarliga förlusterna. I moderbankerna gavs de stora krediterna till bl.a. den kommersiella fastighetssektorn.

Hypoteksinstitutet, vars huvudsakliga verksamhet ligger inom bostadsmarknaden med en stor andel bolån till privatpersoner, har överlag genomgått en lindrigare kris. Prisrekylan på bostadsmarknaden har varit svagare. De delvis betydande kostnadspåfrestningarna för många bostadslåntagare har också generellt kunnat hanteras lättare. Till bilden hör också att delar av institutens lånestock avseende kommersiella fastigheter på ett tidigt stadium lyftes över till moderbankerna. Förlustnivån har dock stigit totalt sett för bolåneinstitutet och har uppgått till som högst ca 0,8 % av utlåningen. Det kan jämföras med tidigare perioders förluster på som maximalt några tiondelars procent. Mot de mindre kreditförlusterna skall dock ställas att förlustperioden kan komma att bli mer utdragen än för bankerna. Problemen är störst för lån till bostadsrättsföreningar bildade under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet med bostäder byggda till mycket höga kostnader.

Rörelseförluster och erodering av kapitalbaser

De snabbt ökande kreditförlusterna 1991 kom att innebära ett betydande omslag i rörelseresultaten för banksystemet totalt sett, från ett överskott i storleksordningen 15 miljarder kronor till ett underskott på ca 10 miljarder kronor. För treårsperioden 1991-1993 uppgick rörelseförlusterna sammantaget till närmare 90 miljarder kronor (inkl. Securum). Först 1994 kunde banksystemet totalt sett redovisa vinst igen.

BANKKONCERNERNAS RÖRELSEFÖRLUSTER (inkl. Securum 1993)

De ackumulerade rörelseförlusterna kan jämföras med koncernernas samlade kapitalbas vid utgången av år 1991 på knappt 110 miljarder kronor. Härav uppgick det primära kapitalet, som i huvudsak utgörs av det egna kapitalet och därmed bildar den reella bufferten mot förluster, till drygt 70 miljarder kronor. Övrigt kapital utgörs i princip av förlagslån. Det då ansamlade primära kapitalet smälte bort under en så kort period som tre år. I sammanhanget måste framhållas att dessa totalsiffror rymmer stora skillnader mellan bankerna. Den ekonomiska situationen har dock överlag varit mycket ansträngd och alla de större bankerna har måst lita till externa kapitaltillskott för att täcka sitt kapitalbehov.

Bankerna skall enligt lag ha en kapitalbas (eget kapital inklusive vissa förlagslån) motsvarande 8 % av de riskvägda placeringarna. Bankernas kreditförluster och den därmed sammanhängande eroderingen av deras kapitalbaser har täckts på olika sätt och av olika grupper i samhället. Bankerna själva har genom olika slag av kapitalrationaliseringar till viss del kunnat minska sitt kapitalbehov. Detta har i huvudsak skett genom

omfördelning mot mindre kapitalkrävande placeringar såsom statspapper i stället för utlåning och genom försäljning av tillgångar.

Bankkunderna, i första hand hushållen, har fått betala en del av kreditförlusterna bl.a. genom att skillnaden mellan ut- och inlåningsräntorna vidgades med upp till ett par procentenheter i början av 1990-talet. Skillnaden är idag väsentligt mindre och speglar en stabilare situation i bankerna samt en tilltagande konkurrens. Överslagsvis motsvarar en procentenhets ökning av räntegapet ökade utgifter/sänkta intäkter för hushållen på två till tre miljarder kronor per år. Hushållen har även fått känna av ökade marginaler från bostadsinstituten. För bankernas anställda har krisen varit mycket kännbar på grund av personalnedskärningar och kontorsrationaliseringar.

SKILLNADEN MELLAN BANKERNAS UT-OCH INLÅNINGS RÄNTOR

Kvartalssiffror

Källa: Riksbanken

Via aktiemarknaden har de större bankgrupperna (vid sidan om Nordbanken) genom nyemissioner fått ett betydande tillskott av nytt eget kapital, ca 13 miljarder kronor totalt sett.

Den största delen av banksystemets samlade kapitalbrist har dock täckts av kapitaltillskott från staten. Detta stöd har till helt övervägande del (drygt 98 %) utgått till två banker. Det utbetalade stödet uppgår till ca 65 miljarder kronor.

I följande avsnitt görs en sammanfattning av det statliga stödets innehåll och fördelning.

8 Vidtagna stödåtgärder

Den 1 maj 1993 inrättades Bankstödsnämnden för att hantera de statliga stödåtgärderna. Nämndens beredning av stödärenden har inneburit systematiska och ingående analyser av stödsökande institut. Utöver finansiella analyser har strategi, effektivitet och intern kontroll undersökts. Betydande konsultinsatser har gjorts för nämndens räkning. Vidtagna stödåtgärder har utformats så att stödet begränsats i största möjliga utsträckning. Instituterna har fått förbinda sig att genomföra verksamhetsplaner och rationaliseringar.

Nedan följer en sammanfattande beskrivning av de stöd som utgått. Utförligare redovisningar av stödåtgärderna har skett i regeringsskrivelserna 1993/94:61 och 1993/94:238. Stöden har också beskrivits i budgetpropositionerna 1993/94:100 bil.8 och 1994/95:100 bil.8.

Enskilda stödåtgärder

Nordbanken

Under hösten 1991, dvs. före det statliga åtagandet, gjordes de första statliga insatserna för banksystemet. Nordbanken hade hamnat i en akut ekonomisk kris till följd av kraftigt ökade kreditförluster. I egenskap av dominerande ägare till banken garanterade staten hela beloppet i en nyemission om 5,1 miljarder kronor varav 4,2 miljarder kronor tecknades av staten. Nyemissionen kom att under hösten 1992 följas av ytterligare 10 miljarder kronor i aktieägartillskott. I samband med detta tillskott köpte staten också in samtliga minoritetsägares aktier i banken för en kostnad av drygt 2 miljarder kronor. Nödlidande krediter och andra engagemang i banken som belastade Nordbankens intjäningsförmåga avskiljdes i samband med rekonstruktionen av banken under år 1992. Ett särskilt bolag bildades för ändamålet, Securum AB (prop. 1991/92:153, bet. 1991/92:NU36, rskr. 1991/92:352).

Securum övertog tillgångar från Nordbanken på brutto 67 miljarder kronor till ett pris av 50 miljarder kronor, motsvarande det bokförda värdet av tillgångarna i Nordbankens bokslut. Köpet av tillgångar finansierade Securum delvis genom två statliga garantier som infriades till ett sammanlagt belopp av 23 miljarder kronor. Resterande 27 miljarder kronor finansierades genom ett lån från Nordbanken. Staten garanterade 10 miljarder kronor av lånet. Staten övertog ägandet av Securum från Nordbanken den 1 januari 1993 genom att förvärva samtliga aktier för 1 miljard kronor. Finansieringen av Securum har efter hand ändrats så tillvida att Nordbankens engagemang gentemot Securum minskat väsentligt och numera är att betrakta som en normal affärsrelation.

I enlighet med tidigare beslut att vid lämpligt tillfälle sälja Nordbanken togs i oktober 1995 det första steget i en utförsäljning då 34,5 % av statens

aktieinnehav såldes. Priset per aktie fastställdes till 92 kronor. Försäljningen inbringade 6,4 miljarder kronor till staten.

Sparbanken Första

Sparbanken Första AB, tidigare Första Sparbanken, fick liksom Nordbanken ekonomiska problem redan under hösten 1991. I december 1991 beslutade därför riksdagen om en statlig garanti om 3,8 miljarder kronor för ett lån avsett att trygga en rekonstruktion av banken (prop. 1991/92:63, bet. 1991/92:NU12, rskr. 1991/92:52). Denna garanti visade sig redan under början av 1992 vara otillräcklig vilket föranledde ett ytterligare garantiåtagande i juni månad för ett annat lån om 3,5 miljarder kronor (prop. 1991/92:168, bet. 1991/92:NU34, rskr. 1991/92:288) samtidigt som den första garantin gjordes om till ett subventionerat lån. Det subventionerade lånet lämnades av staten genom Riksgäldskontoret till Sparbanksstiftelsen Första som i sin tur lämnade det lånade beloppet som ett ovillkorat aktieägartillskott till Sparbanken Första AB. Den nya garantin om 3,5 miljarder kronor var ett borgensåtagande för lån som de elva sparbanksstiftelserna tog upp och överförde till Sparbanken Första AB.

Sedermera har stödavtalet med sparbanksstiftelserna förhandlats om med anledning av att en del av garantiåtagandet infriades i juni 1993. Eftersom stödåtagandet är riktat till ägarna av banken är det nuvarande avtalet träffat vid sidan av lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut. Avtalet innebar från början ett garantiåtagande om sammanlagt 6,8 miljarder kronor för lån till ett särskilt bildat bolag, Sparbanksstiftelsernas förvaltningsaktiebolag. Bolaget ägs till 100 % av de elva sparbanksstiftelserna och har till uppgift att förvalta lånen och hantera stödavtalet med staten. Förvaltningsaktiebolaget har för dessa statligt garanterade lån ställt sitt innehav av aktier i Sparbanken Sverige AB, där numera Sparbanken Första AB ingår, som pant till staten.

I samband med omförhandlingen i mars 1994 av stödavtalet med sparbanksstiftelserna synliggjordes värdet på den räntesubvention som återstod på lånet om 3,8 miljarder kronor med löptid till slutet av 1999. Värdet av denna subvention, som har belastat statsbudgeten, nuvärdesberäknades till drygt 1 miljard kronor.

Statens garantiåtagande gentemot förvaltningsaktiebolaget har minskat till 3,25 miljarder kronor. Det skedde i samband med utförsäljningen av förvaltningsaktiebolagets aktier i Sparbanken Sverige AB i maj 1995. De medel som utförsäljningen inbringade användes till att amortera en del av de lån staten har garanterat. Förvaltningsaktiebolaget har aviserat ytterligare utförsäljning av bolagets aktier i Sparbanken Sverige för att kunna återbetala de garanterade lånen. En garantiavgift erläggs till staten när lånen amorteras och statens garantiåtagande minskas.

Gota Bank

Regeringen utfäste i september 1992 att Gota Bank skulle kunna infria sina förpliktelser i rätt tid. Sedan bankens moderbolag Gota AB försatts i konkurs tog staten i december 1992 över samtliga aktier i Gota Bank. Värdet på dessa har senare genom skiljeförfarande fastställts till noll. Under 1993 utgick stöd i form av två förlusttäckningsgarantier som kom att gälla medan banken rekonstruerades och förbereddes för en försäljning. Rekonstruktionen innebar att de nödlidande krediterna överfördes till ett nytt bolag, Retriva AB, som kapitaliserades av staten genom att bolaget erhöll ett eget kapital om 3,8 miljarder kronor. Utöver detta garanterar staten ett förlagslån till Retriva uppgående till 3,5 miljarder kronor. Bristen i Gota Banks balansräkning beräknades till 20 miljarder kronor. Denna täcktes av staten innan de nödlidande krediterna överfördes till Retriva. Beslutet om rekonstruktion av Gota Bank och finansiering av Retriva-koncernen togs i december 1993 av Bankstödsnämnden och godkändes därefter av regeringen.

Efter rekonstruktionen beslutades om försäljning av Gota Bank. Vid en omfattande anbudsprocess med deltagande av svenska och utländska intressenter jämfördes värdet av inkomna anbud med det mervärde staten skulle erhålla i form av fusionsvinster vid ett samgående mellan Gota Bank och Nordbanken. Värderingar gjordes av tre utomstående rådgivare. Efter en förnyad anbudsgenomgång framkom att givna bud inte var konkurrenskraftiga med det beräknade mervärdet av nämnda sammanslagning. Bankstödsnämnden beslutade i december 1993 att överlåta den rekonstruerade delen av Gota Bank till Nordbanken. Då staten var ägare till både Gota Bank och Nordbanken ansåg nämnden att det skulle ankomma på Nordbanken att kapitalisera Gota Bank. Överlåtelsen av aktierna i Gota Bank till Nordbanken kunde härigenom ske genom ett aktieägartillskott utan att Nordbanken erlade någon ersättning. Regeringen godkände Bankstöds-nämndens beslut.

Föreningsbanken

Även Föreningsbanken erhöll stöd i form av ett tillfälligt skydd för sin kapitaltäckning under åren 1994-1996, om banken skulle drabbas av oförutsett stora kreditförluster på redan existerande engagemang. Skyddet utformades på så sätt att banken utfärdade konvertibla skuldebrev på sammanlagt 2,5 miljarder kronor till staten mot att staten utfärdade en revers på samma belopp till banken. Om bankens kapitaltäckning skulle komma att hamna under en viss nivå så skulle banken ha rätt att hos staten begära att så stor del av skuldebrevet konverterades till aktier, dvs. eget kapital, att detta kapital skulle räcka till för att täcka förlusterna. Genom skyddet kunde en nyemission i banken genomföras. Någon utbetalning har inte skett och stödavtalet har efter uppsägning från bankens sida och godkännande av Bankstödsnämnden upphört att gälla vid utgången av år 1995.

Banker som återkallat stödansökan

I december 1992 anmälde Skandinaviska Enskilda Banken att den sannolikt skulle vara i behov av statligt stöd. En ansökan kom in till Bankstödsnämnden i februari 1993. Efter överläggningar med nämnden meddelade banken i ett senare skede att dess kapitalbas skulle stärkas genom en nyemission. Banken återtog sin ansökan i augusti 1993.

Även Sparbanken Sverige ansökte formellt om stöd hos Bankstödsnämnden i februari 1993, men i november samma år återkallades ansökan. Banken offentliggjorde vid återtagandet av stödansökan planerna på en nyemission riktad till ett fåtal institutioner samt en börsintroduktion ett år senare. Nyemissionen genomfördes i mars 1994 och banken börsnoterades i juni 1995.

Statens stödinsatser under bankkrisen sammanfattas i följande tabell. Tabellen visar situationen vid slutet av 1995. Från årsskiftet upphörde statens åtagande gentemot Föreningsbanken. Sparbankstiftelsernas förvaltningsaktiebolag har aviserat att det har för avsikt att säga upp avtalet med staten, vilket innebär att statens garantiåtagande upphör.

Det statliga bankstödet vid slutet av 1995

Miljoner kronor

	Totalt åtagande	Utbetalt	Belastat Statsbudgeten
<i>Sparbanksstiftelserna</i>			
garanti	3 250	0	0
räntesubventioner	1 028	1 028	1 028
Totalt	4 278	1 028	1 028
<i>Nordbanken</i>			
aktieteckning 1991	4 191	4 191	4 191
aktieköp 1992	2 055	2 055	2 055
kapitaltillskott 1992	10 000	10 000	10 000
Totalt	16 246	16 246	16 246
<i>Securum</i>			
garanti 1 1992	9 850	9 850	9 850
garanti 2 1992	13 150	13 150	13 150
aktieköp 1993	1 000	1 000	0
borgen 1993	10 000	0	0
Totalt	34 000	24 000	23 000
<i>Gota Bank</i>			
kapitaltillskott 1993	20 000	20 000	20 000
garanti eget kapital	231	231	231
Totalt	20 231	20 231	20 231

<i>Retriva</i>			
kapitaltillskott 1993	3 800	3 800	0
borgen 1993	3 500	0	0
Totalt	7 300	3 800	0
<i>Föreningsbanken</i>			
kapitaltäcknings- skydd 1993	2 500	0	0
Totalt	2 500	0	0
TOTALT BANKSTÖD	84 555	65 305	60 505

Det sammanlagda utbetalda bankstödet uppgår således till drygt 65 miljarder kronor. Statsbudgeten har belastats med ca 5 miljarder kronor mindre beroende på att kapitalinsatserna i Securum och Retriva delvis har finansierats med lån i Riksgäldskontoret. Nästan 19 miljarder kronor av det totala åtagandet i bankstöd är garantier som är ställda av staten som en del i rekonstruktionen av stödtagande institut.

Bankstödsnämndens verksamhet

Bankstödsnämndens verksamhet har bestått i att hantera det statliga åtagandet och stödärenden samt att förvalta statens ägande i Nordbanken, Securum och Retriva. I praktiken avslutades samtliga stödärenden i Bankstödsnämnden under budgetåret 1993/94 och huvuddelen av arbetet är nu inriktat på att sköta ägarfrågorna i nämnda institut. Kostnaderna för att hantera stödverksamheten debiteras stödberättigade institut. Detta finns reglerat i förordningen (1993:890) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut och i Bankstödsnämndens regleringsbrev. I avsnitt 13 behandlas frågor kring Bankstödsnämndens fortsatta verksamhet.

Staten har fortfarande löpande intäkter och kostnader för bankstödet. Avgifter för utestående garantier inbringade för budgetåret 1994/95 65 miljoner kronor. Utdelningen från Nordbanken var för verksamhetsåret 1994 1 miljard kronor. I samband med den nyligen genomförda första utförsäljningen av banken tillgodogjorde sig staten en extra utdelning om 2 miljarder kronor. Utförsäljningen av 34,5 % av aktierna inbringade netto 6,4 miljarder kronor. De löpande kostnaderna består främst av räntekostnader om ca 350 miljoner kronor per år för lån som Bankstödsnämnden har upptagit i Riksgäldskontoret för finansieringen av Retriva och köpet av Securum.

Sammanfattande bild

Statens insatser kan sålunda summeras till enskilda stödåtgärder som har avsett fyra banker. Av dessa har två banker, Nordbanken och Gota Bank,

erhållit över 98 % av allt utbetalt stöd. Det statliga åtagandet har emellertid indirekt kommit alla institut till del genom en allmänt stabiliserande inverkan både på den löpande internationella finansieringen och på möjligheterna att dra till sig nytt riskkapital. Det senare torde ha varit en avgörande förutsättning för att verksamheten i flera institut kunnat bedrivas helt utan eller med endast begränsade statliga stödinsatser. Det kan också framhållas att ett par banker haft en så osäker situation att de formellt ansökt om stöd men senare kunnat dra tillbaka sin ansökan. Detta speglar väl det vid denna tid uppenbara behovet av ett brett statligt stödåtagande.

Lämnade kapitaltillskott har till helt övervägande del gått till banker och bolag som idag är i statens ägo men som successivt skall säljas. Betydande intäkter har genererats av Nordbanken. Banken har hittills delat ut sammanlagt ca 3,6 miljarder kronor till staten. För 1995 har styrelsen föreslagit en utdelning som innebär, om förslaget antas av bolagsstämman, att staten erhåller drygt 1 miljard kronor. Vidare inbringade den första utförsäljningen av 34,5 % av aktierna i Nordbanken netto ca 6,4 miljarder kronor. Nettoutgiften för bankstödet (exkl. finansieringskostnader) kan således sägas vara f.n. ca 55 miljarder kronor. Mot detta skall ställas betydande kvarvarande tillgångar i statens ägo. Statens återstående andel av aktierna i Nordbanken motsvarar ca 16 miljarder kronor vid nuvarande aktiekurs. Securums och Retrivias redovisade egna kapital är ca 14,5 miljarder kronor. Den totala nettoutgiften för bankstödet kommer att kunna nedbringas högst väsentligt genom avvecklingen av nämnda statliga tillgångar.

De samhällsekonomiska kostnaderna är naturligtvis mycket svåra att kvantifiera. Bakom bankkrisen låg en samhällsekonomisk kris där ett centralt inslag var nedgången på fastighetsmarknaden och allmänt fallande tillgångsvärden. Att särskilja olika faktorer och deras effekter torde inte vara möjligt. Att bankerna drabbades så hårt påverkade utlåning och räntesättning och därmed samhällsekonomin. Den akuta bankkrisen och statens räddningsaktion kan därtill ha haft psykologiska konsekvenser som förstärkt de ändrade konsumtions-, investerings- och sparbeteenden som utlöstes av den samhällsekonomiska krisen.

Det är samtidigt ovedersägligt att de samhällsekonomiska kostnader och risker som stod på spel i samband med krisläget i bankerna och deras finansieringsproblem i utlandet var utomordentligt stora. Om bankkrisen kommit att utvecklas i mer okontrollerade former hade allmänhetens förtroende för betalningssystemet allvarligt skadats med svåröverblickbara samhällsproblem som följd. Stödet har fyllt sin huvudfunktion att bevara stabiliteten i betalningssystemet och ge banksystemet rådrum och förutsättningar att genomgå den nödvändiga rekapitaliseringen och omstruktureringen. Vidtagna stödåtgärder har också väsentligt bidragit till att stabilisera den labila situationen på stora delar av fastighetsmarknaden.

Vad gäller de strukturella effekterna av stödet och krisen är dessa naturligtvis av olika slag och dignitet. Här skall endast framhållas några av de mer synliga institutionella förändringarna.

Stödet har i första hand inneburit att en medelstor bank, Gota Bank, förvärvats av Nordbanken.

Härutöver har de två större bankaktiebolagsgrupper som involverats i olika stödavtal, sparbanksgruppen och föreningsbanksgruppen, genomgått betydande förändringar i struktur och ägarbild. Efter övergången till associationsformen bankaktiebolag har utvecklingen gått mot ett ökat inslag av externa ägare. Krisen har vidare medfört att samtliga bankgrupper tvingats genomföra en volymmässigt betydande omstrukturering av sina dåliga fastighetslån. De senare har helt eller delvis omvandlats till fastighets-tillgångar och samlats i särskilda dotterbolag eller avvecklingsbolag för utförsäljning. De två statliga bolagen, Securum och Retriiva, har därvid juridiskt helt avskiljts från sina tidigare moderbanker. Fastighetstillgångarna i dessa bolag och inom bankerna är i flera fall mycket stora och jämförbara med innehaven i större fastighetsbolag.

För att underlätta en avyttring av fastighetsinnehaven har riksdagen beslutat att bankerna skall kunna göra en utdelning i form av aktier i ett dotterbolag utan att detta får skattekonsekvenser (prop. 1995/96:104, bet. 1995/96:SkU19, rskr. 1995/96:123). Redan tidigare gäller, genom den s.k. lex Asea, att företag under vissa förutsättningar kan dela upp verksamheten i mindre delar utan omedelbara skattekonsekvenser.

En annan institutionell utveckling som torde ha påskyndats i spåren av de väletablerade bankernas kris är framväxten av ett antal nya banker av s.k. nischkaraktär. Den svenska bankstrukturen har därmed blivit mer heterogen och konkurrensintensiv.

9 Banksystemets återhämtning

I detta avsnitt redovisas den ekonomiska och finansiella återhämtning och stabilisering som skett i det svenska banksystemet under de senaste åren. Till grund för redogörelsen ligger bl.a. den rapport över institutens ekonomiska och finansiella situation som Finansinspektionen lämnade till regeringen i november 1995 (se *bilaga 2*). I rapporten analyserade inspektionen utvecklingen fram till hösten 1995. Utifrån de resultat och trender som därvid framkommer gjorde inspektionen vidare en bedömning av utsikterna för det närmast kommande året. Som underlag, utöver inspektionens material och erfarenheter, inhämtades också institutens egen bedömning av det ekonomiska läget och den framtida utvecklingen. Även andra externa bedömare tillfrågades. Institutens syn på en avveckling av det statliga stödet inhämtades också.

Till grund för sina bedömningar lade inspektionen särskilt utvecklingen av ett antal nyckeltal såsom problemengagemang, kreditförluster, rörelsere-sultat och kapitaltäckning. I de fall inspektionens analys av de enskilda instituten inneburit kvarstående osäkerhetsmoment eller tveksamheter hämtades ytterligare information in. En övergripande känslighetsanalys gjordes med avseende på utvecklingen av den allmänna räntenivån och fastighetsmarknaden.

Det är således i huvudsak den utredning som Finansinspektionen gjorde som ligger till grund för den fortsatta framställningen. Materialet har emellertid kompletterats med hänsyn till utvecklingen efter det att inspektionens rapport lades fram.

Banksektorn i stort

På grundval av 1994 års bokslut, delårsrapporterna t.o.m. september 1995 samt de fem större koncernernas bokslut för 1995 kan konstateras att banksystemet genomgått en radikal finansiell och ekonomisk rehabilitering under de senaste åren. De fem stora bankkoncernernas sammantagna rörelseresultat, som 1992 uppvisade rekordunderskottet 50 miljarder kronor, hade för 1994 svängt till ett överskott på 12 miljarder kronor. Bakom återhämtningen ligger en väl upprätthållen intjäningsförmåga i kombination med stadigt minskande kreditförluster. Denna gynnsamma utveckling har i stora drag samtliga koncerner fått del av, om än med inbördes skillnader. Flertalet visade överskott för helåret 1994 och samtliga fr.o.m. halvårsskiftet 1995. Återhämtningen fortsatte under 1995 men i långsammare takt i huvudsak beroende på att kreditförlusterna minskar i avtagande takt, en fortsatt svag kreditefterfrågan och en tilltagande konkurrens.

Den trendmässigt svaga utlåningen har inneburit god likviditet vilken i ökad utsträckning placerats i främst statspapper och certifikat. En annan trend har varit en kraftig neddragning av lån i utländsk valuta, från ca 50 % i slutet av 1991 till ner mot 35 % av balansomslutningen vid slutet av 1995.

Stark intjäning

Generellt kan sägas att banksystemet som helhet kunnat upprätthålla en stark intjäningsförmåga under 1990-talet trots att räntenettet påverkats negativt av stocken problemkrediter. Delvis har den försvagningen motverkats genom ökade marginaler mellan ut- och inlåningsräntorna. Framförallt har emellertid andra intäktskällor, som handeln med värdepapper och valutor, periodvis utvecklats mycket starkt liksom olika slag av avgiftsbelagda tjänster. Därtill kommer en jämfört med tidigare perioder mer återhållsam kostnadsutveckling till följd av hård rationalisering av kontor och personal.

BANKKONCERNERNAS RESULTATUTVECKLING

Efter ett rekordår 1993 då fallande räntor även gav betydande realisationsvinster för bankernas värdepappersportföljer föll intjäningen totalt sett tillbaka något 1994 och en viss nedgång noterades även för 1995. Utvecklingen förklaras bl.a. av ökad konkurrens och mindre räntemarginaler men även av en lugnare värdepappers- och valutahandel.

På kostnadssidan kan noteras att efter jämförelsevis hårda rationaliseringar sjönk kostnaderna avsevärt 1993. För 1994 och 1995 är bilden mer splittrad och totalt sett redovisades mindre kostnadsökningar som bl.a. speglar ökade satsningar inom Norden samt på interna telefonbanker. Det s.k. I/K-talet (intäkter i relation till kostnader) har sammantaget för banksektorn kunnat stärkas efter försvagningen i början av 1990-talet.

Minskande kreditförluster

Kreditförlusterna har sedan katastrofåret 1992 sjunkit snabbt. I stort sett halverades de såväl 1993 som 1994 varvid de sammantaget kommit ner till 1990 års nivå i absoluta tal. Trenden nedåt fortsatte under 1995 om än i svagare takt. I relation till utlåningen har förlustnivån i koncernerna kommit ner till under 1 %, alltså något högre än de låga nivåer på mindre än en halv procent som tidigare allmänt rådde.

Nedgången i kreditförluster återspeglar såväl den stabilisering på fastighetsmarknaden som skett efter de snabba värdefallen 1990-1992 som den allmänna ekonomiska återhämtningen. Instituterna har generellt inte träffats av någon "tredje våg" av massförluster på hushållskrediter, något som tidigare under krisen inte kunde uteslutas. Nya konstaterade kreditförluster härrör i stor utsträckning från redan gjorda reserveringar i kända problemengagemang. Några "nya" förluster är det således generellt sett inte fråga om, även om undantag finns.

Den positiva utvecklingen gäller också de s.k. problemkrediterna (lån där ränta och amortering uteblivit mer än 60 dagar eller lån med nedsatt ränta). Volymen problemkrediter netto, dvs. efter förlustreserveringar, har sjunkit från över 8 % till drygt 2 % av utlåningen. Denna minskning är viktig för bankernas räntenetto eftersom finansieringskostnaderna för problemkrediter därmed minskar. Det bör dock observeras att bankerna för skyddande av fordran omvandlat stora volymer problemkrediter till övertagna

fastighetstillgångar, omkring 40 miljarder kronor. Den sammantagna volymen problemstillgångar satt i relation till balansslutningen har också fallit tillbaka om än i något mindre utsträckning. I relation till bankernas primärkapital har en halvering skett sedan 1992. Övertagna tillgångar skall avspegla marknadsvärden och sålunda idealt sett inte bära någon förlustrisk. För vissa slag av fastigheter kan dock ett rättvisande marknadsvärde vara svårt att fastställa beroende på att olika förhållanden ändrats. Tillgångarna har till stor del lagts i särskilda förvaltningsbolag. Som ovan nämnts har bankerna givits möjlighet att avyttra innehaven genom att dela ut aktierna i bolagen till aktieägarna. Nämnas kan att Skandinaviska Enskilda Banken, Handelsbanken och Sparbanken Sverige aviserat en sådan utdelning av fastighetsbolag.

PROBLEMKREDITER OCH PROBLEMTILLGÅNGAR

Bankkoncernerna

Stärkt kapitaltäckning

Kapitaltäckningen utgör en central komponent i bedömningen av banksystemets återhämtning och motståndskraft mot framtida förluster. Här har avsevärda förbättringar skett genom en kombination av statliga kapitaltillskott, ägartillskott och intern kapitalrationalisering som redovisats i tidigare avsnitt. För 1994 bidrog det positiva rörelseresultatet till en fortsatt förstärkning av kapitalbasen. Utvecklingen under 1995 bekräftar bilden av en stabil konsolidering.

De större koncernerna hade vid utgången av september 1995 (Finansinspektionens senaste statistik) genomsnittligt en kapitaltäckningsgrad på 13 % varav 8 % utgjordes av primärt kapital. Moderbankerna låg drygt tre procentenheter högre. Som grupp redovisade de fristående sparbankerna en motsvarande kapitaltäckning. Jämfört med det lagstadgade kravet om 8 % får de uppnådda nivåerna anses vara betryggande. Internationellt sett har det svenska banksystemet idag en god kapitaltäckningsgrad och bland de högsta inom G10-gruppen.

KAPITALTÄCKNINGSGRAD

Bankkoncernerna, procent

Stabil finansieringssituation

Vid sidan om lönsamhetsutsikterna och kapitalsituationen är institutens finansieringssituation av väsentligt intresse för en bedömning av stabiliteten i banksystemet. En central faktor som påskyndade införandet av den statliga garantin hösten 1992 var sårbarheten i bankernas och bostadsinstitutens finansieringssituation. Under en längre tid hade gynnsamma förhållanden rått för upplåning utomlands. Institutens beroende av upplåning på interbankmarknaderna i Sverige och utomlands var stort. Bankernas totala utlåning till allmänheten översteg inlåningen från densamma med 230 miljarder kronor vid utgången av augusti 1992. Obalansen låg helt på utländska valutor. Upplåningen på den utländska interbankmarknaden uppgick till 350 miljarder kronor. Neddragningen av svenska institutens möjlighet att låna av utländska banker under hösten 1992 ledde till en ökning av upplåningskostnaderna. I syfte att underlätta företagets utlandsfinansiering via bank gjorde Riksbanken depositioner i bankerna motsvarande närmare 60 miljarder kronor i utländsk valuta.

Finansieringssituationen är idag helt annorlunda. Bankerna hade per den 31 december 1995 ett totalt inlåningsöverskott på 65 miljarder kronor samtidigt som utlåningsöverskottet i utländsk valuta reducerats till 74 miljarder kronor. Bankernas upplåning på den utländska interbankmarknaden var den 31 december 1995 något lägre än hösten 1992, nämligen 333 miljarder kronor. Dessutom har de svenska institutens utlåning till utländska banker ökat från 109 till 182 miljarder kronor under samma tid. Sett ur ett nettoperspektiv har därför beroendet av den utländska

interbankmarknaden minskat med 83 miljarder kronor. Prismässigt skiljer sig inte svenska bankers upplåningssituation från kontinentaleuropeiska bankers och de svenska bankerna har idag en mer robust struktur på finansieringen än som var fallet vid krisen. Den starkare finansieringssituationen gör bankerna betydligt mindre sårbara än tidigare.

Bostadsinstitutens finansiering har generellt varit mindre sårbar till följd av de längre löptiderna men även dessa instituts finansieringssituation har tydligt förbättrats. Volymen utestående lån sjunker. Finansieringen har också underlättats genom allmänhetens tidvis stora intresse för placeringar i privatobligationer. Finansiering i utlandet utgör ca 15 % av den totala finansieringen.

Enskilda institutgrupper

Samtliga *större affärsbankkoncerner* (Nordbanken, Svenska Handelsbanken, Skandinaviska Enskilda Banken, Sparbanken Sverige, Föreningsbanken) redovisade som nämnts rörelseöverskott för år 1995, om än med stora inbördes skillnader. Genomgående innebar detta resultatförbättringar under 1995. För samtliga moderbanker kan det ekonomiska läget betecknas som stabilt.

Med sin delvis annorlunda kundstruktur har Föreningsbanken inte återhämtat sig lika snabbt som övriga koncerner. Kreditförlusterna kulminerade också senare. Från 1993 har emellertid en fortlöpande resultatförbättring skett med stadigt sjunkande kreditförluster. För år 1995 uppvisade banken ett positivt rörelseresultat. Bankens stödavtal med staten har, efter uppsägning från bankens sida och godkännande av Bankstödsnämnden, upphört att gälla vid utgången av år 1995.

För bostadsinstitutet, varav flertalet ingår i de stora bankkoncernerna, kan konstateras att kreditförlusterna, som låg senare i tiden än för bankerna och som varit av betydligt mindre omfattning, vände nedåt under 1994. Institutet har totalt sett uppvisat rörelseöverskott samtliga år. Överskottet ökade 1994 och en viss förstärkning noterades även för perioden jan.-sept. 1995. Intjäningsförmågan är god och I/K-talet har stadigt förbättrats under senare år.

Ett generellt problemområde för bostadsinstitutet utgör utlåningen till yngre bostadsrättsföreningar med hus byggda till höga produktionskostnader under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Dessa har drabbats jämförelsevis hårt av sjunkande räntebidrag och ökade vakanser. Här återfinns en betydande del av institutets problemkrediter. En del av dessa låntagare kan förutses förorsaka kreditförluster de närmaste åren. Talen är emellertid inte av den storleksordningen, jämfört med den totala utlåningen, att institutets stabilitet hotas.

För statsägda Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB gäller att riksdagen under 1995 beslutade om en omstrukturering. Den innebär att lånestocken med stora förlustproblem, beviljad inom ramen för det statliga regelsystem som gällde t.o.m. 1991, överlätits till ett särskilt statligt bolag,

Venantius. Dess uppgift är att på för staten förmånligast möjliga sätt förvalta lånestocken under resterande avtalstid. SBAB har därmed givits stabila förutsättningar att hantera en marknadsmässig och sund lånestock i konkurrens med övriga institut.

Gruppen *mindre affärsbanker* rymmer några sedan länge etablerade banker samt ett antal relativt nystartade banker. Till gruppen räknas även några utlandsägda svenska dotterbanker. Liksom för de större bankerna har resultatutvecklingen för denna grupp varit positiv de senaste åren och sedan 1994 redovisas överskott. Genomgående har de minsta bankerna uppvisat en hög kapitaltäckningsgrad.

För de nystartade bankerna är ett karakteristiskt drag att verksamheten är smal med inriktning mot hushållen och med utnyttjande av billiga distributionsformer utan det traditionella kontorsnätet. Marknadsandelarna är ännu små. På utlåningssidan når ingen bank över 1 %. Även om dessa banker verkat endast under kort tid och det är svårt att bedöma de långsiktiga lönsamhetsförutsättningarna är deras ekonomiska situation fullt stabil.

Gruppen *fristående sparbanker*, totalt 90 st, rymmer såväl medelstora som mycket små banker. Överlag uppvisar sparbankerna en tillfredsställande stabilitet och en god kapitaltäckning. De större och medelstora bankerna redovisar generellt en starkare resultatförbättring det senaste året jämfört med de mindre.

För ett mindre antal sparbanker tillhörande den allra minsta storleksklassen med en balansslutning under 100 miljoner kronor, har återhämtningen gått förhållandevis trögt. Utvecklingen pekar på i vissa fall fortsatt relativt svaga resultat beroende på minskande utlåning och krympande marginaler. Finansinspektionens analys visar att även om det inte bedöms föreligga några akuta problem behövs det på längre sikt en bättre intjäningsförmåga. Betydande strukturella förändringar har skett inom sparbankssektorn den senaste tioårsperioden. En fortsatt strukturomvandling inom gruppen fristående sparbanker kan förutses även framöver. Under hösten 1995 tog bl.a. en av de mindre sparbankerna initiativ till en fusion med en näraliggande bank. Detta är ett normalt inslag i en process mot ökad koncentration och lönsamhet i sparbankssektorn. Såsom tidigare skett förutses detta även i framtiden kunna hanteras av instituten själva.

En av de större sparbankerna, Borås sparbank, fick vidkännas betydande kreditförluster ännu under de senaste åren. För att lösa bankens kapitalproblem har en ombildning till aktiebolag genomförts, varvid Sparbanken Sverige har lämnat kapitaltillskott och gått in som en betydande minoritetsägare.

Gruppen *företagsfinansierande institut* är kreditinstitut med statlig anknytning (Sveriges Allmänna Hypoteksbank, Landshypotek AB, Svenska skeppshypotekskassan, AB Svensk Exportkredit, AB Industrikredit och Lantbrukskredit AB). De har olika karaktär och uppgifter och redovisar sammantagna tillfredsställande nyckeltal samt en över tiden positiv utveckling. För ett av instituten, AB Industrikredit, fann inspektionen vid sin genomgång att situationen i vissa avseenden var mindre tillfredsställande. Sedan inspektionen lämnade sin rapport har emellertid

förhandlingar mellan staten och övriga ägare lett till att Nordbanken övertar hela Industrikredit som blir ett helägt dotterbolag till banken. De problem inspektionen uppmärksammade har därmed fått sin lösning.

Vad slutligen avser Securum och Retriva är situationen stabil och den planerade avvecklingen av bolagets tillgångar fortskrider.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den ekonomiska situationen i de olika institutgrupperna har stabiliserats. Finansinspektionens genomgång av de enskilda instituten visade att i ett par av dem fanns, trots en återhämtning, kvarvarande problem och viss osäkerhet om den uppnådda stabiliteten. I dessa fall har emellertid förändringar av i första hand ägarbildningen skapat stabilare verksamhetsförutsättningar.

10 Förutsättningar för en avveckling

Åtagandet är temporärt

Den svenska statens åtagande att garantera att banker och vissa andra kreditinstitut kan svara för sina förpliktelser i rätt tid är utomordentligt långtgående. Det var dock en nödvändig åtgärd i det mycket osäkra och kritiska läge som växte fram under hösten 1992. Betalningssystemets stabilitet och en fungerande kreditförsörjning är centrala funktioner i samhällsekonomin. Utsätts dessa för allvarliga rubbningar står mycket stora ekonomiska och sociala värden på spel. Varje stat har ett ansvar att tillse att stabilitet värnas och förtroende upprätthålls på dessa områden.

Ett så omfattande åtagande kan dock inte vara i kraft någon längre period om långsiktiga negativa effekter på de finansiella marknadernas funktion och effektivitet skall undvikas. Konkurrensvillkoren måste allmänt sett upplevas som rättvisa och sunda såväl nationellt som internationellt. Det finns också alltid en risk att aktörerna, om åtagandet upplevs som bestående, i olika avseenden anpassar sitt beteende i en riktning som på sikt ökar risktagandet och hämmar branschens effektivitet och konkurrenskraft. Förekomsten av sådana effekter är alltid svåra att belägga men inte desto mindre nödvändiga att motverka.

Dessa är starka skäl för att riksdagens beslut avsåg ett temporärt åtagande. Det nuvarande stödsystemet är inte förenligt med en mer normal situation på kreditmarknaden. Frågan är således inte om en avveckling av åtagandet skall ske utan när åtagandet kan avvecklas utan att fordringsägarnas intressen riskeras.

Det har i olika sammanhang diskuterats om åtagandet på något sätt kan avvecklas partiellt, t.ex. att det inte skulle gälla nytillträdande institut på marknaden eller inte gälla för nya förpliktelser. Utöver att sådana åtgärder skulle stöta på en rad svåra avgränsningsproblem är åtagandet av den karaktären att det bör avvecklas helt och fullt vid en enda tidpunkt. Det tillkom vid en bestämd tidpunkt när stabiliteten i betalningssystemet endast kunde garanteras genom att statens åtagande omfattade samtliga fordringar.

Vid återvunnen stabilitet i systemet bör det i konsekvens härmed upphöra att gälla för samtliga fordringar vid en bestämd tidpunkt.

I det följande görs en bedömning av huruvida de ekonomiska förutsättningarna för en avveckling kan sägas föreligga, vilket inkluderar den samhällsekonomiska bilden. Även situationen inom tillsynsområdet samt vissa regleringsfrågor finns det anledning att uppmärksamma.

Förutsättningarna för kreditinstituten

Den tidigare genomgången av institutens ekonomiska och finansiella situation har visat att den svenska kreditmarknaden ånyo uppnått en god finansiell stabilitet. Detta gäller generellt för såväl olika grupper av institut som för olika storleksgrupper. I ett antal fall har Finansinspektionen kunnat konstatera kvarstående problem men dessa har bedömts vara hanterliga med hänsyn till uppnådd konsolidering och intjäningsförmåga. För ett par bolag, Borås Sparbank och AB Industrikredit, har det bedömts nödvändigt att genom ägarförändringar skapa förutsättningar för en fortsatt stabil verksamhet. Olika åtgärder har här vidtagits i syfte att undanröja nämnda problem.

Finansinspektionens analys visar på ett allmänt ökat konkurrenstryck och mindre marginaler. Trenden mot fortsatt minskande kreditförluster har samtidigt varit stabil. Den trenden förutses bestå även om förlusterna på fastighetsmarknaden ännu inte helt har ebbat ut. Den långsiktiga räntenedgången sedan sommaren 1995 stärker därtill fastighetsmarknaden och minskar risken för ytterligare större kreditförluster.

Problemkrediterna är alltså relativt stora för en del institut men en successivt ökad reserveringsgrad innebär att framtida förluster på dessa krediter bör bli begränsade. Det finns med dessa förutsättningar goda möjligheter till en fortsatt hävdad resultatutveckling även om utsikterna självklart varierar mellan de enskilda instituten. Banksystemet har därtill en stark kapitaltäckning som buffert mot eventuella oförutsedda förluster.

Den stabila internationella finansieringen visar att utländska placerare har förtroende för de svenska instituten. I dagens situation är ratinginstitutens bedömning generellt att det statliga stödet inte spelar någon stor roll för kreditvärdigheten. Bedömare av den svenska kreditmarknaden är medvetna om stödets temporära karaktär och har tagit hänsyn till det. Oberoende av stödet har bankerna något olika värdering beroende på faktorer som kreditportföljens kvalitet, intjäningsförmåga och kapitaltäckning.

När åtagandet upphör kan allmänt sägas att en även i formellt hänseende normalisering av kreditvärderingen sker från en tidigare delvis konstlad värderingsgrund. Även om en avveckling redan är in-tecknad kan åtgärden väntas bli uppmärksammas. Vissa nedgraderingar kan inte uteslutas, delvis betingade av kortsiktiga psykologiska reaktioner. Detta får ses som ett naturligt inslag i normaliseringen och utgör inget hot mot bankernas och övriga kreditinstituts möjlighet till finansiering.

Analysen i dess helhet visar att en normalisering av verksamheten skett. Detta bekräftas också av att instituten på Finansinspektionens förfrågan ansåg att det statliga bankstödet nu var moget att avvecklas utan risk för fordringsägarna. En normalisering utesluter inte fortgående strukturrationaliseringar. Framtida lönsamhet kommer i ökad utsträckning att bli beroende av kostnadseffektivitet. Detta är emellertid problem av annat slag än de som banksystemet nu övervunnit.

I Finansinspektionens analys görs även försök till en allmän bedömning av institutens känslighet för en negativ utveckling av det allmänna ränteläget eller på fastighetsmarknaden. Effekterna är naturligtvis i många fall svåranalyserade, bl.a. med hänsyn till de olika anpassningsmöjligheter som föreligger. Bankernas i huvudsak goda utveckling under 1994 trots uppgången i de långa räntorna under det året visar att sådana möjligheter finns. En problembeskrivning visar att de negativa konsekvenserna i stort vid t.ex. en höjning av den allmänna räntenivån bör kunna rymmas inom ramen för de löpande resultaten. Kapitaltäckningen skulle inte hotas. Denna slutsats utgår från läget vid halvårsskiftet. Räntenivån är innevarande vinter omkring två procentenheter lägre. I konsekvens härmed bör bankerna kunna tåla en motsvarande kraftigare ränteuppgång. Finansinspektionen konstaterar samtidigt att bankerna generellt bör ha blivit känsligare för räntehöjningar än tidigare som följd av de stora obligationsportföljerna och fastighetsinnehaven. Även en försämring av läget på fastighetsmarknaden med tillkommande nedskrivningsbehov har bedömts kunna hanteras inom ramen för det uppnådda resultatet. Dessutom innebär bankernas möjligheter att dela ut aktier i fastighetsförvaltande bolag att beroendet av fastighetsmarknaden kan minskas.

De allmänekonomiska förutsättningarna

Bankstödet infördes vid en tidpunkt då samhällsekonomin utsattes för osedvanligt kraftiga störningar. Den svenska ekonomin uppvisade tydliga inslag av deflation med betydande prisfall på olika tillgångsmarknader, en kraftig realräntestegring och snabbt stigande arbetslöshet. Osäkerheten om utvecklingen och oron för framtiden var större än någonsin tidigare under efterkrigstiden. Hushåll och företag såg sig tvungna att prioritera återhållsamhet och skuldsanering. I detta svaga och osäkra allmänekonomiska läge var det synnerligen viktigt att myndigheterna tog ansvar för att säkerställa stabiliteten i betalningssystemet. En kedja av bankkonkurser skulle ha fått dramatiska effekter på ekonomin.

Idag är det ekonomiska läget i viktiga avseenden ett helt annat. De senaste årens starkare konjunktur har lett till snabb produktionsökning inom industrin med kraftigt ökande export och investeringar samt betydande resultatförbättringar. Även vissa tjänstenärings har utvecklats positivt. Byggnadsverksamheten har emellertid varit svag. Vidare har den privata konsumtionen varit återhållen beroende på ett högt sparande i kombination med betydande finanspolitiska åtstramningar. Inflationen har varit stabilt

låg under en följd av år. BNP ökade 1994 med drygt 2 % och uppskattas för 1995 ha stigit med omkring 3,5 %. Även om en försvagning av industrikonjunkturen kan förutses uppvisar det allmänekonomiska läget en helt annan stabilitet än i början av 1990-talet.

Hög självfinansieringsgrad inom industrin och högt sparande bland hushållen har hållit tillbaka kreditefterfrågan. En fortsatt tillväxt liksom lägre räntor bör lägga grunden till inte bara ökad kreditefterfrågan utan också till stabilare tillgångsvärden och säkerheter för institutens kreditgivning.

Eftersom bankkrisen till stor del hade sin grund i en djup fastighetskris och bankerna idag har stora fastighetsinnehav, är situationen på fastighetsmarknaden av stor betydelse. Prisrekylen för kommersiella fastigheter de första åren på 1990-talet var dramatisk med som ovan nämnts prisfall på över 50 % för centrala fastighetslägen i storstäderna. En motsvarande kraftig prisuppgång hade skett under andra hälften av 1980-talet. Hyresnivåerna i de bästa lägena utvecklades likartat om än med mindre amplituder. På bostadsmarknaden har förändringarna generellt varit mindre dramatiska men i huvudsak följt samma mönster.

En heltäckande bild av det nuvarande marknadsläget och utsikterna medger inte statistiken. De historiska erfarenheterna av stora prisfall är vidare begränsade. Allmänt sett kan dock konstateras att det tidigare mycket dystra läget i samband med den fallande pristrenden ersatts av ett stabilare läge sedan något år tillbaka. För kommersiella lokaler har tendenserna till stigande priser och hyror varit tydligast i storstädernas centrala delar där vakansgraden sjunkit och uthyrningsaktiviteten ökat väsentligt.

För bostadsfastigheter får läget också sägas vara stabilare än för några år sedan. Sedan 1994 har vissa prisökningar på hyreshus och egnahem kunnat noteras. I botten ligger bättre konjunktur och sysselsättningsläge. Den tidigare fruktade tredje vågen av kreditförluster i anknytning till hushållens bostadslån har som nämnts inte inträffat. Som ovan framhållits finns de största finansiella problemen på bostadsmarknaden inom vissa kategorier bostadsrättsföreningar med hus byggda under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Totalt sett utgör dessa bostäder dock en begränsad del av marknaden.

Även om återhämtningen på fastighetsmarknaden således ännu är partiell och generellt sett svag innebär detta omslag ändå en ökad ekonomisk stadga för bankernas fastighetsengagemang totalt sett. Marknaden är i bättre balans med långsiktigt bättre anpassade fastighetsvärden än för ett par år sedan. Inom denna stabilare ram kan emellertid förutses en del fortsatta problem. Dessa är delvis väl identifierade och av begränsad omfattning för institutens totala ekonomi. Bankkoncernernas stora kommersiella fastighetsinnehav är ett annat och nytt inslag av mer strukturell karaktär både för bankerna och för fastighetsmarknaden. En avyttring av dessa innehav kan ske på olika sätt och kräva olika lång tidsutdräkt. Som ovan redovisats har riksdagen beslutat åtgärder som underlättar en avyttring genom s.k. fission. Den långsiktiga räntenedgång som skett minskar också riskerna för ytterligare nedskriv-

ningsbehov. Sammantaget måste avvecklingen av bankernas fastighets-tillgångar bedömas kunna ske utan stora problem.

En konklusion av den genomgång som här gjorts av läget i kreditinstituten och i samhällsekonomin är att de ekonomiska förutsättningarna nu är uppfyllda för att avveckla bankstödet.

En avveckling av statens åtagande innebär inte något hot mot det finansiella systemets stabilitet och fordringsägarnas intressen riskeras inte.

Tillsyn och reglering

En konsekvens av den svenska bankkrisen är att tillsynen av kreditinstituten samt i vissa delar den reglering som omfattar såväl instituten som tillsynen kritiskt måste granskas. Tillsynens effektivitet och inriktning samt institutens egen styrning och kontroll av verksamheten är frågor som därvid ställts i fokus. Vid sidan om myndigheternas ansvar visar erfarenheterna att instituten själva måste ta ett större eget ansvar för ökad säkerhet i verksamheten. Genomlysningen av stödsökande institut under krisåren visade på betydande brister i bankernas system för styrning, information och kontroll.

På myndighetsnivå arbetar Finansinspektionen idag med en mer funktionsinriktad organisation varvid ökad kompetens inom området riskhantering getts stor vikt. Arbetet syftar bl.a. till att skärpa kraven på institutens egen styrning och kontroll av viktiga riskområden. I krisens spår framkom även att normala försiktighetsprinciper inom den traditionella kreditgivningsverksamheten i många fall hade åsidosatts. Internationellt står idag hanteringen av andra risker i fokus, i första hand i samband med handeln med derivatinstrument. Detta gäller också för Sverige. Även på det området kommer betydande tillsynsinsatser att krävas de närmaste åren; kravet måste ställas att instituten skall uppnå en tillräckligt god kompetens och riskkontroll. Ett annat prioriterat område omfattar striktare värderings- och redovisningsregler för olika slag av tillgångar. Finansinspektionen menar att behovet av ett större antal platsundersökningar är en viktig tillsynserfarenhet.

Gjorda erfarenheter pekar emellertid också på brister i det regelverk som reglerar institutens verksamhet samt i viktiga avseenden tillsynens förutsättningar. Regeringen tillsatte som följd härav våren 1995 Banklagskommittén (FI 1995:09, dir. 1995:86). Kommittén skall bl.a. utreda vilka regler för riskhantering och intern kontroll samt för beslutsfattande i instituten som bör gälla. Den skall vidare analysera riktlinjerna för tillsynen samt behovet av nya regler för sanktioner. Begreppet vårdslös kreditgivning och förutsättningarna för skadeståndsskyldighet skall också utredas. Ett annat område av stor vikt är att överväga behovet av särskilda regler för situationer då ett enskilt institut har finansiella svårigheter.

Arbetet att öka säkerheten på de finansiella marknaderna måste ske i samverkan mellan myndigheter, instituten och andra aktörer på marknaden. Det bör framhållas att detta arbete i stora delar sker inom ramen för EU-samarbetet samt i olika internationella organisationer. Med de insikter som vunnits under senare år och de olika åtgärder som är under genomförande kan dock konstateras att myndigheterna idag står bättre rustade än tidigare att verka för ökad säkerhet.

En svensk insättningsgaranti

Det svenska banksystemet levde under stabila och hårt reglerade förhållanden under i stort sett hela efterkrigstiden fram till mitten av 1980-talet. Den samhällsekonomiska utvecklingen var också stabil. I konsekvens härmed kom det för svensk del aldrig att bli aktuellt att införa någon särskild ordning för garanti av insättarnas medel i bank. Allmänhetens bankinlåning betraktades som helt trygg. Av olika skäl kom emellertid sådana garantisystem att införas i flera andra länder där erfarenheterna delvis var annorlunda.

Med den svenska bankkrisen i nära minne och med den friare struktur och ökande konkurrens som nu vinner insteg på marknaden, har det ansetts finnas goda skäl att även i Sverige ha ett system som bestående stärker konsumentskyddet sedan statens temporära åtagande avvecklats. Den enskilde skall vara tillförsäkrad ett sådant skydd för sina insättningar i bank att en eventuell kris i en bank inte riskerar insättarens medel upp till en rimlig nivå. Ett annat skäl för Sverige att ha ett system för insättningsgaranti är att denna fråga finns reglerad inom EU i ett särskilt direktiv som medlemsländerna skall införliva i sina lagstiftningar.

Riksdagen har fattat beslut (prop. 1995/96:60, bet. 1995/96:NU7, rskr. 1995/96:83, SFS 1995:1571) om ett svenskt system för insättningsgaranti som trädde i kraft vid årsskiftet 1995/1996. Detta system finansieras av bankerna själva och utgör en garanti för att insättningar i bank upp till nivån 250 000 kronor per person och bank inte går förlorade vid en konkurs. Insättningsgarantins ändamål är primärt att utgöra ett väl avgränsat och säkert skydd för i första hand konsumenterna. Till viss del kan en sådan garanti även komma att bidra till att minska de s.k. systemriskerna genom att minska risken för uttagsanstörningar hos banker.

Statens framtida roll vid bankkriser

Det temporära statliga åtagandet illustrerar att staten har det yttersta ansvaret för betalningssystemets stabilitet. Det ansvaret följer av systemets centrala funktioner för samhällsekonomin och de kostnader som riskeras om systemet allvarligt skadas och allmänhetens förtroende inte kan upprätthållas. Den finansiella krisen i bankerna i början av 1990-talet var så djup och omfattande och utvecklades i ett så osäkert samhällsekonomiskt

läge att den hade karaktären av systemkris. De potentiella skadorna på betalningssystemet och därmed på samhällsekonomin av fallissemang bland bankerna bedömdes som utomordentligt stora.

Under mindre exceptionella allmänekonomiska förhållanden är det inte givet att staten skall rädda enskilda banker från konkurs eller på annat sätt hålla bankernas långivare skadeslösa. Det är endast då betalningssystemets stabilitet allvarligt kan skadas som staten har ett särskilt ansvar att vidta nödvändiga åtgärder. En avvägning måste här ske från fall till fall.

Under omständigheter som inte har karaktären av eller inte antas leda till en systemkris, bör det avgörande skyddet vid en bankkris i stället utgöras av ett tydligt konsumentskydd i form av en insättningsgaranti där bankerna själva svarar för finansiering av skyddet.

Som ovan framgått (avsnitt 6) är den lagstiftning som berör statens möjligheter att ingripa i enskilda krisdrabbade institut knuten till det nuvarande statliga åtagandet. En avveckling av åtagandet inbegriper också denna kompletterande lagstiftning. Det finns av denna anledning behov att närmare utreda vilka lagfästa möjligheter myndigheterna bör ha att ingripa i institut som är på väg att allvarligt försvaga sin finansiella ställning och därvid riskerar ett fallissemang. Det gäller dels frågan om att i tid kunna korrigera en felaktig utveckling, dels att när så kan bedömas absolut nödvändigt få kontroll över en verksamhet för att kunna rekonstruera den.

En huvudpoäng i detta resonemang är att ett tidigt ingripande från myndigheternas sida kan vara det mest kostnadseffektiva sättet för samhället och skattebetalarna att reda ut en kris. Vill myndigheterna få tidig kontroll över ett institutet är det bl.a. av intresse att överväga vilka uppgifter och befogenheter som kan tillföras det nya systemet för insättningsgaranti. Det finns exempel utomlands på att motsvarande garantisystem även kan utnyttjas i sådana sammanhang.

Ovanstående frågor ingår, som ovan nämnts, i Banklagskommitténs uppdrag.

11 Juridiska frågor vid en avveckling

Den 8 juni 1995 fick justitierådet Johan Munck i uppdrag att utreda de legala förutsättningarna för en avveckling av det statliga bankstödet. Han har redovisat uppdraget i en promemoria benämnd "Några juridiska frågor vid en avveckling av bankstödet" (se *bilaga 3*).

I promemorian behandlas först de uttalanden som riksdagen gjorde 1992 om att statens åtagande skulle kvarstå så länge som det behövdes och att en avveckling skulle ske utan att fordringsägarnas intressen riskerades. Utredaren finner att staten i juridisk mening inte är bunden av dessa uttalanden som inte var av civilrättslig utan av offentligrättslig karaktär och som saknade konkreta adressater.

I promemorian anförs dock att man kan räkna med att staten har som utgångspunkt att de åtaganden som följer av en rimlig tolkning av riksdagsbeslutet skall uppfyllas oberoende av att det inte skulle vara möjligt för en-

skilda parter att hävda eventuella rättsanspråk vid domstol. Utredaren finner att den tolkning av riksdagens uttalande som ligger närmast till hands är att statens stödåtagande vid en avveckling skall kunna bortfalla inte endast beträffande därefter uppkommande förpliktelser utan även beträffande de vid avvecklingen redan uppkomna fordringarna. Vad staten har åtagit sig är att inför en avveckling försäkra sig om att banker och andra kreditinstitut kan antas ha förmåga att i rätt tid betala redan uppkomna fordringar och att, om detta bedöms vara osäkert beträffande något eller några kreditinstitut, träffa specialarrangemang i fråga om sådana institut.

Skulle riksdagen avveckla statens bankstödsåtagande utan att de angivna förutsättningarna är för handen synes det inte kunna hävdas att detta strider mot grundlagen, men enligt utredarens mening kan en utfästelse gentemot marknaden av aktuellt slag givetvis inte brytas utan allvarliga konsekvenser med avseende på den framtida trovärdigheten i liknande sammanhang.

I promemorian behandlas vidare de s.k. stödbrev som staten utfärdat i vissa fall i samband med att banker och andra kreditinstitut utgivit obligationer och certifikat eller ingått svappavtal och andra förbindelser. Utredaren finner det inte uteslutet att staten genom att utfärda stödbreven skall anses ha i förhållande till adressaterna åtagit sig att följa de uttalanden som gjorts av riksdagen - åtminstone i den del de återgetts i breven - i vad avser villkoren för avveckling av bankstödsåtagandet.

När det gäller frågan under vilka förutsättningar stödbreven skulle kunna leda till ersättningsansvar anser utredaren att en rimlig ståndpunkt från statens sida är densamma som angetts ovan beträffande ansvaret för uttalandena vid införandet av bankstödet. Statens eventuella ansvar mot dem till vilka stödbreven utfärdats skulle alltså vara begränsat till en skyldighet att inför en avveckling försäkra sig om att banker och andra kreditinstitut skäligen kan antas ha betalningsförmåga för redan uppkomna fordringar och att, om så inte är fallet beträffande något eller några kreditinstitut, träffa specialarrangemang i fråga om dessa institut. Först om staten skulle visa sig ha brustit i dessa avseenden skulle ersättningsskyldighet kunna tänkas uppkomma.

Eftersom bankstödsåtagandet endast gått ut på att fordringarna skall betalas i rätt tid, behöver staten, enligt promemorian, däremot i princip inte ta på sig något ansvar för den omedelbara värdeförsämring som ev. kan uppkomma i samband med en avveckling. Inte heller behöver staten ta på sig ansvaret för det fall ett kreditinstitut tvingas inställa betalningarna till följd av en utveckling som inte kunde förutses vid stödsystemets avveckling.

Beträffande möjligheten av att staten blir instämd till en utländsk domstol med hänvisning till att stödbrev utfärdats förs i promemorian ett resonemang utifrån principerna om statsimmunitet. Slutsatsen är att en rättegång av aktuellt slag inte ter sig teoretiskt utesluten. Hur den materiella bedömningen i så fall skulle utfalla vågar dock inte utredaren ha någon uppfattning om.

Promemorian avslutas med ett avsnitt innehållande förslag till åtgärder vid bankstödsåtagandets avveckling. Med hänsyn till vad som antagits åvila

staten vid en avveckling föreslås att en sådan åtgärd föregås av en undersökning huruvida de stödberättigade kreditinstituten med tillräcklig grad av säkerhet kan antas ha betalningsförmåga för redan uppkomna förpliktelser. Skulle sådan betalningsförmåga generellt bedömas vara för handen kan, enligt promemorian, lagen om statligt stöd till banker och vissa andra kreditinstitut upphävas utan att några särskilda avtal eller någon övergångsreglering behövs.

Om betalningsförmågan bedöms som osäker för något eller några kreditinstitut föreslås att staten redan före det generella åtagandets avveckling ser till att stödavtal träffas med dessa institut och att avtalen får en sådan konstruktion att de inte utan vidare kan sägas upp av de berörda instituten utan behåller sin giltighet gentemot ett sådant institut till dess att det har uppnått finansiell stabilitet. Lagen om statligt stöd bör emellertid, enligt promemorian, upphävas när det generella garantiåtagandet återtas. Det anförs att man skulle kunna tänka sig en övergångsbestämmelse av innebörd att lagen även efter ett upphävande skulle kunna tillämpas i sådana eventuella fall då ett statligt stödåtagande skall gälla även fortsättningsvis. Under förutsättning att stödavtal med den utformning som nyss nämnts kommer till stånd mellan staten och sådana institut som inte bedöms tillräckligt stabila skulle emellertid en sådan övergångsreglering inte vara nödvändig enligt promemorian.

12 Stödåtagandet avvecklas

Regeringens förslag: Statens åtagande att banker och vissa andra kreditinstitut kan fullgöra sina förpliktelser i rätt tid skall upphöra att gälla vid utgången av juni månad 1996. Samtidigt skall lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut upphöra att gälla.

Bestämmelsen i lagens 27 § om begränsningar i möjligheterna att utnyttja rätt till avdrag för underskott flyttas till lagen (1993:1539) om avdrag för underskott av näringsverksamhet.

Bestämmelserna om samråd mellan Riksbanken och Finansinspektionen utvidgas. Riksbankens samrådsskyldighet med Bankstödsnämnden och Riksgäldskontoret i frågor som berör Bankstödsnämndens verksamhet avskaffas.

Promemoriornas förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har yttrat sig angående frågan om bankstödet avveckling tillstyrker förslaget. *Finansinspektionen* har uppgett att den ekonomiska utvecklingen för tiden efter det att inspektionen avlämnade sin rapport inte ger inspektionen anledning att ändra uppfattning i frågan om lämpligheten av att avveckla

bankstödet under 1996. *Riksbanken* och *AP-fonden* har dock angett att en förutsättning för en avveckling av det statliga åtagandet är att åtgärder vidtas beträffande Industrikredit. *Göta hovrätt* har anfört att eftersom vissa av de åtaganden som gjorts med stöd av lagen om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut torde kvarstå efter den föreslagna avvecklingstidpunkten synes det inte kunna uteslutas att tvist om tolkning eller tillämpning av avtal om statligt stöd uppkommer efter denna tidpunkt. Med hänsyn härtill ifrågasätter hovrätten om inte möjligheten till prövning inför Prövningsnämnden för bankstödsfrågor övergångsvis bör finnas kvar.

Riksbanken har föreslagit att samrådet mellan Riksbanken och Finansinspektionen skall författningsregleras i större omfattning än vad som är fallet i dag.

Skälen för regeringens förslag: Såsom framgått av tidigare avsnitt i denna proposition har banksystemet i sin helhet i dag återfått finansiell och ekonomisk stabilitet. Utsikterna till en fortsatt stabil utveckling bedöms också vara goda. Till grund för denna bedömning ligger även en samhällsekonomisk återhämtning och bättre stabilitet på fastighets-marknaden.

Vad avser situationen för enskilda institut kan konstateras att utsikterna bedöms som tillräckligt stabila i samtliga institut.

Det kan således på goda grunder antas att de banker och andra kreditinstitut som skulle kunna vara berättigade till stöd har förmåga att i rätt tid betala sina redan uppkomna förpliktelser.

Vid sidan av de ekonomiska förutsättningarna har också andra aspekter på banksystemets situation och verksamhetsförutsättningar behandlats i propositionen. Hit hör olika åtgärder som berör tillsyn och lagreglering och som syftar till att öka säkerheten i institutens verksamhet. En slutsats är att på dessa olika områden sker ett betydande förändringsarbete vilket ökar förutsättningarna för att kontrollera och bevara stabiliteten i de enskilda instituten och i banksystemet. En påtaglig förändring är att konsument-skyddet varaktigt har stärkts genom systemet för insättningsgaranti som inrättats vid årsskiftet.

I avsnitt 11 har redogjorts för innehållet och slutsatserna i den av justitierådet upprättade promemorian om statens eventuella ansvar för gjorda uttalanden i samband med införandet av bankstödsåtagandet och på grund av de utfärdade stödbreven. Resonemanget i promemorian är väl underbyggt. Det saknas anledning att anta att statens ansvar vid en avveckling av bankstödsåtagandet skulle sträcka sig längre än vad utredaren kommer fram till i sin promemoria, dvs. en skyldighet att inför en avveckling försäkra sig om att de stödberättigade instituten skäligen kan antas ha betalningsförmåga för redan uppkomna fordringar och att, om så inte skulle vara fallet beträffande något eller några institut, träffa specialarrangemang med dessa institut. Ersättningsskyldighet skulle därmed endast kunna tänkas uppkomma om staten skulle brista i dessa avseenden.

Därmed föreligger förutsättningarna att avveckla det åtagande, innebärande att banker och vissa andra kreditinstitut kan fullgöra sina förpliktelser i rätt tid, som riksdagen beslutade den 18 december 1992. Åtagandet upphör därmed att gälla beträffande dessa instituts samtliga

förpliktelser oavsett när de uppkommit. I och med att avtalet med Föreningsbanken upphört vid årsskiftet 1995/96 finns inte några kvarvarande avtal ingåna under det generella stödåtagandet. Samtidigt som åtagandet upphör bör lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut upphävas. Det statliga åtagandet och nyss nämnda lag bör lämpligen upphöra att gälla vid utgången av juni månad 1996.

I och med att lagen upphävs upphör även Prövningsnämnden för bankstödsfrågor (ang. dess uppgifter se avsnitt 6). Som framgått av redogörelsen i avsnitt 8 återstår det i dag endast ett stöдавtal, nämligen avtalet mellan staten och de elva sparbanksstiftelserna vilket träffats utanför åtagandet av den 18 december 1992. Eventuella tvister med anledning av det avtalet skall enligt en bestämmelse i avtalet avgöras genom skiljeförfarande. Något behov av att, såsom Göta hovrätt ifrågasatt, övergångsvis behålla reglerna om prövning av tvister inför Prövnings-nämnden föreligger därför inte.

Lagens 27 § - som infördes genom en lagändring den 1 januari 1994 (prop. 1993/94:50, bet. 1993/94:SkU15, rskr. 1993/94:108) - innehåller en bestämmelse som begränsar möjligheterna att utnyttja underskottsavdrag om aktier eller andelar överläts i ett stödberättigat företag i vilket staten direkt äger samtliga aktier eller andelar. Denna begränsning bör även fortsättningsvis gälla för de av staten direkt ägda företag som har haft möjlighet att erhålla statligt stöd. Bestämmelsen kan lämpligen föras in i lagen (1993:1539) om avdrag för underskott av näringsverksamhet.

I lagen (1993:5) om inkomstskatteregler vid statligt stöd till vissa kreditinstitut finns bestämmelser om den skattemässiga behandlingen av bankstöd. Med hänsyn till att denna lag även innehåller bestämmelser om återbetalning av sådant stöd bör lagen inte upphävas redan nu.

Samråd mellan Riksbanken och Finansinspektionen, Bankstödsnämnden och Riksgäldskontoret

I och med att bankstödet föreslås bli avvecklat så kommer de av Bankstödsnämndens uppgifter som är relaterade till stödverksamheten att upphöra. Det aktualiserar frågan om vad som bör ske med de bestämmelser om samråd mellan Riksbanken, Bankstödsnämnden, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret som finns i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank och i respektive myndighets instruktion. Samrådsskyldigheten infördes i samband med att bankstödet inrättades.

Bestämmelserna i riksbankslagen föreskriver att samråd skall äga rum mellan Riksbanken och de övriga myndigheterna i frågor som berör Bankstödsnämndens verksamhetsområde eller som i övrigt har samband med betalningssystemets stabilitet. Med Bankstödsnämndens verksamhets-område avses stödverksamheten enligt lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut. De uppgifter som Bankstödsnämnden ålagts enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti omfattas således inte av samrådsskyldigheten.

Något samråd beträffande frågor kopplade till bankstödet kan naturligtvis inte längre bli aktuellt om bankstödet avskaffas. Det finns inte

heller anledning att behålla bestämmelserna om samråd mellan Riksbanken och Riksgäldskontoret i frågor som i övrigt har samband med betalningssystemets stabilitet. Något behov av samråd mellan Riksbanken och Bankstödsnämnden, i dess nya roll som administratör av insättningsgarantisystemet, torde f.n. inte heller finnas.

Däremot kan det finnas skäl att behålla en samrådsskyldighet mellan Riksbanken och Finansinspektionen i frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet.

Riksbanken har i sitt remissvar framfört att en reglering av samrådsskyldigheten respektive uppgiftsskyldigheten mellan myndigheterna bör täcka in fler uppgifter än frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet. Det är enligt Riksbanken viktigt att uppgiftsskyldigheten mellan myndigheterna omfattar alla de uppgifter som mer eller mindre rutinmässigt behöver utbytas mellan myndigheterna.

Finansinspektionen har det primära ansvaret för tillsynen över de finansiella instituten och marknaderna i Sverige. Riksbanken ansvarar för valuta- och kreditpolitiken och skall främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Därmed har Riksbanken också ett ansvar för de finansiella marknaderna. Riksbanken har i detta sammanhang exempelvis möjlighet att bistå företag som står under Finansinspektionens tillsyn med kredit vid t.ex. likviditetssvårigheter. Myndigheternas ansvarsområden gränsar som synes mot varandra och det finns således behov av att samråd kan ske mellan myndigheterna så att dessa kan fullgöra sina respektive uppgifter. Det förekommer visserligen redan samråd mellan myndigheterna men det sker till stor del utan författningsreglering. För att underlätta informationsöverföringen mellan Riksbanken och Finansinspektionen finns det enligt regeringens mening skäl att, såsom Riksbanken har föreslagit, reglera det samråd mellan Riksbanken och Finansinspektionen som är nödvändigt för att myndigheterna skall kunna fullgöra de uppgifter som åligger dem. Bestämmelsen om samråd i Riksbankslagen bör därför inte begränsas till frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet utan Riksbanken bör även samråda med Finansinspektionen i andra viktigare frågor som berör inspektionens tillsynsverksamhet. En korresponderande bestämmelse riktad till Finansinspektionen innebärande att inspektionen skall samråda med Riksbanken i viktigare frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet eller berör Riksbanken med hänsyn till dess ansvar för valuta- och kreditpolitiken och för betalningsväsendet, bör tas in i instruktionen för inspektionen.

Samrådsbestämmelser riktade till övriga berörda myndigheter finns, som nämnts ovan, i förordningarna för Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och Bankstödsnämnden. Dessa kommer regeringen att se över.

13 Förändringar av Bankstödsnämndens verksamhet

Regeringens förslag: Bankstödsnämnden ombildas till Insättningsgarantinämnden.

Promemorian innehåller inte något förslag i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: En avveckling av bankstödet kommer organisatoriskt att beröra Bankstödsnämndens verksamhet. Bankstöds-nämnden inrättades den 1 maj 1993 och tog då över arbetet med bankstödet från Finansdepartementet. Nämnden fick vid samma tidpunkt också i uppdrag av regeringen att förvalta statens aktier i Nordbanken, Gota Bank och Securum. Efter rekonstruktionen av Gota Bank - där den friska delen av banken såldes till Nordbanken och de dåliga krediterna avskiljdes till Retriva AB - förvaltade Bankstödsnämnden med stöd av 5 § i förordningen (1993:890) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut även Retriva. Utöver stöd- och ägarverksamheten fick nämnden från årsskiftet även i uppgift att ansvara för det svenska systemet för garanti av insättningar (prop. 1995/96:60, bet. 1995/96:NU7, rskr. 1995/96:83). I propositionen konstaterades att nämndens kvarvarande uppgifter efter en avveckling av det statliga stödåtagandet (ägar- och insättningsgarantiverksamheten) kommer att vara så pass disparata att det bör föranleda att andra former för statens ägande övervägs (se s. 78).

Stödverksamheten

I Bankstödsnämndens stödverksamhet återstår ett stödavtal med de 11 sparbanksstiftelser som är huvudägare till Sparbanken Sverige AB. Avtalet är träffat utanför lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut. Stödet utgörs av en garanti på 3,25 miljarder kronor för lån som det av sparbanksstiftelserna helägda bolaget Sparbanksstiftelsernas förvaltningsaktiebolag har tagit upp på marknaden. Staten garanterar att förvaltningsbolaget skall fullgöra sina åtaganden mot långivarna. Avtalet löper till den 31 december 1998 då lånen senast skall betalas i sin helhet. Förvaltningsbolaget har rätt att lösa lånen i förtid. Efterlevnaden av de delar av avtalet som behandlar finansiella planer m.m. i Sparbanken Sverige kontrolleras av Finansinspektionen. Inspektionen har meddelat Bankstödsnämnden att Sparbanken Sverige på ett godtagbart sätt fullgjort åtagandena. Sparbanksstiftelsernas förvaltningsaktiebolag har tillkännagivit att de avser att inom kort sälja 20-23 miljoner aktier i Sparbanken Sverige AB. Syftet med försäljningen är att skaffa kapital för att, tillsammans med upptagande av nytt lån, återbetala samtliga lån som är garanterade av staten.

Inom ramen för stödverksamheten ligger att Bankstödsnämnden lånat 1 miljard kronor resp. 3,8 miljarder kronor i Riksgäldskontoret för att finansiera aktieinnehaven i Securum och Retriva. Vidare ansvarar Bankstödsnämnden för två statliga borgensåtaganden om 10 miljarder kronor för Securum resp. 3,5 miljarder kronor för Retriva.

Mot bakgrund av att förvaltningen av återstående stödverksamhet troligen begränsar sig till att enbart avse förvaltning av lån och garantier bör

denna verksamhet inom Bankstödsnämnden avvecklas. Den fortsatta förvaltningen av lånen och garantierna kan hanteras inom regeringskansliet eller i den myndighet regeringen bestämmer. Skulle det visa sig att stödåtagandet gentemot sparbanksstiftelserna finns kvar efter garantins avveckling kan avtalet hanteras inom regeringskansliet.

Ägarverksamheten

Bankstödsnämndens ägarverksamhet består av att förvalta statens ägande i Nordbanken, Securum och Retriva. Bankstödsnämnden har beslutat att samordna Securums och Retrivas verksamheter, varvid Retriva kommer att ingå i Securumkoncernen. Efter denna förändring, som redan har påbörjats, består nämndens ägarverksamhet av förvaltning av statens aktier i Nordbanken och Securum. Regeringen har tidigare uttalat att ägarverksamheten skall bedrivas på affärsmässiga grunder och på ett sådant sätt att så mycket som möjligt av statens insatser återvinns.

En mycket väsentlig uppgift för Bankstödsnämnden vid dess förvaltning av statens aktier i Nordbanken har varit förberedelser för en försäljning av banken. Under oktober månad förra året såldes drygt en tredjedel av aktierna. Regeringen har riksdagens bemyndigande att sälja hela banken. Således återstår att sälja ytterligare ca två tredjedelar av aktierna i banken.

Securums verksamhet började med att bolaget tog över problemtillgångar i form av krediter och realiserade panter från Nordbanken. Avvecklingen av krediterna, som har skett genom försäljningar eller omvandling av tillgångar genom pantrealisation, är nu huvudsakligen avslutad. Securum är idag att betrakta som ett blandat avvecklingsbolag med fastigheter och portfölj-innehav i aktier och några mindre industrier.

I och med att bankstödsverksamheten avvecklas bör organisationen för förvaltningen av statens ägande i Nordbanken och Securum ändras. Förvaltningen av aktierna i dessa bolag kan inte motivera en egen organisation. Den hör ej heller naturligt samman med insättningsgaranti-verksamheten.

Förvaltningen av statens ägande i Nordbanken och Securum bör därför flyttas till regeringskansliet. Den organisatoriska förändringen av ägandet ändrar inte avsikten med statens ägande i Nordbanken och Securum. Nordbanken skall säljas. Avvecklingen av tillgångarna i Securum skall fortsätta enligt samma principer som har gällt hittills.

Insättningsgarantiverksamheten

Den 1 januari 1996 trädde det nya svenska systemet för insättningsgaranti i funktion. Bankstödsnämnden är ansvarig myndighet för systemet. Systemet skall garantera allmänhetens insättningar i banker och vissa värdepappers-bolag. Systemet finansieras via avgifter från berörda institut. I sin nuvarande utformning kräver garantisystemet inga andra löpande insatser än att fastställa och debitera instituten avgifter och att vid ett ev.

fallissemang ersätta kontohavarna i det fallerade institutet. Det har emellertid diskuterats att ge garantisystemet en utvidgad roll. Banklagskommittén har i uppdrag att överväga om det är lämpligt att ge insättningsgarantisystemet någon uppgift vid rekonstruktion av en krisdrabbad bank. En eventuell utvidgning av systemets befogenheter kan medföra andra överväganden beträffande administrationen av insättningsgarantin.

Fram till dess kommer insättningsgarantisystemet att kräva resurser under uppbyggnadsskedet, som redan har påbörjats, och därefter endast i mindre omfattning. Systemet har i huvudsak inga löpande uppgifter utan resurser krävs endast punktvis för avgiftsdebitering och redovisning samt för viss samordning med utländska garantiordningar. Regeringen anser att den renodlade insättningsgarantiverksamheten i Bankstödsnämnden är alltför ringa för att den skall motivera att myndigheten har en helt fristående administration. Denna bör därför kunna samordnas med Finansinspektionen eller någon annan myndighet.

Myndighetens nya inriktning

I samband med att Bankstödsnämndens verksamhet koncentreras till insättningsgarantiverksamheten bör myndighetens namn ändras till Insättningsgarantinämnden. Den skall sköta den löpande verksamheten för insättningsgarantin. Regeringen har tidigare i propositionen om insättningsgaranti (prop.1995/96:60, bet. 1995/96 NU:7, rskr.1995/96:83) närmare angett omfattningen av arbetet med det svenska systemet för insättningsgaranti. De nu redovisade organisatoriska förändringarna förändrar inte huvudinriktningen på arbetet med insättningsgarantin. Inte heller förändras den finansiering av myndigheten som riksdagen beslutat.

14 Överskridet anslag budgetåret 1992/93 m.m.

Regeringens förslag: Det överskridande som har skett av sjunde huvudtitelns reservationsanslag Bankstödsnämnden för budgetåret 1992/93 godkänns.

Promemorian berör inte denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: I samband med bildandet av Bankstödsnämnden den 1 maj 1993 anvisade riksdagen på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1992/93 under sjunde huvudtiteln ett reservationsanslag på 2 000 000 kr. I en skrivelse till Finansdepartementet den 17 februari 1994 har Bankstödsnämnden anmält att det verkliga utfallet blev 2,7 Mkr. Det exakta beloppet är 2 709 268 kr.

Anslaget Bankstödsnämnden var ett reservationsanslag, dvs. det är anvisat av riksdagen utan någon möjlighet för regeringen att disponera medel i större utsträckning än vad riksdagen har anvisat. Regeringen har i

sin tur ställt samtliga medel under anslaget till Bankstödsnämndens disposition.

Det är alltid allvarligt när en myndighet överskrider ett anslag. Mot bakgrund av att nämnden i uppbyggnadsskedet var tvingad att agera kraftfullt och snabbt i sin verksamhet är det trots det förståeligt att ett överskridande kunde inträffa. Krisen i det finansiella systemet var så pass allvarlig att ett ev. överskridande av anslag inte fick hindra nämnden i utövandet av verksamheten.

I samband med omvandlingen av myndigheten kommer regeringen att göra en analys av myndighetens resursbehov för hösten 1996. Det är inte uteslutet att indragningar på innevarande budgetårs förvaltningskostnadsanslag kommer att göras.

Att bankstödet upphör och Bankstödsnämnden omformas inverkar naturligtvis inte på skyldigheten för vissa institut att bidra till nämndens förvaltningskostnader för den tid statens åtagande varit i kraft. Beroende på vilken administrativ lösning som nämnden väljer kan avgifterna för första halvåret 1996 komma att debiteras och betalas efter halvårsskiftet.

Förteckning över remissinstanser

Bilaga 1

Efter remiss har yttrande över promemorian Avveckling av bankstödet (Ds 1995:67) avgetts av Sveriges riksbank, Göta hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Bankstödsnämnden, Finansinspektionen, Riksgäldskontoret, Riksskatteverket, Konkurrensverket, Konsumentverket, Svenska Bankföreningen, Lantbrukskredit AB, Sveriges Allmänna Hypoteksbank, Landshypotek AB, Svenska Skeppshypotekskassan, Stadshypotek AB, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, Statens bostadskreditnämnd, Fristående Sparbankers Riksförbund, Sveriges Bankkunders Riksförbund, Finansbolagens Förening, Finansförbundet, Svenska Fondhandlare-föreningen, Allmänna Pensionsfonden, Första, Andra och Tredje fondstyrelserna, Sveriges Aktiesparares Riksförbund, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation, SACO, Sveriges Akademikers Centralorganisation (genom medlemsförbundet Civilekonomerna), Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund, Företagarnas Riksorganisation, Sveriges Advokatsamfund och Sveriges Försäkringsförbund.

Folksam har anslutit sig till det av Sveriges Försäkringsförbund lämnade yttrandet.

Postgirot Bank AB, Fondbolagens förening, Sveriges Finansanalytikers Förening, Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR och Svenska Kommunförbundet har förklarat sig avstå från att yttra sig.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 1996

Närvarande: statsrådet Hjelm-Wallén, ordförande, och statsråden, Hellström, Peterson, Thalén, Freivalds, Persson, Tham, Blomberg, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Ulvskog, Lindh, Johansson

Föredragande: statsrådet Persson

Regeringen beslutar propositionen 1995/96:172 Avveckling av bankstödet.