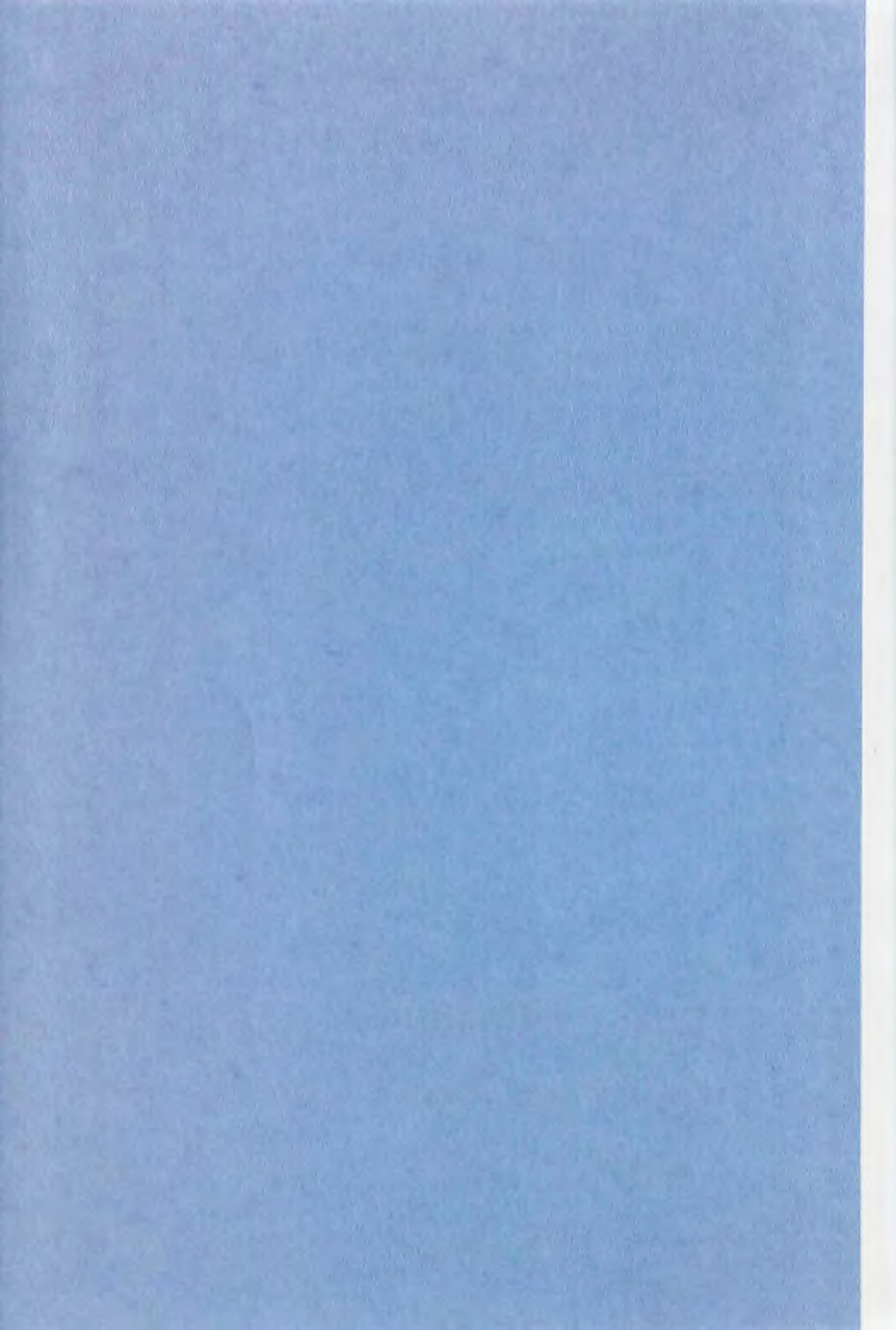


Skydd för sparande i sparkasseverksamhet

SOU
1996:81

Betänkande av Sparkasseutredningen





Statens offentliga utredningar
1996:81
Finansdepartementet

Skydd för sparande i sparkasseverksamhet

Betänkande av Sparkasseutredningen
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Tryckt av
REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20282-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 21 juni 1995 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vilka regler som bör gälla för ekonomiska föreningar som tar emot insättningar (sparkasseverksamhet).

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallades den 27 juni 1995 landshövdingen Bengt K. Å. Johansson. Som sekreterare förordnades den 21 augusti 1995 rådmannen vid Stockholms tingsrätt Anders Davidsson.

Utredningen har antagit namnet Sparkasseutredningen.

Utredningen skulle enligt sina direktiv slutföra sitt arbete till årsskiftet 1995/96. I skrivelse till chefen för Finansdepartementet hemställde utredningen i december 1995, på i skrivelsen närmare anförda skäl, om förlängd tid för slutförandet av uppdraget och meddelade att arbetet beräknades kunna vara färdigställt under våren 1996. Framställningen mötte inte någon erinran.

Härmed överlämnas betänkandet Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Utredningsuppdraget är därmed avslutat.

Stockholm i maj 1996

Bengt K. Å. Johansson

/Anders Davidsson

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
Författningsförslag	9
1 Inledning	23
2 Inlåning hos ekonomiska föreningar m.m.	29
2.1 Allmänt om inlåning	29
2.2 Vad avses numera med inlåning	35
2.3 Exempel på inlåningens fördelning i viss sparkasseverksamhet	37
2.4 Bankstödsnämnden - Insättargarantinämnden	38
3 Alternativa synsätt rörande skydd för sparande i sparkasseverksamhet	41
3.1 Inget skydd alls	42
3.2 Betaltjänstutredningens alternativa lösning	43
3.3 Eget skydd - spärrat belopp	45
3.4 Insättningsgaranti för sparkasseverksamhet	47
3.5 Handlingsalternativ för föreningarna	49
4 Överväganden och förslag	55
4.1 Sparkasseverksamhet undantas från tillståndsplikten enligt bankrörelselagen	55
4.2 Förslag till lag om sparkasseverksamhet	56
4.3 Avgränsning av begreppet sparkasseverksamhet	58
4.4 Tillsyn och anmälningsskyldighet	59
4.5 Skydd för sparande i sparkasseverksamhet	61
4.6 Utbetalning av medel från skyddssystemet	65
4.7 Information	68

4.8	Rätt till ersättning från skyddssystemet m.m.	69
4.9	Sekretess m.m.	73
4.10	Rätt till återbetalning av överskjutande medel	74
4.11	Överklagande	76
4.12	Övergångsbestämmelser	77
4.13	Ikraftträdande	78
5	Ekonomiska konsekvenser m.m.	79
6	Specialmotivering	81
6.1	Förslaget till lag om sparkasseverksamhet	81
6.2	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	91
6.3	Förslaget till lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617)	92
6.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar	93
6.5	Förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)	94
 <i>Bilagor:</i>		
Bilaga 1	Kommitténs direktiv, Dir. 1995:100	95
Bilaga 2	Utdrag ur Betaltjänstutredningens delbetänkande Finansiella tjänster i förändring, (SOU 1994:66, avsnitt 2.3), Inlåning och kreditgivning hos ekonomiska föreningar	101

Sammanfattning

Den sparkasseverksamhet som bedrivs i Sverige har hittills varit oreglerad. Genom ändring i bankrörelselagen krävs emellertid från den 1 januari 1996 tillstånd även för sådan inlåning som tas emot av ekonomiska föreningar som bedriver sparkasseverksamhet. Övergångsvis får emellertid verksamheten bedrivas i sin nuvarande form fram till årsskiftet 1997/98.

Från den 1 januari 1996 gäller också den nya lagen om insättningsgaranti. Den lagen innehåller bestämmelser om bl.a. skydd för dem som har insättningar i bank. Högsta ersättningsbelopp är 250 000 kronor.

I betänkandet föreslås mot denna bakgrund att en ny lag om sparkasseverksamhet antas. Vidare föreslås att det genom en ändring i bankrörelselagen blir tillåtet för ekonomiska föreningar att ta emot sådan inlåning från sina medlemmar som annars vore förbehållen bank.

I den nya lagen om sparkasseverksamhet föreslås bl.a. att ett skyddssystem för sparande i sparkasseverksamhet införs. Föreningarna kan för närvarande fritt använda medlemmarnas sparmedel som finansieringskälla i sin övriga verksamhet. Förslaget innebär att varje förening som bedriver sparkasseverksamhet kontinuerligt skall ombesörja att till Bankstödsnämnden betalas in 25 procent av föreningens sparkasseinlåning. Nämnden skall placera medlen, som fortfarande tillhör föreningen, på räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Vid föreningens konkurs ingår inte dessa medel i konkursboet, och ersättning från skyddssystemet betalas då ut av Bankstödsnämnden.

Ersättningen uppgår till den andel som den enskilde spararens kapitalbelopp utgör av spärrat belopp. Högsta belopp för ersättning är 250 000 kronor. Ersättningsbelopp som understiger 1 000 kronor betalas inte ut. Beslutas om en förenings likvidation svarar likvidatorerna för att ersättningsbeloppen betalas ut. Om särskilda skäl

föreligger kan en förening hos Bankstödsnämnden hemställa om att tillfälligt få disponera del av det spärrade beloppet. Upphör föreningen med sin sparkasseverksamhet skall det spärrade beloppet betalas tillbaka till föreningen.

Genom förslagets utformning kan föreningarna fortsätta att använda medlemsinlåning som finansieringskälla samtidigt som spararnas ställning i betydande utsträckning stärks.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 1998.

Författningsförslag

Förslag till lag om sparkasseverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om inlåning som en ekonomisk förening, vars huvudsakliga verksamhet inte är av finansiell natur, tar emot från sina medlemmar. Lagen innehåller också bestämmelser om visst skydd för de sparare som har sådan inlåning hos föreningen.

2 § En ekonomisk förening, vars huvudsakliga verksamhet inte är av finansiell natur, får från sina medlemmar ta emot sådan inlåning som avses i 1 kap. 2 § första stycket bankrörelselagen (1987:617) utan tillstånd (oktroj) av regeringen.

Med *sparkasseverksamhet* avses den del av den ekonomiska föreningens verksamhet som innefattar inlåning av det slag som anges i första stycket.

Omfattar sparkasseverksamheten inlåning från färre än 1 000 medlemmar gäller inte övriga bestämmelser i denna lag för den verksamheten.

Anmälningsskyldighet

3 § En ekonomisk förening som bedriver sparkasseverksamhet skall genast skriftligen anmäla detta till Finansinspektionen. Till anmälan skall fogas,

1. registreringsbevis för föreningen,

2. redogörelse för föreningens huvudsakliga verksamhet och ekonomiska ställning, samt
3. redogörelse för sparkasseverksamhetens omfattning.

Information m.m.

4 § En ekonomisk förening som bedriver sparkasseverksamhet skall regelbundet lämna information till den som har insättningar i sparkasseverksamheten och till den som första gången avser att göra insättning där.

Utöver information om inlåningsvillkor och eventuell behållning på konto skall information på lämpligt sätt lämnas om,

1. den ekonomiska föreningens huvudsakliga verksamhet,
2. sparkasseverksamhetens omfattning,
3. att insatta medel får användas i den ekonomiska föreningens rörelse,
4. det skyddssystem som gäller för insättningar,
5. gällande ersättningsnivå, samt
6. formerna för utbetalning av ersättning från skyddssystemet.

5 § Följer en ekonomisk förening som bedriver sparkasseverksamhet inte bestämmelserna i denna lag, får Finansinspektionen förelägga föreningen att genast vidta rättelse.

Har rättelse inte skett inom sex månader från föreläggande enligt första stycket får Finansinspektionen besluta att föreningens sparkasseverksamhet skall upphöra.

Har Finansinspektionen fattat beslut enligt andra stycket kan frågan på föreningens begäran prövas av regeringen.

6 § Har beslut fattats enligt 5 § om upphörande av en ekonomisk förenings sparkasseverksamhet, skall föreningen genast till spararna betala tillbaka deras respektive fordran mot föreningen. När så skett skall detta anmälas till Finansinspektionen. Till anmälan skall fogas förklaring att samtliga konton i sparkasseverksamheten avslutats.

7 § Upphör en ekonomisk förening genom eget beslut med sin sparkasseverksamhet skall detta skriftligen anmälas till Finansin-

spektionen. Till anmälan skall fogas en förklaring att samtliga konton i sparkasseverksamheten avslutats.

Tillsyn

8 § Finansinspektionen utövar tillsyn över att bestämmelserna i denna lag följs.

Skydd för spararna

9 § Inlåning i sparkasseverksamhet skall omfattas av ett skyddssystem enligt denna lag.

Frågor om skyddssystemet handläggs av Bankstödsnämnden.

10 § Till tryggnad av spararnas ställning skall en förening som bedriver sparkasseverksamhet till Bankstödsnämnden inbetala ett så stort belopp att hos nämnden fortlöpande är avsatt minst 25 procent av föreningens sammanlagda sparkasseinlåning.

Bankstödsnämnden skall placera de av föreningen avsatta medlen på ett för föreningen öppnat räntebärande konto hos Riksgäldskontoret.

En gång per år, vid tidpunkt som nämnden bestämmer, skall nämnden stämma av att behållningen på respektive förenings konto motsvarar minst 25 procent av föreningens sparkasseinlåning. Överstiger behållningen 25 procent av sparkasseinlåningen får överskjutande belopp på föreningens begäran betalas tillbaka till föreningen.

11 § Rätt till ersättning från skyddssystemet inträder när den ekonomiska föreningen försätts i konkurs.

Föreningen äger rätt att, utan att beslut om konkurs dessförinnan fattats och om särskilda skäl föreligger, hos Bankstödsnämnden ansöka om att få använda viss del av föreningens medel som avsatts till skyddssystemet.

12 § Ersättning från skyddssystemet omfattar den enskilde spararens andel av det belopp som avsatts på konto hos Riksgäldskontoret.

Ersättning avser endast den andel som belöper på spararens kapitalbelopp och får inte överstiga 250 000 kronor. Ersättningsbelopp som understiger 1 000 kronor utbetalas inte.

13 § Ersättning enligt skyddssystemet betalas av nämnden. Ersättningar skall betalas ut snarast möjligt efter konkursbeslutet.

Beslutas att den ekonomiska föreningen skall träda i likvidation skall ersättning enligt skyddssystemet betalas av likvidatorerna. Likvidator har rätt att hos Bankstödsnämnden hemställa att skyddsbeloppet skall betalas ut.

14 § Den som anser sig ha ett krav på ersättning enligt skyddssystemet förlorar sin rätt till ersättning om han inte gör anspråk på ersättningen innan han har förlorat sin rätt till utdelning i den ekonomiska föreningens konkurs.

Kostnader

15 § En ekonomisk förening vars sparkasseverksamhet omfattas av skyddssystemet skall årligen ersätta nämnden för dess administrativa kostnader. Nämnden bestämmer hur stort belopp varje ekonomisk förening skall betala i avgift och när betalning skall ske.

Nämndens kostnader får tas ut från det för föreningen öppnade kontot hos Riksgäldskontoret.

Uppgiftsskyldighet

16 § En ekonomisk förening vars sparkasseverksamhet omfattas av skyddssystemet skall lämna den information till nämnden som den behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag.

17 § Har en ekonomisk förening vars sparkasseverksamhet omfattas av skyddssystemet försatts i konkurs, skall konkursförvaltaren lämna de uppgifter till nämnden som den behöver för att betala ut ersättning till spararna. Konkursförvaltaren skall även i övrigt lämna nämnden det biträde som nämnden behöver för utbetalning av ersättning.

18 § Nämnden skall underrätta Finansinspektionen om en ekonomisk förening vars sparkasseverksamhet omfattas av skyddssystemet inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag.

Överklagande

19 § Nämndens beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.
 2. Ekonomiska föreningar som bedriver sparkasseverksamhet vid lagens ikraftträdande skall under år 1998 inbetala 12,5 procent av sin sammanlagda sparkasseinlåning till Bankstödsnämnden. Under år 1999 skall sådan förening till nämnden betala in medel beräknade efter den procentsats som är erforderlig för att det vid årets slut på kontot hos Riksgäldskontoret skall ha satts in minst 25 procent av föreningens sparkasseinlåning.

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100), att 8 kap. 5 § och 9 kap. 25 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilda ekonomiska förhållanden

5 §

Sekretess gäller i statlig myndighets verksamhet, som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet, för uppgift om

Sekretess gäller i statlig myndighets verksamhet, som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden, försäkringsväsendet *eller som består i handläggning av ärenden enligt lagen (1997:000) om spar-kasseverksamhet*, för uppgift om

1. affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att han lider skada om uppgiften röjs,

2. ekonomiska eller personliga förhållanden för annan, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser.

I ärende hos statlig myndighet om innehav av aktier i bankaktiebolag, kreditmarknadsbolag, värdepappersbolag och i försäkringsaktiebolag gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretess gäller inte för beslut av myndigheten och inte heller för uppgift som erhållits från annan myndighet om uppgiften inte är sekretessbelagd där.

Sekretess gäller vidare i statlig myndighets verksamhet, som består i övervakning enligt insiderlagen (1990:1342), för sådan uppgift om enskilda ekonomiska eller personliga förhållanden, vilken på begäran har lämnats av någon som är skyldig att lämna uppgifter till myndigheten. Rör uppgiften den uppgiftsskyldige gäller dock sekretess endast

om denne kan antas lida skada eller men om uppgiften röjs och sekretess inte motverkar syftet med uppgiftsskyldigheten.

Sekretess gäller, i den mån riksdagen har godkänt avtal härom med främmande stat eller mellanfolklig organisation, hos myndighet i verksamhet som avses i första-tredje styckena för sådan uppgift om affärs- eller driftförhållanden och ekonomiska eller personliga förhållanden som myndigheten erhållit enligt avtalet. Samma sekretess gäller hos Finansinspektionen, i den mån regeringen föreskriver det, om inspektionen från motsvarande utländsk myndighet erhållit uppgifter enligt annat avtal. Föreskrifterna i 14 kap. 1-3 §§ får inte i fråga om denna sekretess tillämpas i strid med avtalet.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen enligt första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

9 kap. Sekretess med hänsyn till skyddet för enskilds förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur

25 §

Sekretess gäller i ärenden om ersättning enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti för uppgift om personliga eller ekonomiska förhållanden för den som enligt 2 § den lagen skall anses som insättare, om det kan antas att denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller även i ärenden om ersättning enligt lagen (1997:000) om sparkasseverksamhet för uppgift om personliga eller ekonomiska förhållanden för den som enligt den lagen är ersättningsberättigad, om det kan antas att denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst 20 år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

Förslag till lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om bankrörelselagen (1987:617), att 1 kap. 2 § och 7 kap. 22 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Allmänna bestämmelser

2 §

Med bankrörelse avses i denna lag verksamhet i vilken ingår inlåning på konto om behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel.

Bankrörelse får drivas endast efter tillstånd (oktroj) av regeringen. Tillstånd får ges endast till banker. Bestämmelser om utländska bankföretags rätt att driva bankrörelse finns i 4 och 5 §§.

För sådan inlåning enligt första stycket som bedrivs av en ekonomisk förening vars huvudsakliga verksamhet inte är av finansiell natur behövs inte tillstånd enligt andra stycket. Ytterligare bestämmelser om sådan inlåning finns i lagen (1997:000) om sparkasseverksamhet.

7 kap. Tillsyn

22 §

Svenska banker samt utländska bankföretag med filial här i landet skall med årliga avgifter bekosta Finansinspektionens verksamhet enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar.

Svenska banker, ekonomiska föreningar som bedriver sparkasseverksamhet enligt lagen (1997:000) om sparkasseverksamhet, samt utländska bankföretag med filial här i landet skall med årliga avgifter bekosta Finansinspektionens verksamhet enligt de

närmare föreskrifter som regeringen meddelar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

Förslag till lag om ändring i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar,
att 11 kap. 11 § skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap. Likvidation och upplösning

11 §

Likvidatorerna skall så snart det kan ske genom försäljning på offentlig auktion eller på annat lämpligt sätt förvandla föreningens egendom till pengar, i den mån det behövs för likvidationen, samt betala föreningens skulder. Föreningens rörelse får fortsättas, om det behövs för en ändamålsenlig avveckling eller för att de anställda skall få skäligt rådrum för att skaffa sig nya anställningar.

Bedriver föreningen sparkasseverksamhet enligt lagen (1997:000) om sparkasseverksamhet då beslutet om likvidation fattades, svarar likvidatorerna för att behållningen på föreningens konto hos Riksgäldskontoret fördelas bland spararna. Bestämmer om hur behållningen skall fördelas finns i lagen om sparkasseverksamhet.

Om rätten har beslutat om likvidation enligt 4 § första stycket 4, får likvidatorerna inte utan särskilt tillstånd av föreningsstämman avyttra föreningens egendom på annat sätt än genom försäljning på offentlig auktion. Till dess att beslutet har vunnit laga kraft får likvidatorerna

inte utan stämmans samtycke vidta några likvidationsåtgärder utan endast vårda föreningens egendom och bevaka dess angelägenheter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

Härigenom föreskrivs i fråga om konkurslagen (1987:672), att 3 kap. 3 § skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. Verkningar av konkurs

3 §

Till ett konkursbo räknas, i den mån inte något annat följer av 2 §, all egendom som tillhörde gäldenären när konkursbeslutet meddelades eller tillfaller honom under konkursen och som är sådan att den kan utmätas.

Till ett konkursbo räknas, i den mån inte något annat följer av *tredje stycket* eller 2 §, all egendom som tillhörde gäldenären när konkursbeslutet meddelades eller tillfaller honom under konkursen och som är sådan att den kan utmätas.

Till konkursboet räknas även den egendom som kan tillföras boet genom återvinning enligt 4 kap.

Är konkursgäldenären en ekonomisk förening som bedriver sparkasseverksamhet enligt lagen (1997:000) om sparkasseverksamhet hör inte föreningens behållning på konto hos Riksgäldskontoret till konkursboet. Bestämmelser om hur behållningen skall fördelas efter föreningens konkurs finns i lagen om sparkasseverksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

1 Inledning

Genom beslut den 21 juni 1995 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vilka regler som bör gälla för ekonomiska föreningar som tar emot insättningar (sparkasseverksamhet). Av direktiven för utredningen (dir. 1995:100) framgår att utredaren skall

- överväga vilka kvalitativa och kvantitativa krav som bör ställas på ekonomiska föreningar som tar emot insättningar och som har en icke-finansiell huvudverksamhet,
- bedöma i vilken utsträckning offentlig kontroll över dessa föreningar skall utövas,
- föreslå en rättslig reglering som tillfredsställer de krav och behov som bedöms föreligga till skydd för insättarna, och
- överväga hur ett särskilt skydd för sparare i sparkassar kan utformas.

Direktiven finns i sin helhet intagna som *bilaga 1* i detta betänkande.

I utredningen har inte förordnats några sakkunniga eller experter. Med hänsyn till den begränsade tid som bedömdes stå till buds inhämtades erforderligt arbetsunderlag i första hand genom kontakter med företrädare för ekonomiska föreningar som bedriver sparkasseverksamhet, Kooperativa Institutet och Lantbrukarnas Riksförbund. Diskussioner har vidare förts med Finansinspektionen, Bankstödsnämnden, Riksgäldskontoret och Sveriges Riksbank.

Under våren 1995 förekom under en kort period uttag från HSB:s sparkassa i en utsträckning som var ovanlig. Saken väckte viss uppmärksamhet i massmedia inte minst mot bakgrund av de uttagsanlopp som tidigare drabbat de finska kooperativen EKA och Elanto. Uttagen från HSB:s sparkassa stabiliserades emellertid snabbt till en normal nivå. Andra svenska ekonomiska föreningar som tar

emot inlåning från sina medlemmar märkte inte av någon motsvarande ökning av uttagen.

Händelsen illustrerade bl.a. det förhållandet att inlåning i sparkassa hos en ekonomisk förening är en av lagstiftaren oreglerad verksamhet. Redan vid tillkomsten av 1911 års banklag infördes ett undantag från den i lagförslaget intagna bankrörelsedefinitionen. Bankrörelse definierades som sådan inlåning som sker från allmänheten. Därigenom lyckades man undvika att sådan inlåningsverksamhet som av kooperativa föreningar bedrevs enbart gentemot de egna medlemmarna blev förbjuden eller skulle kunna bedrivas endast efter tillstånd av regeringen.

Frågan om sparkassornas ställning övervägdes på nytt år 1929, dock utan att leda till lagstiftning.

I regeringens proposition inför 1955 års bankrörelselag (prop. 1955:3, sid. 146 f) redovisades bl.a. att i vissa organisationer med inlåning från medlemmar hade medlemsantalet nått betydande storlek. Det befanns ändå inte rimligt att enbart av den anledningen anse inlåningen som bedriven bland allmänheten. Det påpekades emellertid att det inte skulle vara möjligt att använda medlemsskapet i en förening som en formalitet i syfte att föra inlåningsverksamheten utanför begreppet bankrörelse i dess rent bokstavliga tolkning.

I Kreditmarknadskommitténs slutbetänkande "Förnyelse av kreditmarknaden" (SOU 1988:29, del I, sid 200) gjordes bedömningen att det inte utan visst fog kunde göras gällande att antalet medlemmar i Kooperativa Förbundet (KF) för länge sedan passerat den gräns då inlåningsverksamheten kunde anses bedriven mot allmänheten. Av kommitténs direktiv framgick emellertid att specialinstitut som kooperationens sparkasseverksamhet inte skulle behandlas av kommittén, varför kommittén ansåg sig förhindrad att komma med förslag i saken.

I tilläggsdirektiv till Betaltjänstutredningen (dir. 1993:56) gavs utredningen i uppgift bl.a. att göra en översyn av den verksamhet som bedrivs av sparkassar och andra föreningar. Utredningen skulle vidare kartlägga vilka institut som bedrev inlånings- eller finansieringsverksamhet men som inte omfattades av någon reglering. Respektive verksamhet skulle bedömas utifrån existerande regelverk för banker och andra finansieringsinstitut.

Betaltjänstutredningen avgav i maj 1994 sitt delbetänkande Finansiella tjänster i förändring (SOU 1994:66). De delar av betänkan-
det som berör sparkasseverksamhet och som bl.a. innehåller utred-
ningens kartläggning av sparkasseverksamheten är av intresse även för
nu förevarande utredning och bifogas detta betänkande som *bilaga 2*.

Jag återkommer nedan till vissa av de överväganden och bedöm-
ningar som gjordes av Betaltjänstutredningen. I detta sammanhang
kan emellertid nämnas att utredningen fann att inlåning från en
förening, där medlemskap var öppet för envar, träffades av det då
gällande allmänhetsbegreppet. Innebörden av ett sådant synsätt var att
merparten av den inlåning som konsument- och bostadskooperationen
bedrev fick anses vara bedriven mot allmänheten och således kräva
tillstånd av regeringen (oktroj) för att vara tillåten.

Under hösten 1995 överlämnade regeringen till riksdagen två
propositioner på områden av betydelse för min utredning, dels prop.
1995/96:60, Insättningsgaranti, dels prop. 1995/96:74, Ökad bank-
konkurrens. Förslagen har lett till ny lagstiftning som trätt i kraft den
1 januari 1996.

I propositionen om insättningsgaranti föreslogs bl.a. en ny lag om
insättningsgaranti. Det primära syftet med den var att stärka konsu-
mentskyddet för insättningar i bank och komplettera den övriga
skyddsreglering som omger bankerna. Garantisystemet skulle gälla
även för vissa värdepappersbolag som tar emot insättningar. Skyldig-
het att införa ett system för insättningsgaranti var en följd av Sveriges
medlemskap i EU.

Anvisningar om vad ett sådant system skall innehålla framgår av
EG-direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar. Det
svenska garantisystemet är inriktat mot ett renodlat konsumentskydd
och omfattar insättningar i bank upp till 250 000 kronor per insättare
och bank. Insättningen skall vara nominellt bestämd och tillgänglig för
insättaren med kort varsel för att omfattas av garantin. Bankerna skall
svara för finansieringen av garantin genom vissa avgiftsuttag. För att
systemet skall vara trovärdigt har emellertid systemet kompletterats
med en upplåningsrätt för Bankstödsnämnden för det fall att behållna
avgiftsmedel inte skulle räcka till vid ersättningsfall. Garantisystemet
får tas i anspråk endast när en domstol försatt en bank i konkurs eller
då en behörig utländsk myndighet förklarat att insättningarna i en

bank, vars filial anslutit sig till det svenska garantisystemet, är indisponibla.

Prop. 1995/96:74, Ökad bankkonkurrens, innehöll en rad förslag som syftade till ökad konkurrens på bankmarknaden. Vad som avses med bankrörelse enligt bankrörelselagen (1987:617) gavs en ny definition av följande lydelse. "*Med bankrörelse avses i denna lag verksamhet i vilken ingår inlåning på konto om behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel.*" Propositionen innehöll också ett förslag till ny lag om medlemsbanker. Lagen gjorde det möjligt att bedriva bankverksamhet i den ekonomiska föreningens form.

Genom den nya lydelsen har den inlåning som bedrivs i sparkasseform av ekonomiska föreningar vars huvudsakliga verksamhet inte är av finansiell natur kommit att omfattas av bankrörelsedefinitionen. Verksamheten skulle således kräva tillstånd (oktroj) av regeringen. Genom en övergångsbestämmelse har emellertid de ekonomiska föreningar som avses här givits möjlighet att fortsätta sin sparkasseverksamhet utan tillstånd fram till den 31 december 1997.

Allmänhetsbegreppet saknar således numera betydelse för vad som skall anses vara inlåning enligt svensk banklagstiftning. Enligt det s.k. andra banksamordningsdirektivet av den 15 december 1989 (89/646/EEG) har emellertid frågan om vad som anses vara allmänhet fortfarande viss betydelse. Direktivets artikel 3 har i svensk översättning följande lydelse.

"Medlemsstaterna skall förbjuda personer eller företag som inte är kreditinstitut att driva rörelse som omfattar *inlåning från allmänheten*. Förbudet skall inte gälla mottagande av insättningar eller andra medel i fall då återbetalningsskyldigheten åvilar en medlemsstat eller dess regionala eller lokala myndigheter eller offentliga internationella organ i vilka en eller flera medlemsstater ingår, inte heller i fall som är *särskilt omfattade av nationell lagstiftning* eller av regler antagna av gemenskapen, *allt under förutsättning att verksamheten är underkastad regler och övervakning till skydd för insättare och investerare.*" (Min kursivering)

Enligt svensk rätt krävs således bankoktroj för att ta emot inlåning. Som framgår av direktivets lydelse får emellertid inlåning från allmänheten tas emot av andra än kreditinstitut om nationell lagstift-

ning medger det och verksamheten är underkastat sådant skydd som anges i artikel 3.

Från årsskiftet 1995/1996 får ekonomiska föreningar som huvudsakligen ägnar sig åt finansiell verksamhet fortsätta sin verksamhet i annan form, t. ex. som medlemsbanker. För övriga ekonomiska föreningar som tar emot inlåning från sina medlemmar krävs särskild reglering för att de skall kunna fortsätta med sin inlåningsverksamhet.

2 Inlåning hos ekonomiska föreningar m.m.

2.1 Allmänt om inlåning

Som framgår av utredningens direktiv ingår det inte i uppdraget att göra en kartläggning av den inlåning som tas emot av ekonomiska föreningar. Sådan kartläggning har redan verkställts av Betaltjänstutredningen och redovisats i betänkandet Finansiella tjänster i förändring, SOU 1994:66. Det kan här framhållas att det torde vara närmast ogörligt att med krav på någon vetenskaplig exakthet fastställa omfattningen av den inlåning som tas emot av ekonomiska föreningar. Att det förhåller sig så beror bl.a. på att inlåningsverksamheten varit oreglerad och att tillstånd för verksamheten inte krävts. Till detta kommer att den benämning på verksamheten som ofta använts, sparkasseverksamhet, inte har någon klar definition. Beteckningen sparkasseverksamhet har använts som något slags samlingsbegrepp både av ekonomiska föreningar med huvudsakligen finansiell verksamhet och av andra. Tidigare använde även en del affärsbanker beteckningen sparkasseräkning för viss räkningsform. Det får antas att Betaltjänstutredningens kartläggning i allt väsentligt utvisar merparten av den inlåning som bedrivs av ekonomiska föreningar vars huvudsakliga verksamhet är annan än finansiell. Den inlåning som i övrigt kan bedrivas av här berörda ekonomiska föreningar får förutsättas ha marginell betydelse.

Genom den ändring i bankrörelselagen som trätt i kraft den 1 januari 1996 anses de ekonomiska föreningar som tar emot inlåning från sina medlemmar bedriva bankrörelse. Genom den nya lagen om medlemsbanker blir det emellertid även fortsättningsvis möjligt att driva bankrörelse i den ekonomiska föreningens associationsrättsliga form. Denna utväg är den enda möjliga för de ekonomiska föreningar som tar emot inlåning från sina medlemmar som ett led i föreningens huvudsakligen finansiella verksamhet.

För övriga ekonomiska föreningar som tar emot inlåning från sina medlemmar, men som huvudsakligen ägnar sig åt annan än finansiell verksamhet, har införts en övergångsbestämmelse som medger att deras inlåningsverksamhet kan fortsättas längst till den 31 december 1997.

Det förslag rörande sparkasseverksamheten som Betaltjänstutredningen lade fram innebar att de ekonomiska föreningar som avsåg att fortsätta med att ta emot inlåning från sina medlemmar måste göra det genom bank. Då skulle också möjligheten att använda medlen som finansieringskälla i den ekonomiska föreningens rörelse helt gå förlorad.

I regeringens proposition om insättningsgaranti (1995/96:60) har hit hörande frågor berörts. Regeringens ståndpunkt i frågan om en garantiordning för insättare i sparkassar har där redovisats. Ståndpunkten har betydelse för denna utrednings uppdrag och avsnittet i propositionen om sparkasseverksamhet i ekonomisk förening citeras därför i sin helhet nedan.

"Sparkasseverksamhet i ekonomisk förening m.m.

Flera remissinstanser har invänt mot att insättningsgarantin endast skall omfatta insättningar som har gjorts i banker och vissa värdepappersbolag. Utanför dessa institut förekommer nämligen insättningar i vissa ekonomiska föreningars sparkassar, i sparlåneföreningar och i form av medel på kundkonton, tillhandahållna av rörelsedrivande bolag. Det finns olika principiella skiljelinjer både mellan de nu angivna formerna för insättningar och mellan dessa och de insättningar som enligt promemorians förslag skall omfattas av insättningsgarantin. Sedan lång tid finns ett principiellt förbud för andra än banker att ta emot insättningar från allmänheten. Att insättningar ändå har kunnat tas emot av sparkassar, sparlåneföreningar och kontoföretag beror på – i de två första fallen – att verksamheten inte har ansetts bedriven gentemot allmänheten utan mot en krets av medlemmar, och i det sista fallet att insättningarna inte har ansetts utgöra inlåning utan förskottsbetalning för varor och tjänster.

De sparkassar som förekommer i Sverige i dag är i princip knutna till olika kooperativa företag som drivs i den ekonomiska föreningens form, t.ex. bostadskooperationen (HSB och Riksbyggen), konsumentkooperationen (KF) och jordbrukskooperationen. Medan Riksbyggens sparkassa är organiserad som en särskild

juridisk person, är övriga sparkassor integrerade i den ekonomiska föreningens verksamhet. I dessa fall används de medel som tas emot från medlemmarna som rörelsekapital av föreningen. En medlems fordran torde vanligen var oprioriterad. Det finns inga tillgångar i föreningen som är avskilda för insättarnas räkning. Med tanke på den grundläggande funktionen hos sparkassorna – att medlemmarna mot i många fall gynnsam ränta bidrar till föreningens försörjning med rörelsekapital – är också denna ordning naturlig.

Sparlåneföreningar fungerar till skillnad från sparkassorna på i princip samma sätt som ett kreditinstitut. Sparlåneföreningen tar också emot insättningar från medlemmarna. Insättningarna används för att låna ut medel till medlemmar. De förekommande föreningarnas storlek är mycket varierande.

Som nämnts finns också en möjlighet att göra en insättning på ett konto hos ett företag som tillhandahåller någon form av betalkort. Tillgodohavandet kan i så fall i princip användas för köp av varor eller tjänster av företag som är närstående till kontoföretaget. Den typen av insättningar har karaktären av förskottsbetalning.

Enligt EG-rätten (artikel 3 i det s.k. andra banksamordningsdirektivet, 89/646/EEG) får inlåning från allmänheten tas emot av kreditinstitut samt av andra företag, om dessa företag omfattas av en särskild nationell lagstiftning och verksamheten är underkastad regler och övervakning till skydd för insättare och investerare.

Betaltjänstutredningen har i betänkandet Finansiella tjänster i förändring (SOU 1994:66) lagt fram olika förslag som berör sparkassor, sparlåneföreningar och företag som tar emot kundmedel på konto. Regeringen avser att inom kort lägga fram förslag till riksdagen som innebär att möjligheten för vissa företag att ta emot kundmedel på konto läggs fast (se lagrådsremiss den 21 september 1995, Fi 94/1942). För verksamheten kommer att gälla vissa begränsningar. Dessa tillsammans syftar bl.a. till att klargöra kontobehållningarnas karaktär av förskottsbetalning av varor och tjänster. Kontantuttag kommer i princip inte att vara tillåtna.

Kundmedlen har en annan karaktär än de medel som finns på konto hos ett kreditinstitut. Att det inte rör sig om inlåning i egentlig mening är för övrigt en förutsättning för att insättningarna i fråga inte skall omfattas av de EG-regler som gäller om vilka som skall få ta emot inlåning. Vidare är insättarens syfte med insättningen ett annat än bankspararens. Kontoföretagen verkar dessutom under helt andra förutsättningar än banker och andra institut som får ta emot inlåning från allmänheten. Enligt

regeringens uppfattning kan det därför inte vara aktuellt att låta kundmedel på konto omfattas av insättningsgaranti.

Enligt Betaltjänstutredningens nyssnämnda betänkande måste den verksamhet som i vart fall de större sparkassorna och sparlåneföreningarna bedriver anses vända sig till allmänheten. Slutsatsen grundas på att var och en – mot erläggande av viss avgift – kan vinna inträde i den förening som driver verksamheten. Innebörden av utredningens resonemang är att sparkassorna och sparlåneföreningarna måste driva verksamheten enligt de gällande reglerna i andra banksamordningsdirektivet. Det betyder att insättningar skulle kunna tas emot av föreningarna bara om de är auktoriserade kreditinstitut (i Sverige banker och vissa värdepappersbolag) eller står under den särskilda reglering som krävs enligt artikel 3 i direktivet.

För närvarande medger inte lagstiftningen att banker har annan associationsform än bankaktiebolag, sparbank eller föreningsbank. Betaltjänstutredningen har emellertid föreslagit att bankverksamhet skall kunna drivas även av kooperativa företag (ekonomiska föreningar). En sådan möjlighet skulle kunna vara aktuell främst för större sparlåneföreningar. Regeringen ämnar också, som tidigare aviserats, lägga fram ett förslag till lag om medlemsbanker inom kort, se den tidigare nämnda lagrådsremissen. Eftersom en sådan ekonomisk förening i alla avseenden legalt sett kommer att bli jämställd med andra banker är det naturligt att även de insättningar som dessa företag tar emot omfattas av insättningsgarantin. Regeringens kommande proposition i ämnet kommer också att ta upp den frågan. Regeringen kommer i det sammanhanget också att behandla frågan om mindre sparlåneföreningar.

Det är med tanke på sparlåneföreningarnas verksamhet (att ta emot insättningar och att låna ut pengar) naturligt att skapa ett regelverk som helt eller i allt väsentligt ansluter till det som gäller för banker i allmänhet, detta alldeles oavsett hur EG-direktivets allmänhetsbegrepp rätteligen skall tolkas. Förhållandena för vissa ekonomiska föreningars sparkassor är däremot andra. Insättningarna har i många avseenden samma kännetecken som de som kan göras hos en bank. Medlen kan vara nominellt bestämda, likvida, räntebärande etc. Däremot använder de mottagande företagen pengarna på helt olika sätt. En bank placerar till övervägande delen de inströmmande insättningar i krediter. Det sker under ett regelverk som bl.a. föreskriver riskspridning samt ingående analyser av vilka förlustrisker som finns. Dessutom fordras att banken, utöver de medel som lånas upp genom inflåningen, har ett eget kapital av viss storlek. Slutligen står bankens verksamhet under det allmännas tillsyn genom Finansin-

spektionen. Sparkassorna, däremot, saknar för närvarande regelverk. Några krav på viss uppnädd soliditet eller andra skyddsregler finns inte. De inlånade medlen används, som tidigare antytts, ofta i företagets allmänna rörelse. Även om det finns stora skillnader mellan olika sparkassor – och olika individer – uppgår ibland de insättningar som en enskild medlem gjort i en sparkassa till betydande belopp.

Alldeles oavsett om en sparkasseverksamhet skulle anses vända sig till allmänheten – och således omfattas av den nämnda regeln i andra banksamordningsdirektivet – eller inte kan det finnas skäl att fråga sig om den inte borde omgärdas av vissa regler och i så fall också om någon form av samhällelig kontroll av verksamheten borde arrangeras. Den främsta anledningen är givetvis att vissa större sparkassor har åtskilliga insättare och förvaltar betydande belopp. Det rör sig också om, i många fall, ett långsiktigt sparande, stundom motiverat av socialt viktiga skäl, t.ex. bostadssparande. Det argumentet förstärks också av att insättarna i många fall inte har något klart begrepp om hur deras sparmedel förvaltas.

Mot den bakgrunden är det angeläget att frågan om en reglering av sparkassorna belyses. Regeringen har därför tillkallat en utredare med uppdrag att se över frågan. Avsikten är att, om denne bedömer det som lämpligt, förslag till en ändamålsenlig reglering av sparkasseverksamhet skall läggas fram.

Eftersom medlemsfinansiering ingår som ett traditionsenligt och ändamålsenligt inslag i den kooperativa företagsformen bör det regelverk som sedermera införs inte onödigtvis lägga hinder i vägen för sparkasseverksamhet i ekonomiska föreningar. Regelverket bör alltså inte vara mer strikt än som oundgängligen fordras för det grundläggande skydd som insättarna kan göra anspråk på. Motsvarande bör också vara vägledande vid bestämmandet av den tid inom vilken sparkassorna skall inrättas enligt den nya modellen.

Det som nu sagts är avsett att utgöra en bakgrund till regeringens ställningstagande i den fråga som väckts av flera remissinstanser, nämligen om insättningar i kooperativa sparkassor bör omfattas av den i denna lagrådsremiss föreslagna insättningsgarantin. Som redan framgått menar regeringen att insättarna i sparkassorna förtjänar att skyddas genom att särskilda bestämmelser införs om sparkasseverksamhet. Sparkassorna har emellertid inte den centrala roll, för hushållen och samhället, i betalningssystemet som bankerna har. Att insättningar i sparkassor skall omfattas av det obligatoriska garantisystemet, som vissa remissinstanser anfört, är inte självklart. Enligt regeringens uppfattning

talar nämligen flera skäl med beaktansvärd styrka mot en sådan lösning.

Som kommer att framgå senare i denna proposition föreslår regeringen införandet av ett insättningsgarantisystem som i princip är solidariskt. Alla institut som enligt gällande lag får ta emot inlåning från allmänheten (dvs. banker och i vissa fall värdepappersbolag) verkar under identiska förutsättningar. De är kringgärdade av ett gemensamt regelverk, syftande både till skydd av betalningssystemet och av konsumenterna. Insättningsgarantin förutsätter att alla dessa institut bidrar till finansieringen av garantin. Om ett institut fallerar kommer dess insättare att kompenseras av medel som alla institut samlat samman. Vidare kommer alla kvarvarande institut, om ett fallerat, att solidariskt få bidra till återställande av garantisystemets kapacitet. Mot den bakgrunden är det svårt att föreställa sig att företag som inte omfattas av det grundläggande regelsystemet – som bl.a. garanterar riskspridning, något som strider mot sparkassornas grundidé att vara till gagn för föreningens verksamhet inom dess verksamhetsområde – skall inrymmas i garantiordningen.

Ett viktigt inslag i det garantisystem som regeringen föreslår är att omfattade institut skall bidra till systemet med avgifter i förhållande inte bara till institutets andel av de totalt garanterade insättningarna, utan också att avgiftssättningen skall grundas på en bedömning av varje enskilt instituts risknivå. Som kommer att framgå i det följande har regeringen valt att använda institutens kapitaltäckningsgrad som ett mått på risknivån. I ett sådant system låter sig andra företag, som inte lyder under kapitaltäckningskrav, svårligen inordna.

Sammantaget anser regeringen att skälen mot att sparkassor skall omfattas av den obligatoriska insättningsgarantin överväger. Det innebär att endast insättningar i banker och vissa värdepappersbolag, skall omfattas av den obligatoriska garantin.

Regeringen ståndpunkt i den frågan innebär emellertid inte att tanken på en garantiordning för insättare i sparkassor förkastas. Tvärtom förtjänar sparkasssparares insättningar av flera skäl skydd. Som redan anmärkts kan en enskilds sparande i en sparkassa uppgå till betydande belopp och vara av väsentlig betydelse för dennes ekonomi. Ofta är också sparandet långsiktigt och tjänar viktiga syften. Det bör därför klarläggas hur ett särskilt skydd för sparare i sparkassor kan utformas. Det ingår i den tidigare nämnda utredarens uppdrag."

Jag ser uttalandena i propositionen som kompletterande riktlinjer för mitt utredningsuppdrag.

2.2 Vad avses numera med inlåning?

Enligt den nya bankrörelsedefinitionen avses med bankrörelse verksamhet i vilken ingår inlåning på konto om behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel. I förarbetena (prop. 1995/96:74) redovisas närmare vad som avses med inlåning.

I specialmotiveringen (s. 157) till bestämmelsen sägs bl.a. följande.

"Det bankförbehållna inlåningsbegreppet definieras med tre rekvisit. Det måste för det första vara frågan om kontoinlåning, det vill säga en form av varaktigt avtal mellan insättaren och mottagaren av medlen av innebörd att insättaren har rätt att göra fortlöpande insättningar. För det andra måste behållningen vara nominellt bestämd. Insättaren skall, när han än väljer att ta ut sina pengar, alltid ha rätt att få ut det nominella belopp som han har satt in jämte överenskommen ränta. Någon inskränkning till rätten att få ut det nominella beloppet, och som inte är att hänföra till en sedvanlig uttagsavgift, får alltså inte förekomma om behållningen skall anses nominell. För det tredje måste behållningen vara disponibel för insättaren, det vill säga likvid, för att det skall vara fråga om bankförbehållen inlåning. Behållningen måste alltså vara tillgänglig för insättaren med förhållandevis kort varsel."

I allmänmotiveringen (s. 96-97) anges att samtliga kriterier måste vara uppfyllda för att verksamheten skall anses utgöra bankrörelse.

Beträffande kontoförhållandet sägs bl.a. att storleken på de insatta beloppen inte har bestämts på förhand. Härigenom skiljer sig inlåning från bl.a. obligationsutgivning. Som exempel nämns vidare att återbäring eller s.k. efterlikvid som en medlem i en ekonomisk förening låter stå kvar på konto i föreningen inte bör betraktas som insättning av medel på konto. I dessa fall avser insatta medel endast medel som genererats från föreningens verksamhet.

Vad det innebär att behållningen är nominellt bestämt framgår klart av den ovan citerade specialmotiveringen.

Beträffande rekvisitet att behållningen skall vara tillgänglig för insättaren med kort varsel sägs i propositionen bl.a. följande. Det kanske mest framträdande kännetecknet för insättningar som är relaterade till betalningssystemet är att insättaren har rätt att vid anfordran ta ut insatta medel. Insatta medel är disponibla genom att de i normalfallet är omedelbart tillgängliga för uttag vid anfordran. Detta moment i inlåningsavtalet gör kontot särskilt ägnat att anslutas till ett eller flera betalningsinstrument. Även en inlåningsstjänst som tillåter uttag först efter en viss kortare uppsägningstid kan fungera väl för deposition av transaktionsmedel. Ju sämre tillgänglighet till följd av uppsägningstid, desto mindre är sannolikheten att kontoformen integreras i betalningssystemet. Regeringen bedömer att ett inlåningskonto med längre uppsägningstid än en månad inte kommer att attrahera transaktionsmedel. Behållningen på sådana konton bör därför inte bedömas som tillgängliga i bankrörelselagens mening. Medlen anses dock vara disponibla för insättaren även om de är tillgängliga endast under vissa förutsättningar. Exempel på sådana förutsättningar kan vara att uttag får ske mot viss avgift eller efter viss kortare uppsägningstid. Det bör inte vara någon skillnad om insättaren själv gör uttag från kontot eller om kontohållaren verkställer betalningen först efter anvisning, t.ex. en check, från insättaren.

Vad som sagts i förarbetena om vad som skall anses vara inlåning får på sedvanligt sätt tjäna som underlag för den myndighet, Finansinspektionen, som har att utöva tillsyn över att ingen annan än de som har tillstånd till det tar emot sådan inlåning som avses i bankrörelselagen. Eftersom det inte krävs tillstånd för att ta emot inlåning på sådana villkor som inte faller under bankrörelsedefinitionen är det tänkbart att vissa föreningar som driver sparkasseverksamhet ändrar sina kontobestämmelser så att verksamheten inte kräver tillstånd. På grund av bl.a. denna möjliga utveckling aktualiseras frågan vad som skall omfattas av ett eventuellt skydd för de som gör insättningar i sparkasseverksamhet. Genom att ta bort allmänhetsbegreppet i bankrörelsedefinitionen har lagstiftaren valt att göra inlåning i sparkasseverksamhet tillståndspliktig efter utgången av år 1997. Efter vad som nu sagts står det klart att det inte bör komma ifråga att inrätta ett skyddssystem som omfattar mer än den del av en förenings verksamhet som anses utgöra bankrörelse enligt den nya lagstiftningen.

2.3 Exempel på inlåningens fördelning i viss sparkasseverksamhet

Enligt uppgifter från KF fanns i dess sparkassa under år 1994 en total inlåning uppgående till knappt 2,2 miljarder kronor vilket utgjorde drygt 15,5 procent av KF:s balansomslutning. En grov uppskattning ger vid handen att omkring 2/3 av sparkassans totala inlåning är sådan som avses i bankrörelsedefinitionen. Det kan därvid noteras att balansomslutningen i KF-koncernen under 1990-talet minskat från omkring 30 miljarder kronor år 1990 till cirka 14 miljarder kronor år 1994. Sparkassans totala inlåning under motsvarande tid ökade från knappt 1,7 miljarder kronor år 1990 till knappt 2,2 miljarder år 1994. I augusti 1995 hade den totala inlåningen ökat till knappt 2,3 miljarder kronor. Den kontoform som aktivt marknadsförs är det s.k. kapitalkontot. På sådana konton uppgick den sammanlagda behållningen till drygt 1,3 miljarder kronor. Kapitalkonton utgör ungefär hälften av samtliga konton i sparkassan. I september 1995 hade 70 procent av kapitalkontona en behållning som understeg 25 000 kronor. På 45 procent av kontona understeg behållningen 8 000 kronor. Behållning saknades på sju procent av kapitalkontona.

Riksbyggen Sparkassa ekonomisk förening hade vid halvårsskiftet 1995 en inlåning uppgående till nära 250 miljoner kronor. Antalet bospärrare uppgick till knappt 31 000. På 93 procent av kontona fanns en behållning som understeg 25 000 kronor och på 71 procent av kontona understeg behållningen 8 000 kronor.

OK ekonomisk förening hade i februari 1996 en medlemsinlåning på sparkonton som uppgick till 469 miljoner kronor. Antalet sparkonton uppgick till drygt 883 000. På endast knappt 20 000 av dessa konton översteg behållningen 4 000 kronor.

De nämnda exemplen måste ses mot bakgrund bl.a. av att det från årsskiftet 1995/96 är tillåtet att ta emot kundmedel på konto upp till 15 000 kronor utan att det anses utgöra bankrörelse, något som för övrigt till exempel KF kan utnyttja vid sidan av sin sparkasseverksamhet. Vidare är det så att sparkasseinlåningen får ses som ett alternativ eller komplement till den inlåning som sker i bank. Det är i hög grad antagligt att de flesta som har inlåning i sparkasseverksamhet också förfogar över placeringar i bank. Utgångspunkten måste vara att

inlåning i sparkassa sker därför att medlemmen vill, förutom att få god avkastning på sina pengar, stödja den verksamhet som föreningen bedriver.

2.4 Bankstödsnämnden – Insättargarantinämnden

Den 7 mars 1996 överlämnade regeringen till riksdagen en proposition om Avveckling av bankstödet (prop. 1995/96:172). I propositionen föreslogs, vilket framgår av namnet, att bankstödet avvecklas. Ett sådant förslag berör naturligtvis Bankstödsnämndens verksamhet.

Bankstödsnämnden inrättades den 1 maj 1993 och tog då över arbetet med stöd till bankerna från Finansdepartementet. Vid samma tidpunkt fick nämnden också regeringens uppdrag att förvalta vissa av statens aktier i bl.a. banker. Därtill fick nämnden från årskiftet 1995/96 även i uppgift att ansvara för det svenska systemet för garanti av insättningar.

I propositionen föreslogs att myndigheten i fortsättningen enbart skall administrera systemet för insättningsgaranti. Vidare föreslogs att myndigheten skall ombildas och byta namn till Insättargarantinämnden. I propositionen angavs (s. 46) att regeringen anser att den renodlade insättargarantiverksamheten 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. De redovisade organisatoriska förändringarna har bedömts inte påverka vare sig huvudinriktningen eller finansieringen av arbetet med insättningsgarantin.

De förslag jag har för avsikt att lämna rörande skydd för inflåning i sparkasseverksamhet har naturlig anknytning till garantin för insättningar i bank. Eftersom de förslag jag skall lämna inte skall vara mer ingripande än ändamålet kräver, är det en tämligen given lösning att anförtro det administrativa ansvaret för skyddssystemet åt en befintlig myndighet. Detta blir än mer uppenbart sedan Bankstödsnämndens uppgifter koncentrerats till att avse endast administration av insättningsgarantin och myndigheten bytt namn till Insättargarantinämnden. Lagstiftningen om Bankstödsnämndens framtida uppgifter

har föreslagits träda i kraft den 1 juli 1996. I detta betänkande benämns nämnden genomgående Bankstödsnämnden.

3 Alternativa synsätt rörande skydd för sparande i sparkasseverksamhet

Kooperativ verksamhet har lång tradition i Sverige. Verksamheten inom konsument-, bostads- och lantbrukskooperationen har utgjort ett värdefullt inslag i samhällsutvecklingen. Medlemmarna har kunnat stödja verksamheten genom att låta föreningen förvalta sparmedel i föreningens sparkasseverksamhet, ofta till konkurrenskraftig ränta. Därigenom har finansieringen av föreningens verksamhet underlättats och förenklats. Medlemmens val, att låta föreningen förvalta sparmedel, får antas i betydande utsträckning ha grundats på en vilja att stödja föreningens mål med sin verksamhet. För detta talar att insättaren i annat fall lika gärna kunnat göra sin insättning i bank vars verksamhet sedan länge kringgärdats av omfattande lagstiftning i syfte att göra placeringar där säkra.

Jag anser att det under alla omständigheter är rimligt att sparkasseverksamhet kan få fortsätta att bedrivas. För att göra detta möjligt krävs att verksamheten regleras i lag. En huvudfråga blir då hur ett särskilt konsumentskydd för sparandet skall anordnas. Teoretiskt skulle ett sådant skydd kunna bestå i en noggrann kontroll av föreningens verksamhet varigenom spararnas risk skulle kunna minimeras. En kontroll av angivet slag förutsätter emellertid en omfattande insyn i föreningens totala verksamhet. En sådan kontrollapparat skulle kräva i sammanhanget alltför stora resurser från samhällets sida, och skulle inte heller stå i överensstämmelse med de syften som sparkasseverksamheten haft. Skyddet bör därför utformas på ett sätt som tillgodoser både föreningarnas möjligheter att fortsätta med sparkasseverksamhet och spararnas intresse av att få sin ställning förbättrad.

Som redan nämnts finns nu i Sverige en i lag stadgad insättningsgaranti för de som gör insättningar i bank. Bankernas avgifter till systemet är riskrelaterade, dvs. en bank med svag ekonomisk ställning kommer att få betala högre avgift än den bank vars ekonomiska position är fördelaktigare. Skulle vid ett ersättningsfall inbetalade avgifter inte räcka till, finns möjlighet för Bankstödsnämnden att låna

medel för att betala ut ersättningen. Om lånemöjligheten utnyttjas får avgifterna bestämmas till högre belopp till dess lånet betalats tillbaka. Genom att koppla en lånemöjlighet för en statlig myndighet till systemet tillförs detta fullständig trovärdighet avseende garanterat belopp, 250 000 kronor, i varje enskilt fall. Systemet är solidariskt i den bemärkelsen att samtliga institut som omfattas av systemet bidrar genom avgifter till en gemensam pott från vilken ersättning kan betalas ut. Detta är möjligt eftersom bankerna är underkastade ett regelsystem som gäller lika för alla banker.

När det gäller de ekonomiska föreningar som bedriver sparkasseverksamhet är problematiken annorlunda. Föreningarna använder inlånade medel i sin rörelse och behöver därför inte utnyttja extern finansiering i motsvarande mån. Även om den associationsrättsliga formen är likadan, den ekonomiska föreningens, skiljer sig de faktiska verksamheterna åt i betydande omfattning för de olika föreningarna. Ett solidariskt system är mot den bakgrunden inte möjligt utan att kombineras med en omfattande reglering av verksamheten. Av avgörande betydelse är vidare om staten skall ta ett ansvar för att skyddet för spararna får ett verkligt innehåll. Det går inte att bibehålla möjligheten att fritt använda insatta medel i föreningens rörelse samtidigt som insatta medel fullt ut skall skyddas för insättarna. Den ekvationen går inte ihop. Om det kan anses finnas tillräckliga skäl för att staten, på motsvarande sätt som för insättargarantin, genom t.ex. en lånemöjlighet för den ansvariga myndigheten garanterar skyddet för insättarna tillförsäkras systemet ytterligare trovärdighet. En sådan lösning innebär emellertid en särbehandling av kooperativ sparkasseverksamhet som av bl.a. konkurrensskäl kan ifrågasättas. Några tänkbara sätt att lösa problemen redovisas nedan. Förslagen har ordnats i ordningsföljd från lägsta till högsta skydd för sparandet.

3.1 Inget skydd alls

Betaltjänstutredningen har, vid sin behandling av hit hörande frågor, stannat för att inlåning i sparkasseverksamhet inte skall särregleras. Därvid kan emellertid anmärkas att utredningen utgått från att allmänhetsbegreppet skulle bibehållas i bankrörelsedefinitionen. Om

så varit fallet skulle endast de största sparkassorna tvingats föra över inlåningen till bank eller avsluta inlåningsverksamheten. Stora delar av sparkasseverksamheten inom lantbrukskooperationen skulle emellertid ha stått utanför eftersom den inlåning som där tas emot från medlemmar inte kan anses komma från allmänheten. Som utredningen anmärkte skulle prövningen av vad som inryms i begreppet allmänheten närmast ha ankommit på Finansinspektionen. Sedan allmänhetsbegreppet utmönstrats ur banklagstiftningen faller all inlåning, så som den där definierats, under vad som skall anses utgöra bankrörelse. Den som tar emot inlåning har alltså att söka oktroj för verksamheten och, om tillstånd ges, därigenom omfattas av den insättningsgaranti som gäller för banksättningar. En sådan lösning skulle som sagt inte lämna något utrymme för fortsatt sparkasseverksamhet i ekonomiska föreningar. Möjligheten att använda medlemmarnas sparande i föreningen som finansieringskälla för den övriga verksamhet som föreningen bedriver skulle försvinna.

Återstår då möjligheten att genom undantag i nationell lagstiftning medge att ekonomiska föreningar, som inte huvudsakligen ägnar sig åt finansiell verksamhet, tar emot inlåning utan att behöva söka bankoktroj för verksamheten. Enligt det tidigare nämnda andra banksamordningsdirektivets artikel 3 är det dock inte möjligt att lagstifta om ett sådant undantag utan att därjämte foga bestämmelser till skydd för insättare och investerare. Hur sådant skydd skall utformas är inte närmare angivet. Det får vara en utgångspunkt att skyddet åtminstone bör likna det skydd som lämnas för övrig inlåning. Med en annan bedömning skulle artikelns bestämmelse om nationella undantag sakna verkligt innehåll. Att lämna inlåning i sparkasseverksamhet utan skydd är mot bakgrund av vad nu sagts inte ett möjligt alternativ.

3.2 Betaltjänstutredningens alternativa lösning

I sitt delbetänkande stannade Betaltjänstutredningen för att föreslå att inlåning från allmänheten i sparkasseverksamhet inte längre skulle vara tillåten. Inlåning från allmänheten skulle vara förbehållen bankerna. Man insåg emellertid att frågan om sparkasseverksamhetens

framtida roll innehöll en rad komplicerade moment och anvisade även en alternativ lösning till tryggande av insättarnas ställning. Betaltjänstutredningen anförde bl.a. följande.

"Regler till skydd för insättarna kan utformas på olika sätt. Ett sätt är att begränsa sparkasseverksamheten i olika avseenden som tidigare övervägts beträffande insättning av kundmedel. En försäkringslösning kan vara ett annat alternativ.

Som ovan nämnts bör skyddsreglerna i en alternativ lösning utformas med utgångspunkt från att verksamheten skall kunna bedrivas på väsentligen oförändrade villkor. Ett sätt att åstadkomma detta är att ställa krav på att viss del av sparkassedepositionerna skall avsättas till en särskild kassareserv. Ett sådant krav är den finska sparkasseverksamheten underställd. De finska reglerna är emellertid föremål för översyn. Ett annat liknande alternativ är att viss del av sparkassedepositionerna skall avsättas till en fond som skall administreras av en särskild juridisk person. Genom att de på detta sätt fonderade medlen avskiljs från föreningens verksamhet uppnås för insättarna bättre skydd gentemot föreningens övriga borgenärer i händelse av ett fallissemang.

I en alternativ lösning är det senare alternativet mest tilltalande. Hur stort belopp som skall avsättas till en fond förvaltd av t.ex. en särskild stiftelse bör bestämmas med utgångspunkt från sparkasseverksamhetens art och omfattning. Avsättningen bör uppgå till en viss minsta del av sparkassedepositionernas totalbelopp, förslagsvis 15 procent. Syftet med avsättningen skall således vara att tillförsäkra insättarna att få ut i vart fall viss del av sina insatta medel för den händelse föreningens tillgångar vid exempelvis en konkurs inte skulle förslå till att täcka insättarnas fodringar. Dessa bör täckas i proportion till insatsernas storlek, dock upptill ett visst högsta belopp, förslagsvis 50 000 kronor. För att garantera värdet av avsatta sparkassedepositioner bör krävas att medlen placeras på visst sätt. Medlen bör lämpligen placeras i bank eller i skuldebrev utgivna eller garanterade av staten, kommun, bank, kreditmarknadsbolag eller försäkringsbolag."

3.3 Eget skydd – spärrat belopp

I mitt uppdrag ligger att utforma ett förslag till regelverk för de ekonomiska föreningar som tar emot inlåning från sina medlemmar eller från medlemmar i närstående föreningar. Som anges i direktiven är en av de kooperativa grundsatserna att verksamheten så långt som möjligt skall vara medlemsfinansierad. Med hänsyn till detta förhållande bör regelverket enligt direktiven inte vara mer ingripande än vad ändamålet kräver.

Vad som sagts i direktiven talar med styrka för att närmare undersöka ett skyddssystem för inlåning i sparkasseverksamhet som är i möjligaste mån självfinansierat och således inte innefattar någon form av statligt åtagande i ekonomisk mening.

Som tidigare nämnts är sparkasseverksamheten inom Kooperationen inte enhetlig vare sig till uppbyggnad eller omfattning. Inom Kooperationen pågår överväganden rörande i vilken form verksamheten som omfattar inlåning från medlemmarna i fortsättningen skall bedrivas. Det är således för närvarande omöjligt att med någon grad av säkerhet avgöra omfattningen av den inlåning i sparkasseverksamhet som kommer att beröras av ett skyddssystem. Det nu sagda talar emot att lägga skyddet för sparkasseverksamhet i en gemensam fond, någon slags premiefinansierad försäkringslösning för kollektivet ekonomiska föreningar som tar emot inlåning från sina medlemmar. Istället bör en avvägning göras mellan föreningarnas intresse att bibehålla inlåning från medlemmarna som en förhållandevis billig finansieringskälla för verksamheten och konsumentaspekten, dvs. spararnas behov av och intresse för skydd av insatta medel.

Uppgiften är av grannlaga natur. Om inte all föreningens inlåning skall spärras till insättarnas säkerhet krävs någon form av statligt åtagande för att den enskilde skall kunna känna sig säker på att hans insatta medel fullt ut är garanterade. Å andra sidan förtar en alltför stor spärrad andel av inlåningen dess funktion som finansieringskälla för föreningens övriga verksamhet. Den som valt att sätta in pengar i sparkasseverksamhet bör givetvis vara väl medveten om att hans pengar bidrar till att förbilliga föreningens finansiering och därmed stödja den verksamhet som föreningen ägnar sig åt. Här ligger ett risktagande som kan sägas bli premierat genom den ofta förmånliga

räntesats som gäller för medel insatta i sparkasseverksamhet. Skulle medlemmen vilja undvika den risken har det alltid stått honom fritt att placera sina pengar på annat sätt. Den som sätter in pengar i sparkasseverksamhet bör således inte kunna räkna med att vid en obeståndssituation för föreningen kunna få sin på inlåning i föreningen grundade fordran fullt ut täckt. Han bör emellertid kunna räkna med att föreningen har en av utomstående kontrollerad buffert av sådan storleksordning att föreningen kommer att kunna hålla tillräcklig betalningsberedskap för att möta tillfälliga uttagsanlopp och att sådana, om de inträffar, inte på mycket kort tid kan försätta föreningen i ekonomisk kris.

Ett system med innebörd att viss del av inlånat belopp spärras har, förutom att skattemedel inte behöver tas i anspråk för skyddssystemets finansiering, den fördelen att det inte är särskilt kostsamt för föreningen. Vid mina kontakter med föreningarna har jag fått beskedet att man bedömer kostnaderna för skyddssystemet som överkomliga.

Det är inte realistiskt att i dagsläget göra en alldeles säker bedömning av hur stor kostnaden för berörda föreningar kommer att bli. Frågan påverkas av bl.a. upplåningsvillkor och därmed följande räntemarginaler, inlåningsvolymens storlek m.m. Under alla förhållanden medför systemet att man på kort tid bygger upp ett skydd med verkligt innehåll för spararna till en förhållandevis blygsam kostnad för föreningarna.

En annan fördel med ett egenfinansierat skyddssystem är att äganderätten till spärrade medel fortfarande tillkommer föreningen. Detta är av betydelse bl.a. därför att sparkasseverksamhet förekommer i olika former både avseende inlåningens omfattning och föreningarnas verksamhetsområden. Det kan inte uteslutas att risken för att spärrade belopp behöver tas i anspråk varierar. I en sådan situation är det en avgörande fördel om varje förening för sig svarar för det skydd dess insättare erbjuds, dock under mellan föreningarna konkurrensneutrala former, dvs. lika villkor för de föreningar som bedriver sparkasseverksamhet. Ett skyddssystem med ett spärrat belopp för varje förening för sig innebär också förenklningar. Det underlättar för kooperativa verksamheter att använda medlemsinlåning som finansiering av verksamheten samtidigt som den förening som vill upphöra med sin sparkasseverksamhet har rätt att återfå de medel som spärrats till tryggnad av insättarnas fordringar mot föreningen.

En nackdel med ett egenfinansierat skyddssystem är naturligtvis att spararna inte fullt ut kan räkna med att få sin fordran täckt vid en obeståndssituation för föreningen. Något sådant går inte att åstadkomma utan en statlig garanti. Det egenfinansierade skyddssystemet måste därför kompletteras med vissa bestämmelser om den information föreningen har att lämna till spararna. De bör självfallet ha möjlighet att rätt bedöma den eventuella risk som är förenad med insättning i sparkasseverksamhet.

Till skyddssystemet bör kopplas en separationsrätt i konkurs. Skulle föreningen försättas i konkurs skall det spärrade beloppet inte vara åtkomligt för föreningens övriga borgenärer. Behållningen såvitt avser spärrade medel skall istället delas ut bland dem som har inlåning i sparkasseverksamheten.

3.4 Insättningsgaranti för sparkasseverksamhet

Konsumentskyddsaspekten har haft ett dominerande inflytande vid utformningen av det skyddssystem som gäller för insättningar i bank. Liknande skäl kan göras gällande för den inlåning i sparkasseverksamhet som sker på konton som kan attrahera transaktionsmedel. Även om säkerligen de flesta medlemmar som sätter in pengar på konton i föreningen klart ser skillnaden jämfört med att göra motsvarande insättning i bank, har de sannolikt ändå uppfattningen att placeringen är lika säker hos föreningen som om vore den gjord hos en bank. Som framgått av regeringens ställningstagande i prop. 1995/96:60, (s.43 m), har skälen mot att sparkassor skall inordnas i den obligatoriska insättningsgarantin ansetts överväga. Ställningstagandet är lätt att begripa mot bakgrund av att bankverksamheten är omgärdad av ett relativt omfattande regelverk under det att sparkasseverksamheten hittills lämnats oreglerad.

Tanken på att anordna ett liknande system för sparkasseverksamheten bör emellertid inte utan närmare analys förkastas. Till en början måste med skärpa framhållas att trovärdigheten i ett sådant system helt bygger på statens ansvar för systemet genom den lånemöjlighet som ansvarig myndighet måste ha för att trygga insättarnas fordringar vid en konkurs för en förening som tar emot inlåning. Är man inte

beredd att ta ett samhälleligt ansvar i ekonomiskt hänseende måste tanken på inlåningsgaranti för sparkassar lämnas därhän.

Frågan är då om det finns tillräckliga skäl för att föreslå att staten tar på sig ett sådant ansvar. Sparkasseverksamhet i ekonomiska föreningar som inte huvudsakligen ägnar sig åt finansiell verksamhet skiljer sig åt i betydande utsträckning både avseende inlåningens omfattning och verksamhetens inriktning. Ett gemensamt uppbyggt avgiftsfinansierat garantisystem har drag som påminner om en försäkringslösning, låt vara uppbackad av möjlighet för staten att ta upp lån för att skänka systemet trovärdighet. Ett sådant system passar bäst för ett kollektiv som lyder under gemensamma bestämmelser och ägnar sig åt likartad verksamhet. Under sådana förutsättningar är det möjligt att låta avgifterna vara riskrelaterade, dvs. låta den som löper störst risk att behöva ta systemet i anspråk betala högre avgift än den som bedöms ligga på en lägre risknivå i detta avseende.

Ett system i vilket staten tar på sig ett ekonomiskt ansvar ställer också stora krav i kvalitativt och kvantitativt hänseende på egenskaperna hos de aktörer som omfattas av systemet. Behovet av offentlig kontroll till trygghet av att det statliga åtagandet inte skall behöva tas i anspråk ökar. Sammantaget måste kraven på ett system i vilket ingår ett statligt åtagande bli höga. Man kan fråga sig om sparkasseverksamhetens omfattning i landet motiverar ett så pass ingripande skyddssystem. Även om Kooperationens sparkasseverksamhet spelat en betydelsefull roll inom sitt område har sparkasseverksamheten inte på samma sätt som bankerna en viktig roll för landets betalningssystem.

Avgörande för mig är emellertid att det inte bör komma ifråga att bygga upp ett system som skulle erfordra en omfattande tillsyn och kontroll av dessa föreningars verksamheter. Till detta kommer att det inom Kooperationen förekommer överväganden som tyder på att betydande delar av nuvarande sparkasseverksamhet i framtiden kommer att antingen läggas över i bank eller bedrivs under former som medför att verksamheten inte faller under gällande bankrörelsedefinition. Jag har mot mot nu angiven bakgrund avvisat tanken på att ekonomiska föreningar som tar emot inlåning på ett eller annat sätt skulle få omfattas av insättningsgarantisystemet.

Rent lagstiftningstekniskt bör det emellertid inte bereda några större svårigheter att överföra motsvarande bestämmelser som gäller för in-

sättargaranti till lagstiftning om ett separat garantisystem för den inlåning som finns i sparkassor. Bankstödsnämnden kommer i framtiden huvudsakligen att ha ansvaret för insättningsgarantin som sin uppgift. Lämplig myndighet för att administrera ett eventuellt garantisystem även för sparkasseverksamheten finns således redan.

3.5 Handlingsalternativ för föreningarna

Som framgått ovan kommer, med nuvarande lagstiftning, de föreningar som tar emot inlåning att från årsskiftet 1997/98 bedriva tillståndspliktig verksamhet. Det torde vara nödvändigt att vid samma årskifte ha ett skyddssystem för denna inlåning i kraft. Vilket system som än väljs kommer det i större eller mindre mån att inkräkta på föreningarnas möjlighet att använda inlåningen som ett sätt att finansiera delar av föreningens övriga verksamhet. Det bör dock åter framhållas att det är endast den inlåning som faller under bankrörelsedefinitionen som är förbehållen bank och således tillståndspliktig.

De föreningar som vill bibehålla sparkasseinlåning har flera handlingsalternativ.

Genom lagen om medlemsbanker kan bankrörelse bedrivas i den ekonomiska föreningens associationsrättsliga form. Inlåningen kommer då att omfattas av den insättningsgaranti som gäller för banker.

Föreningarna kan också välja att skilja ut den del av inlåningen som omfattas av bankrörelsedefinitionen och låta sparkasseverksamheten inordnas under det skyddssystem som föreslås för sådan verksamhet. I dessa alternativ ointetgörs eller går delvis förlorad möjligheten att använda inlåningen som finansieringskälla för föreningens övriga verksamhet.

En förening har emellertid också möjligheten att ändra sina kontovillkor så att inlåningen inte längre omfattas av bankrörelsedefinitionen. Som angivits under avsnitt 2.2 har regeringen gjort bedömningen att om uppsägningstiden för att ta ut medel från ett konto överstiger en månad så är det inte fråga om inlåning i bankrörelselagens bemärkelse. Genom att föreningarna har denna möjlighet att ändra sina kontovillkor förtas inte möjligheten att fortsätta bedriva kooperativ verksamhet med stöd av medlemmarnas ekonomiska

insatser. En kommande lagstiftning på sparkasseområdet lägger därmed inte något hinder i vägen för framtida kooperativ verksamhet med medlemsfinansiering som ett betydelsefullt inslag.

Vissa överväganden inom Kooperationen

Som nämnts inledningsvis förekom under en kort period under våren 1995 uttag i osedvanlig omfattning från HSB:s sparkassa. Saken väckte viss uppmärksamhet i massmedia men någon upprepning av uttagsanloppet har sedan dess inte förekommit vare sig mot HSB eller mot annan ekonomisk förening som bedriver sparkasseverksamhet.

Inom HSB har, utan samband med händelserna under våren 1995, en omstrukturering av organisationen övervägts. I omstruktureringsarbetet har ingått planer på att överföra finansieringsverksamheten inklusive sparkasseverksamheten till en av HSB kontrollerad bank. Finansinspektionen har i beslut under oktober 1995 lämnat HSB Riksförbund ek. för. tillstånd att förvärva viss andel av aktierna i JP Bank AB. Innehavet av aktier skall enligt beslutet vid var tidpunkt understiga 20 procent av aktiekapitalet eller röstetalet för samtliga aktier i banken. I annonser i dagspressen i slutet av år 1995 uppgav HSB att man under år 1996 skulle skapa en egen bank för att göra bosparandet ännu mer attraktivt. Genomförs dessa planer kommer sparandet i HSB:s sparkassa att överföras till bank och omfattas av den insättningsgaranti som gäller för insättningar i bank. Ett skyddssystem för sparkasseverksamhet kommer då inte att beröra HSB. I slutet av mars 1996 har beslut fattats att oktroy skall sökas av en av HSB kontrollerad bank och att HSB:s sparkasseverksamhet skall överföras dit. En ansökan med sådant innehåll har av HSB ingivits till Finansinspektionen.

Vid de kontakter som jag haft med berörda parter har företrädare för *lantbrukskooperationen* ställt sig tveksamma till ett skyddssystem för den sparkasseverksamhet som bedrivs där. Betaltjänstutredningens betänkande uppfattades så att inlåning inom *lantbrukskooperationen* inte skulle omfattas av allmänhetsrekvisitet och således inte betraktas som bankrörelse. Som angivits i förarbetena till bankrörelselagen bör inte sådana medel på konto som genererats från föreningens verksamhet (återbäring och s.k. efterlikvid) betraktas som inlåning. Sedan

allmänhetsbegreppet utmönstrats ur bankrörelsedefinitionen har förutsättningarna ändrats och delar av den inlåning som föreningar inom lantbrukskooperationen bedriver kommit att falla under begreppet bankrörelse. Saken kompliceras av det förhållandet att det inom dessa föreningar synes förekomma kontoformer som inte är enhetliga. Klarhet i dessa frågor torde inte föreligga förrän tillsynsmyndigheten har att bedöma om det i det enskilda fallet är fråga om inlåning eller inte. Det står naturligtvis föreningarna fritt att före årsskiftet 1997/98 ändra sina kontovillkor så att det inte blir fråga om inlåning. Det kan dock inte uteslutas att medlemmarna skulle föredra att sparkassemedlen omfattas av visst skydd under förutsättning att detta inte blir alltför kostnadskrävande för föreningen.

KF har intagit en positiv attityd till att ett skyddssystem för sparkasseverksamheten byggs upp. Man är där angelägna om att behålla inlåning från medlemmarna som finansieringskälla för den övriga verksamheten. KF har i och för sig inte ansett att ett skyddssystem är erforderligt, men accepterat att gällande rätt nödvändiggör att ett sådant inrättas. Mot den bakgrunden har man från KF:s sida vid kontakter med utredningen förordat ett självfinansierat skyddssystem med så lågt spärrat belopp som möjligt. Man har förklarat sig vara beredda att acceptera den procentuella nivå, 15 procent, som angivits i Betaltjänstutredningen alternativa förslag.

Riksbyggens sparkassa har en speciell ställning genom att den drivs som en självständig ekonomisk förening utan annan verksamhet. För placering av inlånade medel gäller ett placeringsreglemente vars innehåll, enligt Riksbyggens uppfattning, är sådant att något ytterligare skydd för inlåningen där inte är erforderligt. Genom uttalande i specialmotiveringen till den övergångsbestämmelse som medger att sparkasseverksamhet får fortsätta i nuvarande form fram till årsskiftet 1997/98 omfattas emellertid även Riksbyggens sparkassa av denna övergångsbestämmelse. Riksbyggens Sparkassa ekonomisk förening är som framgått en ekonomisk förening som huvudsakligen ägnar sig åt finansiell verksamhet. En sådan ekonomisk förening får enligt gällande lagstiftning fortsätta sin verksamhet endast i medlemsbankens form.

Redan genom att i inhemsk lagstiftning medge att ekonomiska föreningar vars huvudsakliga verksamhet inte är av finansiell natur tar emot inlåning görs undantag från huvudregeln att inlåning endast får

tas emot av bank. Även om Riksbyggen kan ha skäl för sin uppfattning, att inlånade medel i sparkassan är säkra genom innehållet i det för kassan gällande placeringsreglementet, föreligger enligt min mening inte tillräckliga skäl för att föreslå ett undantag för undantaget och tillåta viss ekonomisk förening med finansiell huvudverksamhet att ta emot inlåning som annars skulle vara förbehållen bank.

För Riksbyggens sparkassa föreligger fram till årsskiftet 1997/98 ett flertal handlingsalternativ för att bibehålla inlåningsverksamheten. Vilket som väljs är en intern fråga för Riksbyggen.

Även *Stockholms Kooperativa Bostadsförening ek. för.* (SKB) har varit i kontakt med utredningen med anledning av det sparande som där tas emot från medlemmar i föreningen. Medlemsskap i föreningen erhålls genom inbetalande av på förhand av föreningen bestämda belopp avseende insats, kreditbelopp och årsavgift. Även bosparandet sker med förhandsbestämda belopp upp till spargränsen, som under år 1995 uppgick till 6.000 kronor. När hyreskontrakt tecknas med föreningen skall kompletteringsinbetalning ske av kreditbelopp med på förhand bestämda belopp beroende på antal rum i lägenheten. Vid avflyttning från SKB återbetalas insats och kreditbelopp. Jag har meddelat företrädare för SKB att jag gör bedömningen att den verksamhet föreningen bedriver inte kan anses vara inlåning i bankrörelselagens mening. Sparandet i föreningen kommer därför inte att behöva omfattas av ett skyddssystem uppbyggt för sparkasseverksamhet.

En samlad bedömning av de ovan redovisade alternativa synsätten och de handlingsalternativ som står till buds för föreningarna, utvisar att det är angeläget att finna ett skyddssystem som är enkelt och överskådligt. Skyddssystemet bör inte få medföra ökade kostnader för staten. Inte heller bör skyddet vara sådant att det av föreningarna bedöms som hämmande för fortsatt sparkasseverksamhet, varken på grund av kostnaderna eller systemets konstruktion. En avvägning måste göras mellan nyttan för föreningarna att kunna använda medlemsinlåningen som finansieringskälla för övrig verksamhet, och spararnas behov av skydd för sitt sparande. Systemet bör vara sådant att det inte för med sig en omfattande kontrollapparat. Det bör inte heller leda till behov av insyn i föreningarnas övriga verksamhet för att systemet skall kunna fungera tillfredsställande.

Efter övervägande av de nu angivna omständigheterna har jag funnit att ett skyddssystem utformat i enlighet med vad som angivits under avsnitt 3.3 Eget skydd – spärrat belopp är bäst ägnat att fungera som skydd för sparande i sparkasseverksamhet.

4 Överväganden och förslag

4.1 Sparkasseverksamhet undantas från tillståndsplikten enligt bankrörelselagen

Mitt förslag: Jag föreslår att det i bankrörelselagen införs ett undantag för sparkasseverksamhet så att den kan bedrivas utan tillstånd av regeringen.

Som anförts inledningsvis innebär ändringarna i bankrörelselagen att inlåning i sparkasseverksamhet är tillståndspliktig, låt vara att det genom en övergångsbestämmelse är möjligt för de ekonomiska föreningar som bedriver sparkasseverksamhet att fortsätta med det i nuvarande former fram till årsskiftet 1997/98. Frågan blir då om inlåning i sparkasseverksamhet i framtiden skall förbjudas och om all inlåningsverksamhet skall vara förbehållen bank.

Kooperativ verksamhet har lång tradition i Sverige. De insatser som under åren gjorts av konsument-, bostads- och lantbrukskooperationen har varit till gagn för samhällsutvecklingen i landet. Medlemmarnas insatser och sparande i de enskilda föreningarna har varit ett värdefullt inslag i finansieringen av föreningarnas verksamhet. Inlåningens sammanlagda omfattning har emellertid aldrig tillnärmelsevis kunnat jämföras med bankinlåningens totala behållning och sparkasseverksamheten har inte på samma sätt som bankerna betydelse för stabiliteten i landets betalningssystem.

Såväl förarbetena till den ändring i bankrörelselagen varigenom allmänhetsbegreppet tagits bort som mina direktiv talar för att en särskild reglering av sparkasseverksamheten bör komma till stånd. De överväganden inom skilda delar av Kooperationen som för närvarande pågår, och vilka jag i delar redovisat under avsnitt 3.5, kan komma att

innebära att vissa föreningar ändrar sin kontostruktur eller för över sparkasseverksamheten till bank. Detta utgör emellertid inte tillräckliga skäl för att i sin helhet förbjuda inlåningsverksamheten i sparkassa.

För att göra det möjligt för ekonomiska föreningar som inte huvudsakligen ägnar sig åt finansiell verksamhet att även efter årskiftet 1997/98 ta emot sådan inlåning som avses i bankrörelselagen bör ett nytt tredje stycke fogas till 1 kap. 2 § bankrörelselagen. Av lagtexten bör framgå att tillstånd (oktroj) inte behövs för en ekonomisk förening vars huvudsakliga verksamhet inte är av finansiell natur när den tar emot sådan inlåning som avses i paragrafens första stycke. I en särskild lag om sparkasseverksamhet bör ytterligare bestämmelser införas om bl.a. tillsyn, kontroll och skydd för spararna.

4.2 Förslag till lag om sparkasseverksamhet

Mitt förslag: En ny lag om sparkasseverksamhet antas. I denna intas bestämmelser om bl.a. offentlig tillsyn över verksamheten, information till insättarna samt ett skyddssystem för spararna.

Föreningar som tar emot inlåning från färre än 1 000 medlemmar skall inte anslutas till skyddssystemet. Föreningar vars sparkasseverksamhet har så begränsad omfattning bör kunna få bedriva sin verksamhet utan att behöva ansluta sig till skyddssystemet.

Genom mitt förslag om undantag i bankrörelselagen för de ekonomiska föreningar som tar emot inlåning från sina medlemmar uppkommer frågan om denna inlåningsverksamhet skall regleras i en ny lag eller ingå som ett eller flera kapitel i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. Mot bakgrund av de krav i kvalitativt och kvantitativt hänseende som måste ställas på föreningar som tar emot inlåning från sina medlemmar får frågan antas komma att beröra ett relativt sett mindre antal föreningar. Jag har därför stannat för att föreslå att regleringen av hithörande frågor sker i en särskild lag. Det är också av vikt att i en sådan lag avgränsa begreppet sparkasseverk-

samhet. Som angivits i utredningens direktiv bör regelverket inte vara mer ingripande än vad ändamålet kräver.

Genom de ändringar i bankrörelselagen som trädde i kraft den 1 januari 1996 gjordes undantag från bankrörelsedefinitionen för vissa mindre spar- och låneföreningar. Dessa ekonomiska föreningar, som huvudsakligen ägnar sig åt finansiell verksamhet, skulle i annat fall behövt regeringens tillstånd för verksamheten. Regeringen redovisade sin uppfattning (prop. 1995/96:74, s. 108) att en förening med ett medlemstal på högst 1 000 borde kunna hållas utanför det reglerade området. För att undvika att flera spar- och låneföreningar slår sig samman i större federationer utanför det reglerade området krävs att medlemsskap i föreningen får beviljas endast fysiska personer. I propositionen framhölls också det angelägna i att medlemmar i dessa föreningar klart och tydligt informeras om att föreningen står utanför den samhälleliga kontroll och det regelsystem som gäller för bankerna.

För ekonomiska föreningar som inte huvudsakligen ägnar sig åt finansiell verksamhet är det sparkasseverksamhetens omfattning som är avgörande för vilka kvantitativa krav som bör ställas. På motsvarande sätt som gäller för mindre spar- och låneföreningar bör även sparkasseverksamhet av mindre omfattning kunna undantas från regelverket. Uppgår det antal medlemmar, från vilka föreningen tar emot sådan inlåning som avses i bankrörelselagen, till ett mindre antal än 1 000 bör sådan sparkasseverksamhet undantas från skyddssystemet. Någon gräns satt i relation till inlåningens volym är inte erforderlig. Den som väljer att placera större belopp i föreningar med endast begränsat antal medlemmar får på goda grunder antas vara väl informerad om föreningens verksamhet. Något särskilt skäl att skydda den sortens placeringar föreligger inte. Även här är det emellertid angeläget att förebygga ett kringgående av skyddssystemet. Endast föreningar vars sparkasseverksamhet innefattar inlåning från färre än 1 000 medlemmar undantas från att ingå i skyddssystemet.

4.3 Avgränsning av begreppet sparkasseverksamhet

Mitt förslag: Begreppet sparkasseverksamhet förbehålls sådan inlåning enligt bankrörelselagen som tas emot av ekonomiska föreningar vars huvudsakliga verksamhet inte är av finansiell natur.

Som angivits under avsnitt 2.1 har begreppet sparkasseverksamhet tidigare använts som ett slags samlingsbegrepp vilket omfattat skilda företeelser. Någon nämnvärd nackdel med ett sådant förhållande har inte förelegat så länge verksamheten varit oreglerad. När nu ett regelsystem för de ekonomiska föreningarnas inlåning från medlemmar skall tillskapas är det av vikt att avgränsa vad som avses med sparkasseverksamhet. Både medlemmar och allmänhet bör kunna känna till vad för slags verksamhet som rymts i begreppet sparkassa. Detta är av särskild betydelse om ett skyddssystem inrättas för sparandet i föreningen. Eftersom endast sådan inlåning som omfattas av bankrörelsedefinitionen är tillståndspliktig, och för vilken undantag nu görs, ligger det i sakens natur att det är den delen av föreningens inlåningsverksamhet som bör benämnas sparkassa.

Ett synsätt av nu angivet slag kan måhända skapa vissa praktiska eller pedagogiska bekymmer för några av de berörda föreningarna. Vare sig medlemmens fordran mot föreningen grundar sig på en insättning som faller under nu gällande inlåningsdefinition eller finner sin grund i annan typ av insättning, t.ex. obligationsutgivning, uppfattar sannolikt medlemmen insättningen som gjord i sparkassan. Även föreningen uppfattar säkert alla sina ekonomiska åtaganden mot medlemmar som lika skyddsvärda. Genom bl.a. det risktagande som ligger i att medlemmen godtar att insatta medel används i föreningens övriga rörelse är det uteslutet att lagstifta om skydd för ytterligare riskkapital än det som faller under inlåningsdefinitionen. Om så skulle ske blev även föreningens möjlighet att disponera medlen beskuren i ännu större utsträckning. Ett sådant resultat kan inte bedömas som önskvärt från föreningarnas sida. Slutsatsen blir att den del av föreningens verksamhet som innefattar inlåning av det slag som anges i 1 kap. 2 § första stycket bankrörelselagen är vad som skall omfattas

av ett skyddssystem. Till undvikande av att medlemmar får en felaktig uppfattning om det skydd deras insättningar har bör uttryckligen anges att sparkasseverksamhet inte får bedrivas i annan form än som anges i lagen om sparkasseverksamhet.

4.4 Tillsyn och anmälningsskyldighet

Mitt förslag: Finansinspektionen utövar tillsyn över sparkasseverksamhet. Ekonomiska föreningar som bedriver sparkasseverksamhet skall anmäla detta till Finansinspektionen och med årliga avgifter bekosta den tillsynsverksamhet som inspektionen bedriver såvitt avser sparkasseverksamhet.

Betaltjänstutredningen har i sitt delbetänkande Finansiella tjänster i förändring framfört argument mot att Finansinspektionen skulle utöva tillsyn över sparkasseverksamheten. Förhållandena har emellertid sedan dess förändrats. Efter det att allmänhetsbegreppet tagits bort ur bankrörelsedefinitionen omfattas all inlåning av det slag som bestämts där av tillståndsplikten. Inlåning har i sin helhet blivit förbehållen bank. Det ligger självfallet inom ramen för Finansinspektionens tillsyn att övervaka att inte andra än de som har tillstånd till det tar emot inlåning. Om det införs undantag för annan än bank att ta emot inlåning ter det sig numera helt naturligt att även de som omfattas av undantaget ställs under tillsyn av Finansinspektionen. Ekonomiska föreningar med huvudsakligen finansiell verksamhet står redan under inspektionens tillsyn genom att de numera måste driva sin verksamhet i form av medlemsbank. Föreslås ett skyddssystem för sparare i sparkasseverksamhet som i allt väsentligt är finansierat genom föreningens från medlemmarna inlånade kapital finns inte anledning att tillgripa några mer omfattande regler om tillsyn eller annan offentlig insyn i föreningens verksamhet. Vissa bestämmelser om den information som en förening har att lämna till sina sparare är erforderliga för att de rätt skall kunna bedöma risker och fördelar med

att placera sina pengar hos föreningen. Jag återkommer till detta nedan.

Ett skyddssystem för sparande i sparkasseverksamhet bör administreras av en statlig myndighet för att vinna i trovärdighet. En sådan administrativ uppgift bör emellertid inte kombineras med tillsynsfunktionen varför den uppgiften bör anförtros annan myndighet än Finansinspektionen.

En ekonomisk förening som bedriver sparkasseverksamhet skall skriftligen anmäla detta till Finansinspektionen. Till anmälan skall fogas handlingar som utvisar att det är fråga om en förening som inte huvudsakligen har verksamhet av finansiell natur samt anger omfattningen av inlåningen från medlemmar. En anmälningsskyldighet är nödvändig för att inspektionen skall kunna bedöma om det är fråga om verksamhet som rätteligen borde bedrivas i form av medlemsbank.

Kostnaderna för Finansinspektionens tillsyn över sparkasseverksamheten får bekostas av de berörda ekonomiska föreningarna. Enligt mitt förslag är tillsynsuppgiften av begränsat omfång. Därav följer att inspektionens kostnader för denna verksamhet också blir begränsade. Det är inte möjligt att för närvarande göra en uppskattning av kostnadernas storlek. Ett alternativ är att finansiera tillsynskostnaderna genom att en förening i samband med sin anmälan till inspektionen av sparkasseverksamheten får betala en anmälningsavgift. En nackdel med ett sådant alternativ är att kostnaderna för tillsynen inte kan överblickas i samband med anmälan. Eftersom kostnaderna för tillsynen får förutsättas bli begränsade bör inspektionen årligen ta ut en avgift för varje förening för sig. Det är rimligt att en förening som bedriver sin sparkasseverksamhet på sådant sätt att ingripanden från Finansinspektionen fordras betalar en högre avgift än de övriga.

4.5 Skydd för sparande i sparkasseverksamhet

Mitt förslag: Bankstödsnämnden (Insättargarantinämnden) anförtros att administrera ett skyddssystem för sparande i sparkasseverksamhet.

En förening som bedriver sparkasseverksamhet skall avsätta 25 procent av inlåningen i sparkasseverksamheten. De avsatta medlen skall inbetalas till Bankstödsnämnden som skall placera dem på ett för föreningen öppnat räntebärande konto hos Riksgäldskontoret.

Föreningen får på vissa villkor använda medel på kontot efter ansökan hos och tillstånd av Bankstödsnämnden. Upphör sparkasseverksamheten skall, sedan samtliga inlåningskonton avslutats, de spärrade medlen återbetalas till föreningen.

Jag förordar ett skyddssystem som är grundat på avsättningar av viss del av behållningen avseende inlåning i sparkasseverksamheten. Förslaget innehåller enligt min mening en rimlig avvägning mellan konsumentskyddsaspekten och intresset av att kunna bibehålla medlemsinlåningen som finansieringskälla för ekonomiska föreningar. Händelseutvecklingen inom den finansiella sektorn och överväganden inom Kooperationen medför att det för närvarande är förenat med påtagliga svårigheter att överblicka och bedöma i vilken utsträckning inlåning vid årsskiftet 1997/98 kommer att bedrivas av andra än banker. Att i det läget föreslå ett skydd för sparkasseverksamhet som innefattar ett statligt åtagande i ekonomisk bemärkelse finner jag mindre lämpligt.

Ett system av innebörd att de ekonomiska föreningarna får avstå en del av nyttan att använda medlemsinlåning som finansieringskälla för sin övriga verksamhet har fördelen att vara konkurrensneutralt. Det är inte fråga om att avsätta medel skall ingå i en gemensam pott, utan varje förening som tar emot inlåning från medlemmarna får på separata konton reservera del av sin medlemsinlåning. Insatsen, för att bygga upp ett skydd för spararna, står i proportion till inlåningens sammanlagda behållning för berörda föreningar.

Mot ett förslag av nu angiven art kan hävdas att den enskilde medlemmen skulle kunna uppfatta sin placering som osäker eftersom,

förenklat uttryckt, endast 25 procent av inlåningen har spärrats i skyddssystemet. Ett sådant argument är enligt min mening inte bärande. Enligt gällande rätt har spararen ingen del av sin inlåning säkerställd. Vidare kommer föreningen i vissa situationer, och efter tillstånd från nämnden, att kunna frigöra medel för att stilla eventuell oro hos spararna om sina sparmedels tillgänglighet. Sammantaget innebär detta under alla omständigheter en påtaglig förbättring av spararnas ställning jämfört med nuvarande situation.

Till detta kommer att sparandet i sparkasseverksamhet, i vart fall till någon del, motiveras av medlemmens intresse att stödja föreningens verksamhet och därmed får anses utgöra ett visst mått av medvetet risktagande. Det kan mot den bakgrunden inte vara motiverat att försöka säkerställa insatt belopp i sin helhet. För att denna aspekt skall stå fullständigt klar för insättarna bör föreningarna åläggas viss informationsskyldighet mot dem som har, eller har för avsikt att göra, insättningar hos föreningen. Jag återkommer till detta nedan.

Som jag angivit under avsnitt 4.4 bör uppgiften att administrera skyddssystemet anförtrös annan myndighet än Finansinspektionen som har att utöva tillsyn över verksamheten. Utformningen av det svenska garantisystemet för de som är insättare i banker bygger på utgångspunkten att det skall vara fråga om ett konsumentskydd. Även skyddssystemet för de som sparar i sparkasseverksamhet bör därför ha som utgångspunkt att det skall vara fråga om ett konsumentskydd. Som tidigare berörts är förhållandena inte desamma för de som placerar inlåningsmedel i sparkassar som för de som gör motsvarande placering i bank. Eftersom medlen får användas i den ekonomiska föreningens rörelse innebär placering av pengar i sparkasseverksamheten ett visst risktagande innebärande stöd för den verksamhet som den ekonomiska föreningen bedriver. Även om utgångspunkten skall vara skydd för konsumenterna/spararna måste man komma ihåg att graden av skydd måste vägas mot möjligheten att fortsätta ha inlåning i sparkassa som finansieringskälla för den ekonomiska föreningen.

Skyddet byggs upp med avsättningar till konto hos Riksgäldskontoret. Medlen kommer fortfarande att tillhöra den ekonomiska föreningen till skillnad från vad som gäller för den avgiftsbaserade insättningsgarantin för bankinsättarna. Ansvaret för skyddssystemet, liksom för insättningsgarantin, kommer huvudsakligen att innebära ett ansvar för administrationen. Skyddssystemet för sparkasseinsättningar

skall inte vara mer ingripande än situationen kräver, men måste också innefatta möjligheter att vidta åtgärder mot den som bedriver sparkasseverksamhet utan att uppfylla sina skyldigheter mot skyddssystemet. Den som har ansvaret för skyddssystemet skall också kunna fatta beslut när den ekonomiska föreningen, utan att en obeståndssituation för föreningen föreligger, vill disponera spärrade medel under t.ex. en tillfällig likviditetskris orsakad av osedvanligt stora uttag från sparkasseverksamheten..

Flera alternativ för placering av ansvaret finns, allt beroende på vilken grad av skydd och kontroll som är önskvärd. Minst ingripande och kostnadskrävande torde vara att låta de ekonomiska föreningar som bedriver sparkasseverksamhet själva ha ansvaret för att systemet byggs upp på angivet sätt. Mot en sådan ordning talar att någon rimlig kontroll över att systemet kommer i funktion och inte missbrukas saknas. Ett annat alternativ är att skapa en särskild myndighet, "sparkassenämnden", för kontroll av att skyddssystemet byggs upp och administreras på ett effektivt sätt. För ett sådant förslag talar att en tydlig rågång mellan insättningsgarantin för bankkunderna och skyddet för sparande i sparkasseverksamhet markeras. Den relativt begränsade omfattningen av skyddssystemet och myndighetens arbetsuppgifter medför emellertid att skapandet av en ny myndighet måste bedömas vara alltför kostnadskrävande för att vara motiverad i detta sammanhang.

I inledningsskedet innebär ansvaret för skyddssystemet främst att se till att skyddet byggs upp i enlighet med lagstiftarens intentioner. Detta arbete kommer att i allt väsentligt vara av administrativ karaktär. Enligt min uppfattning talar således helt avgörande skäl för att en inom det finansiella systemet redan existerande myndighet anförtros ansvaret för skyddssystemet för insättare i sparkasseverksamhet. Framförallt talar kostnadsmässiga och organisatoriska fördelar för en sådan lösning. I propositionen om insättningsgaranti (1995/96:60, s. 74 ff) argumenteras relativt utförligt för varför Bankstödsnämnden skall anförtros ansvaret för insättningsgarantin. Jag delar den bedömning som gjorts där och anser att på i allt väsentligt samma skäl bör ansvaret även för skyddssystemet för insättarna i sparkasseverksamhet anförtros Bankstödsnämnden. Om de antaganden som gjorts om Bankstödsnämndens framtid visar sig vara riktiga, kommer av dess verksamhet att återstå ansvaret för garantisystemet och för

skyddssystemet. Även om systemen är uppbyggda på olika sätt finns sådana likheter i syftet med verksamheten att ansvaret för systemen bör ligga hos en och samma myndighet.

Bankstödsnämndens förvaltningskostnader för administration av skyddssystemet bör finansieras över anslag. Avgifter motsvarande förvaltningskostnaderna bör av nämnden årligen tas ut av de ekonomiska föreningar som bedriver sparkasseverksamhet och föras mot inkomsttitel på statsbudgeten. Liksom för insättningsgarantisystemet bör en uppdelning göras av nämndens förvaltningskostnader så att kostnaden för skyddssystemet kan urskiljas och därmed rättvist fördelas bland de ekonomiska föreningar som bedriver sparkasseverksamhet. Så länge ett ersättningsfall enligt skyddssystemet inte aktualiseras bör utgångspunkten kunna vara att nämndens förvaltningskostnader delas lika mellan de föreningar som bedriver sparkasseverksamhet. Under sådana omständigheter är det ju inte inlåningsvolymen som styr arbetsbelastningen för nämnden. Likartade åtgärder behöver vidtas för var och en av de berörda föreningarna. Vid ersättningsfall bör nämnden inledningsvis göra en bedömning av vilka kostnader för att administrera utbetalningar enligt skyddssystemet som kommer att belasta föreningen. I en sådan situation spelar naturligtvis framför allt antalet berörda sparare roll för hur stora kostnaderna för förfarandet kommer att bli.

Möjligheterna att träda in i skyddssystemet respektive att upphöra med sparkasseverksamheten bör vara okomplicerade. Beslutar en ekonomisk förening att upphöra med sin sparkasseverksamhet bör emellertid spararnas ställning markeras. Först efter det att föreningen till Bankstödsnämnden anmält att samtliga inlåningskonton avslutats skall nämnden ombesörja att föreningens behållning på konto hos Riksgäldskontoret utbetalas till föreningen. Det kan inte uteslutas att en förening som skall avsluta sin sparkasseverksamhet har behov av behållningen på kontot för att uppnå tillräcklig likviditet för avslutande av inlåningskontona. I en sådan situation får föreningen göra en särskild framställan med sitt önskemål till Bankstödsnämnden. Jag återkommer nedan till frågan om utbetalning av medel från skyddssystemet.

4.6 Utbetalning av medel från skyddssystemet

Mitt förslag: De medel som betalas in till Bankstödsnämnden för att sätta skyddssystemet i full effekt tillhör respektive ekonomisk förening. Efter ansökan från en ekonomisk förening som bedriver sparkasseverksamhet får nämnden besluta att medel på det för föreningen öppnade kontot hos Riksgäldskontoret får utbetalas till föreningen för att användas för återbetalning till medlemmar som har sparande i sparkasseverksamheten.

Beslutas om att föreningen skall träda i likvidation svarar likvidatorerna för att behållningen på kontot fördelas bland insättarna.

Vid en förenings konkurs skall behållningen på det för föreningen öppnade kontot hos Riksgäldskontoret inte vara tillgänglig för föreningens övriga borgenärer.

I lagen om insättningsgaranti föreslås att ersättning från garantin skall kunna utbetalas först efter det att en bank försatts i konkurs. Enligt kommittédirektiven "Översyn av vissa rörelse- och tillsynsregler på bankområdet m.m." (Dir.1995:86) skall övervägas om det är lämpligt att ge systemet för insättningsgaranti någon uppgift vid rekonstruktion av en krisdrabbad bank. Inbetalda medel skulle då kunna användas redan innan konkursen. Något förslag med anledning av direktiven har ännu inte lagts fram.

Till skillnad från det rent avgiftsbaserade systemet för insättningsgaranti har jag föreslagit att skyddssystemet för insättarna i sparkasseverksamhet skall finansieras av varje ekonomisk förening för sig. På så vis uppnås ett rättvist system där varje ekonomisk förening som bedriver sparkasseverksamhet får bygga upp ett individuellt skydd beroende på inlåningens storlek i den egna verksamheten. Varje sparkasseverksamhet får därigenom, när systemet är i full effekt, relativt sett lika gott skydd för sina insättare.

Vidare är det rimligt att föreningen får disponera medel före en obeståndssituation. Meningen med skyddssystemet är ju bland annat att skapa trygghet för spararna. Om osedvanligt stora uttag görs från föreningens sparkasseverksamhet skall föreningen kunna tillfälligt

disponera avsatta medel i syfte att under tiden ge föreningen tid att göra andra tillgångar likvida eller på annat sätt vidta åtgärder för att kunna fullgöra sina åtaganden mot spararna.

Beslutanderätt rörande frågan om föreningen skall få tillgång till medel på kontot bör ligga hos Bankstödsnämnden. Mina kontakter med föreningar som bedriver sparkasseverksamhet har utvisat att man inte känner oro för att en sådan situation skall uppkomma i vilken spararna gör uttag i osedvanlig omfattning. Även om detta skulle inträffa kommer man normalt att kunna skaffa tillräcklig likviditet för att infria medlemmarnas fordringar om bara tillräckligt andrum ges. En riktpunkt för de omständigheter som bör föreligga för att Bankstödsnämnden skall tillåta föreningen att disponera medel på kontot kan vara att föreningen visar att den under kort tid, t.ex. en vecka, utsatts för uttag i osedvanlig omfattning, exempelvis tio procent av sammanlagd inlåningsbehållning. Det är också rimligt att en förening som fattat beslut om att upphöra med sparkasseverksamheten får rätt att disponera medel för avslutandet av berörda konton. Huvudregeln i detta avseende bör emellertid vara att föreningen visar att alla konton avslutats innan återbetalning av spärrade medel sker för att undvika urholkning av spararnas säkerhet. Något hinder för en smidig lösning där hänsyn tas till både föreningens ekonomiska ställning och spararnas trygghet finns dock inte. Några uttryckliga regler för detta anser jag inte bör utformas eftersom de omständigheter under vilka en förening kan vilja disponera medel säkert kan variera i betydande omfattning. Det ligger i sakens natur att Bankstödsnämnden kommer att fatta sina beslut i dessa frågor med hänsynstagande till spararnas bästa.

De avsättningar föreningen gjort till skydd för insättarna skall emellertid tillhöra föreningen. En förening kan ju besluta att upphöra med sin sparkasseverksamhet av andra skäl än föreningens obestånd och det är i en sådan situation naturligtvis rimligt att avsatta medel återbetalas till föreningen i samband med att den visat att sparkasseverksamheten avslutas.

Beslutas att föreningen skall träda i likvidation svarar likvidatorerna för att behållningen på det för föreningen öppnade kontot hos Riksgäldskontoret betalas ut till berörda sparare. Bankstödsnämnden skall på likvidatorernas begäran betala ut föreningens skyddsbelopp till dem. Likvidatorerna skall därefter fördela medlen till spararna

enligt samma principer som om utbetalning skett genom nämndens försorg. Detta bör spararna informeras om i samband med att medlen görs tillgängliga för likvidatorerna.

I specialfallet att den i likvidation försatta föreningens medel inte förslår till täckande av föreningens skulder finns möjlighet att försätta föreningen i konkurs. Vid sådan konkurs aktualiseras inte någon utbetalning från skyddssystemet. Berörda sparare har ju redan genom likvidatorernas försorg erhållit motsvarande ersättning som skulle kommit dem till del om Bankstödsnämnden i det rena konkursfallet verkställt utbetalning. Spararnas ställning har således i det nu angivna specialfallet inte försämrats.

Rätt till ersättning från nämnden går förlorat om inte den ersättningsberättigade framställt krav på ersättning innan han förlorat sin rätt till utdelning i föreningens konkurs.

I lagen om insättningsgaranti finns i 18 § bestämmelser om återbetalning av ersättning som nämnden betalat ut. Bestämmelserna tar sikte på fall då någon genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt orsakat att ersättning betalats ut obehörigt eller med för högt belopp samt om någon i annat fall tagit emot sådan ersättning och skäligen borde ha insett detta. Finns särskilda skäl får återbetalningsskyldighet efterges helt eller delvis. Eftersom det vid ersättningsfall enligt insättningsgarantin kan vara aktuellt att disponera av staten upplånade medel är det naturligt att regler om eventuell återbetalning av felaktigt utbetalda belopp gäller.

För sparkasseverksamheten ter sig problematiken något annorlunda. Endast vid föreningens konkurs kan det bli aktuellt att nämnden skall betala ut pengar från skyddssystemet till enskilda sparare. De uppgifter som nämnden får som underlag för sina utbetalningar skall komma från konkursförvaltaren. Det kan visserligen tänkas att dessa uppgifter i något fall kan innehålla felaktigheter. Har konkursförvaltaren till nämnden vidarebefordrat oriktiga uppgifter blir det emellertid hans sak att i förekommande fall verka för att rättelse kommer till stånd. Förvaltaren har enligt allmänna rättsgrundsatser rätt att i en sådan situation återkräva det oriktigt utbetalda beloppet. Något behov att i detta sammanhang införa regler om beslut av nämnden om återbetalning föreligger således inte.

4.7 Information

Mitt förslag: En ekonomisk förening som bedriver sparkasseverksamhet skall regelbundet lämna information till den som har insättningar i sparkasseverksamheten och till den som första gången avser att göra insättning där.

Saklig och korrekt information till spararna är en god grund för deras skydd som konsumenter. Vid upphyggnaden av ett skyddssystem för insättarna behövs således bestämmelser om vilken information som bör lämnas till dem. Denna fråga ingår också i bedömningen av vilka kvalitativa krav som bör ställas på föreningar som tar emot insättningar från sina medlemmar.

Redan nu lämnar de föreningar som bedriver sparkasseverksamhet information till insättarna. Utan anmodan tillställer exempelvis KF sina insättare kvartalsvis kontoutdrag och ett nyhetsblad "Ditt sparande" med aktuell information om KF:s utveckling, bokslutssiffror, konton och tips om sparande. Information som har detta och liknande innehåll är det lämpligt att alla föreningar som tar emot inlåning från sina medlemmar lämnar till dem.

Det är emellertid inte erforderligt att i detalj precisera hur informationen skall utformas för att fullgöra sitt syfte. Informationen bör emellertid innehålla uppgifter om bl.a. den ekonomiska föreningens huvudsakliga verksamhet, sparkasseverksamhetens omfattning, det skyddssystem som gäller för inlåning i sparkasseverksamheten, och att insatta medel får användas i den ekonomiska föreningens rörelse. Det sist nämnda momentet är nog så viktigt mot bakgrund av att därmed klarläggs det risktagande som sparande i sparkassa utgör.

I lagen om insättningsgaranti återfinns bestämmelser om den information banken har skyldighet att lämna insättare. I 11 § andra stycket stadgas följande. "I fråga om underlåtelse att lämna information som anges i första stycket eller som annars är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt gäller marknadsföringslagen (1995:540)." Genom hänvisningen ges möjlighet att med stöd av

marknadsföringslagen tvinga fram information som kan anses ha särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Sanktionsmöjligheterna kopplas därigenom till både Finansinspektionen och Konsumentombudsmannen. På den senares initiativ kan saken komma under Marknadsdomstolens prövning.

Det ligger i sakens natur att kontrollen av att föreningarna fullgör sin informationsskyldighet mot sina sparkasseinsättare ankommer på Finansinspektionen. Uppgiften ligger inom inspektionens tillsyn. Det får antas att ett påpekande från Finansinspektionen om att en förenings information till sina insättare inte uppfyller lagens krav, eller i annat avseende är bristfällig, räcker för att i detta fall uppnå avsedd effekt. Att även för sparkasseverksamhet tillfoga en sanktionsmöjlighet för Konsumentombudsmannen förefaller mig vara en mer ingripande åtgärd än vad ändamålet kräver. Jag avstår därför från att lägga fram ett sådant förslag.

4.8 Rätt till ersättning från skyddssystemet m.m.

Mitt förslag: Sådant inlån som omfattas av skyddssystemet ger spararen rätt till ersättning motsvarande inlånat belopps andel av behållningen på kontot hos Riksgäldskontoret. Ersättning utgår med högst 250 000 kronor. Understiger beloppet 1 000 kronor utbetalas inte någon ersättning.

Ett genomgående kännetecken för den sparkasseverksamhet som för närvarande bedrivs är att föreningarna har ett stort antal konton med på var och ett av kontona begränsad behållning. Å andra sidan svarar ett mindre antal konton för en betydande andel av den sammanlagda kontoinlåningen. Som exempel kan nämnas att kontoinlåningen hos KF:s sparkassa fördelas på knappt 95 000 konton. På över 45 000 av dessa konton understiger behållningen 1 000 kronor. Knappt 10 000 av kontona har behållning överstigande 50 000 kronor. Av den sammanlagda inlåningen på drygt 1,65 miljarder kronor svarar sist nämnda konton för drygt en miljard kronor. Det nu sagda måste tjäna

som ledning vid bedömning av vilka gränsvärden som bör byggas in i skyddssystemet.

Högsta belopp för insättningsgarantin avseende insättningar hos bank är 250 000 kronor för varje institut. Vid valet av nivå togs hänsyn bl.a. till miniminivån enligt direktivet om insättargaranti, 20 000 ecu, till att endast omkring tre procent av individerna i hushållssektorn har en bankinlåning överstigande 250 000 kronor, och till viss internationell jämförelse. Till detta kommer att insättningsgarantin är uppbackad av en statlig lånemöjlighet. Kostnadsaspekten kan inte ha varit utan betydelse.

För sparkasseverksamhet kommer ett skyddssystem i den modell jag föreslagit att vara finansierat av föreningarnas egna medel utan komplement av statlig lånemöjlighet. Anledning finns därför att i stor utsträckning beakta de synpunkter som föreningarna kan ha vid valet av högsta gräns för ersättning. Sätts gränsen för lågt finns risk för att sparare med högre behållning på sitt konto väljer att ta ut medel och placera på annat sätt. Som angivits tidigare är konsumentskyddsaspekten betydelsefull vid inrättande av ett skyddssystem för sparare i sparkasseverksamhet. Det kan inte uteslutas att många av de som har sparande av någon ekonomisk betydelse placerad i sparkasseverksamhet utgår från att det sparandet är lika säkert som om det var placerat i bank. Inte minst mot bakgrund av att skyddet för sparande i sparkasseverksamhet byggs upp genom reservering av andel av inlåningen saknas anledning att sätta högsta belopp för ersättning lägre än vad som gäller för bankinsättare. Jag föreslår därför att högsta belopp för ersättning skall vara 250 000 kronor.

När det gäller fråga om ett slags självrisk skall byggas in i systemet kan till en början konstateras att för insättningsgarantin inte gäller någon självrisk. Av förarbetena framgår att de goda skäl som finns för att införa en självrisk har bedömts inte överväga nackdelarna. Förekomsten av självrisk har antagits kunna öka risken för att pengarna tas ut på ett tidigt stadium vid tendens till oro för att ett belopp motsvarande självrisken skulle kunna gå förlorat.

Något liknande hinder för att införa en självrisk i systemet för skydd av sparande i sparkasseverksamhet finns inte. Starka praktiska skäl talar för att ett sådant system införs. Enligt denna utrednings direktiv skall förslaget inte vara mer ingripande än ändamålet kräver. Som framgått av min tidigare redovisning präglas sparkasseverksam-

heten av att ett stort antal konton har närmast försumbar behållning under det att ett mindre antal konton svarar för merparten av inlåningen i föreningen. Eftersom det kommer att åligga Bankstödsnämnden att administrera utbetalning från skyddssystemet är det angeläget att förenkla denna uppgift i möjligaste mån. Redan vid en gräns på 1 000 kronor kommer i t.ex. KF:s fall antalet utdelningsberättigade konton att reduceras med mer än en tredjedel. Det är givetvis möjligt att överväga även en högre gräns eftersom det inte är antagligt att den enskilde annat än i rena undantagsfall samlat allt sitt sparande i sparkasseverksamheten. En sådan högre gräns på förslagsvis 5 000 kronor skulle naturligtvis ytterligare förenkla administrationen av skyddssystemet.

Det ligger emellertid ett särskilt värde i att även tämligen blygsamma belopp kan komma att omfattas av skyddssystemet. Till detta kommer att föreningarna bör kunna framhålla värdet av att deras medlemmar ser till att ha så pass stor behållning på sina konton att de kan räkna med utdelning för det fall att skyddssystemet skulle behöva utnyttjas. Ett system med en undre och övre gräns för skyddat belopp medför också att det verkliga skyddet överstiger den procentsats som spärrats. Hur mycket bättre utfallet blir beror naturligtvis på behållningens fördelning i varje sparkasseverksamhet för sig. En särskild fråga är om detta skall komma spararna till del eller om överskottet skall återbetalas till konkursboet. Spärrat belopp skall göras räntebärande på konto hos Riksgäldskontoret till följd varav det belopp som är inestående till tryggnad av spararnas ställning med åren kommer att växa. Jag har mot denna bakgrund funnit att övervägande skäl talar för att lägsta belopp som berättigar till utdelning från skyddssystemet bestäms till 1 000 kronor.

Efter det att en förening försatts i konkurs skall således konkursförvaltaren till Bankstödsnämnden lämna uppgifter som är erforderliga för att nämnden skall kunna betala ut medel från kontot hos Riksgäldskontoret. Genom att konton på vilka 25 procent av kapitalbeloppet understiger 1 000 kronor inte berättigar till utbetalning liksom konton där motsvarande andel överstiger 250 000 kronor endast berättigar till utdelning av sist nämnda belopp kommer på kontot hos Riksgäldskontoret att återstå några procent av den ursprungliga behållningen efter det att utbetalning till berörda sparare skett.

Nämndens kostnader för utdelningsförfarandet skall täckas före det att utdelning sker. Resterande belopp skall utbetalas till konkursboet.

För insättningsgarantin gäller att utbetalning skall ske inom tre månader från konkursbeslutet med rätt för nämnden att i vissa fall begära förlängning av tidsfristen. Gränsen har valts med beaktande av vad som föreskrivits i det för insättningsgaranti gällande direktivet. Fristförlängning får begäras av nämnden hos allmän förvaltningsdomstol. Det ligger i sakens natur att insättningsgarantin för insättningar i bank är ett relativt sett mer komplicerat system än det förslag om skydd för sparare i sparkasseverksamhet som jag lägger fram. Även utan en särskild bestämmelse om inom vilken tid utbetalning från skyddssystemet för sparkasseverksamhet skall ske, kommer naturligtvis nämnden att verkställa utbetalningar så snabbt som möjligt. Därvid kan bestämmelserna för insättningsgarantin tjäna som ledning. Jag har mot den bakgrunden inte funnit tillräckliga skäl för att föreslå en tidsgräns inom vilken utbetalning från skyddssystemet skall ske.

Inträffar ersättningsfall före det att föreningen hunnit bygga upp erforderligt belopp, dvs. under den övergångstid som jag föreslår i avsnitt 4.12, skall utbetalning ske efter den procentsats som behållningen på kontot motsvarar i förhållande till föreningens samlade inlåning i sparkasseverksamheten.

Som framgått föreslår jag i förenklande syfte att endast kapitalbelopp skall omfattas av skyddssystemet. Insättarens återstående fordran, som kan avse upplupen ränta eller belopp som inte omfattats och utbetalats via skyddssystemet, får på sedvanligt sätt göras gällande i föreningens konkurs. Detta motsvarar den ordning som för närvarande gäller för spararnas fordringar om en förening som bedriver sparkasseverksamhet skulle försättas i konkurs.

4.9 Sekretess m.m.

Mitt förslag: Sekretess skall gälla i ärenden om ersättning enligt lagen om sparkasseverksamhet för uppgift om personliga eller ekonomiska förhållanden för den som enligt den lagen är ersättningsberättigad, om det kan antas att denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Även vid myndigheternas handläggning av andra ärenden enligt lagen om sparkasseverksamhet skall sekretess gälla. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

I ärenden om ersättning enligt lagen om insättningsgaranti gäller sekretess för uppgift om personliga eller ekonomiska förhållanden för insättaren om det kan antas att denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Behandlingen av sekretessfrågan är motiverad av att Bankstödsnämnden under ett garantiförfarande kommer att få tillgång till uppgifter för vilka s.k. banksekretess enligt 1 kap. 10 § bankrörelselagen gäller. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i tjugo år.

Någon skyldighet för de föreningar som bedriver sparkasseverksamhet att lämna ut uppgifter till utomstående om enskilda sparare finns inte. Enligt uppgift från föreningarna har de hanterat sekretessfrågorna i sparkasseverksamheten som om banksekretess gällde för uppgifterna i verksamheten. Om ett ersättningsfall skulle inträffa måste emellertid Bankstödsnämnden få tillgång till uppgifter om spararna som är av motsvarande karaktär som de uppgifter som beträffande insättningsgarantin lämnas från en bank. Anledning att behandla dessa frågor annorlunda för sparkasseverksamhet än för bank föreligger inte. Jag föreslår därför att motsvarande lösning av sekretessfrågorna införs även för uppgifter om personliga eller ekonomiska förhållanden för de som är ersättningsberättigade enligt skyddssystemet för sparkasseverksamheten.

Även i de fall då nämnden har att handlägga ett ärende om en förenings ansökan om att disponera medel på kontot utan att en obeståndssituation föreligger bör sekretess gälla. Bestämmelse om

detta bör inordnas under den sekretessreglering som gäller för statliga myndigheters tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet. På så vis ges möjlighet att skydda uppgifter om berörd förening och uppgifter om andra som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med föreningen. En möjlighet att ha ett sådant skydd för uppgifter om föreningen och dess affärsförbindelser kan vara av särskild betydelse om föreningen under en tillfällig likviditetskris orsakad av uttagsanlopp behöver disponera medel på kontot i avvaktan på att den kan t.ex. avyttra tillgångar eller vidta andra åtgärder för att förbättra likviditeten.

Här skall även beröras en annan fråga av betydelse för bedömning av behovet av uppgifter om sparkasseverksamheten till det allmänna. Eftersom endast kapitalbeloppet är ersättningsgrundande uppkommer inget behov av att nämnden lämnar kontrolluppgift om upplupen ränta till skattemyndigheten. Skattskyldighet uppkommer ju inte vid utbetalning av kapitalbeloppet. En annan sak är att utbetalt kapitalbelopp jämte den enskildes andra tillgångar kan föranleda förmögenhetsbeskattning, men det är en fråga som inte hör till detta sammanhang. Någon anledning att ytterligare beröra frågor om skattskyldighet och kontrolluppgifter i detta sammanhang finns således inte.

4.10 Rätt till återbetalning av överskjutande medel

Mitt förslag: Bankstödsnämnden skall regelbundet kontrollera att föreningen avsatt minst 25 procent av sparkasseinlåningen till kontot hos Riksgäldskontoret. Behöver ytterligare medel tillföras kontot skall nämnden förelägga föreningen att verkställa detta. Nämnden skall en gång per år, vid tidpunkt som nämnden bestämmer, göra en avstämning av att kontots behållning motsvarar 25 procent av föreningens samlade sparkasseinlåning. Uppgår kontots behållning till mer än 25 procent av den sammanlagda sparkasseinlåningen får överskjutande belopp på föreningens begäran betalas tillbaka till föreningen.

En lämplig avvägning mellan spararnas behov av skydd och föreningens behov av att kunna använda sparmedel som finansieringskälla i verksamheten är enligt min mening att 25 procent av inlåningsvolymen spärras. Eftersom inlåningsvolymen hela tiden förändras genom att spararna verkställer uttag respektive insättningar fordras att den myndighet som har ansvar för skyddssystemet vid vissa tillfällen kontrollerar att erforderligt belopp finns på kontot hos Riksgäldskontoret. Kontrollen får ske i den utsträckning som nämnden finner behövlig och bör kunna ske relativt smidigt. Marginella avvikelser bör inte kräva någon åtgärd, men sjunker spärrat beloppets andel av inlåningsvolymen märkbart under den angivna gränsen bör nämnden genast förelägga föreningen att tillföra ytterligare medel i erforderlig utsträckning.

Huvudregeln är givetvis att det är föreningen som bär det primära ansvaret för att tillräckliga medel avsatts på kontot. När inlåningsvolymen ökar bör således berörda föreningar kontinuerligt se till att behållningen på kontot motsvarar 25 procent av inlåningsvolymen. För att uppnå en så effektiv hantering av dessa frågor som möjligt bör föreningarna i samråd med nämnden utarbeta former för hur det skall skötas.

Om inlåningsvolymen sjunker kommer det spärrade beloppets procentuella andel av inlåningen att öka. Till detta kommer att medlen på kontot genererar ränta. Nämnden bör därför en gång per år, vid tidpunkt som nämnden bestämmer, tillsammans med föreningen göra en avstämning av att kontots behållning motsvarar minst 25 procent av föreningens inlåningsvolym. Överstiger behållningen angiven gräns kan det ligga i föreningens intresse att låta överskjutande belopp stå kvar på kontot. På så sätt ökar ju spararnas säkerhet vilket kan verka för att även inlåningsvolymen ökar. Det kan för föreningen ligga ett värde i att för sina medlemmar kunna visa att den säkerhet man byggt upp för sina sparare överstiger den föreslagna miniminivån. Å andra sidan kan föreningen göra bedömningen att det är mer angeläget att disponera överskjutande belopp i rörelsen. Föreningen får då hemställa hos nämnden att få överskjutande belopp utbetalt. Det kan antas att föreningen väljer att göra så bara i de fall då den överskjutande delen uppgår till ett mer anseeligt belopp.

4.11 Överklagande

Mitt förslag: De beslut som Bankstödsnämnden fattar i egenskap av administratör av skyddssystemet får överklagas hos länsrätten. Prövningstillstånd skall krävas för prövning i kammarrätten.

Till skillnad från vad som gäller för insättningsgarantin kommer de beslut som nämnden behöver fatta vid administration av skyddssystemet att vara av förhållandevis enkel karaktär. Det handlar ju huvudsakligen om att ta emot föreningens avsättningar till skyddssystemet och placera dem på det för föreningen öppnade kontot hos Riksgäldskontoret. Även vid ersättningsfall är systemet för utbetalning enkelt. Risken för felaktiga beslut är därför liten. Nämndens beslut kommer dock att innefatta myndighetsutövning.

I enlighet med gällande principer för instansordningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna bör nämndens beslut kunna överklagas hos länsrätt. Länsrättens avgörande kan överklagas till kammarrätten men prövas där endast om prövningstillstånd meddelas. Prövningstillstånd får beviljas om det finns anledning att ändra länsrättens avgörande, om det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att överprövning äger rum eller om det i annat fall finns synnerliga skäl att talan prövas.

Nämndens beslut i ärenden som rör skyddssystemet innefattar inte några svåra bedömningar. Det saknas därför anledning anta att rätten att överklaga nämndens beslut kommer att belasta domstolarna annat än utomordentligt marginellt. Till detta kommer att införandet av ett skyddssystem för sparande i sparkasseverksamhet medför i sig att risken för att ett ersättningsfall enligt skyddssystemet skall inträffa minskar.

4.12 Övergångsbestämmelser

Mitt förslag: Skyddssystemet för sparare i sparkasseverksamhet skall vara i full effekt senast två år efter det att lagen om sparkasseverksamhet trätt i kraft.

Det förslag jag lägger fram till tryggnad av spararnas ställning medför viss inskränkning i föreningarnas rätt att disponera sparmedel som finansieringskälla i rörelsen. För den befintliga sparkasseverksamheten är det därför rimligt att föreningarna får viss tid på sig att anpassa verksamheten efter de nya villkoren. Övergångstiden bör vara så pass generöst tilltagen att föreningarna får erforderligt rådrum för att på bästa möjliga ekonomiska sätt finna alternativ finansiering för den del som behöver spärras på konto hos Riksgäldskontoret. Vid bestämmande av övergångstidens längd måste emellertid också hänsyn tas till att det inte får dröja för länge innan skyddssystemet är i full kraft. Spararna har ett befogat intresse av att så snabbt som möjligt få skyddet uppbyggt. Jag har vid denna avvägning funnit att skyddssystemet bör vara fullt utbyggt senast två år efter det att lagen om sparkasseverksamhet trätt i kraft. Inget hindrar naturligtvis den förening som så önskar att redan dessförinnan se till att reservera erforderligt minimibelopp på kontot hos Riksgäldskontoret.

En ekonomisk förening som startar sparkasseverksamhet efter det att lagen om sparkasseverksamhet trätt i kraft kommer av naturliga skäl inte att omfattas av övergångsbestämmelsen. En sådan förening skall i samband med att verksamheten anmäls också avsätta 25 procent av inlåningsvolymen att placeras på konto hos Riksgäldskontoret. Skälet därtill är att en sådan förening redan från verksamhetens början har klart för sig vilket regelsystem som gäller.

Under det första av de två årens övergångsperiod skall föreningen avsätta 12,5 procent av inlåningsvolymen. Det finns enligt min mening inte tillräckliga skäl för att reglera när under året sådan avsättning bör ske. Det är uppenbart att föreningens trovärdighet gentemot medlemmarna blir större om avsättningen till Bankstödsnämnden sker i årets början istället för vid årets slut. Det är emellertid

senast vid årets slut som behållningen på kontot hos Riksgäldskontoret skall uppgå till minst 12,5 procent av inlåningsvolymen. Under det andra av de två åren skall föreningen avsätta medel efter den procentsats som är erforderlig för att behållningen på kontot skall uppgå till 25 procent av inlåningsvolymen det efter det att övergångstiden löpt ut.

4.13 Ikraftträdande

Mitt förslag: De nya bestämmelserna bör träda i kraft den 1 januari 1998.

Enligt övergångsbestämmelserna till de ändringar i bankrörelselagen som trädde i kraft den 1 januari 1996 får sparkasseverksamhet, om den bedrivs i en ekonomisk förening med en icke-finansiell huvudverksamhet, fortsätta längst till den 31 december 1997. Det är således först den 1 januari 1998 som de nya bestämmelserna bör vara i kraft.

Det vore visserligen värdefullt om skyddssystemet kunde börja gälla så snart som möjligt. De föreningar som bedriver sparkasseverksamhet har emellertid inrättat sin planering efter beskedet att nya bestämmelser för verksamheten kommer att gälla först från årsskiftet 1997/98. Under utredningens gång har det också visat sig att flera av föreningarna har planerat och arbetat för förändringar av skilda slag i verksamheten för att finna den lösning som passar dem bäst. Det är mot den bakgrunden omöjlig att nu förutsäga i vilken omfattning sparkasseverksamhet kommer att bedrivas vid den tidpunkt då övergångsbestämmelsen löper ut. Övervägande skäl talar därför för att de nya bestämmelserna bör träda i kraft först den 1 januari 1998.

5 Ekonomiska konsekvenser m.m.

Mitt förslag om lösning av problemen kring sparkasseverksamhet kommer enligt mitt förmenade inte att leda till några ökade kostnader för staten.

Skyddssystemet för inlåning i sparkasseverksamhet kommer visserligen att innebära vissa begränsade kostnader för föreningarna till följd av dels att föreningarnas möjlighet att använda inlåningen som finansieringskälla för verksamheten i övrigt delvis begränsas, och dels att kostnaderna för tillsyn och administration av skyddssystemet får tas ut genom avgifter till inspektionen respektive uttag från föreningarnas behållning på kontot hos Riksgäldskontoret. Det kan vara antagligt att föreningarna försöker övervältra denna kostnad. Eftersom föreningarna huvudsakligen ägnar sig åt annat än finansiell verksamhet är det svårt att förutsäga i vilken utsträckning detta kommer att ske liksom om det blir medlemmarna/spararna som får sämre villkor eller om andra kunder i verksamheten i slutändan får bära kostnaden.

Bankstödsnämndens kostnader för administration av skyddssystemet får tas ut av föreningens medel på kontot hos Riksgäldskontoret. Endast för det fall att en förening behöver ta systemet i anspråk genom att föreningen försatts i konkurs kommer några nämnvärda kostnader att uppstå. Dessa skall emellertid täckas före det att utbetalning till spararna äger rum.

Genom införandet av ett skyddssystem för inlåningen i sparkasseverksamhet kommer det offentliga sparandet att öka vid uppbyggnaden av för respektive förening öppnat konto hos Riksgäldskontoret. Statens lånebehov kommer, till skillnad från vad som gäller för insättningsgarantin, inte att påverkas eftersom någon upplåningsrätt för Bankstödsnämnden inte föreslagits i detta sammanhang.

Beslut som nämnden fattar i egenskap av administratör av skyddssystemet skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol i likhet med vad som gäller för beslut som nämnden fattar rörande

insättningsgarantin. Beträffande det garantisystemet har regeringen gjort bedömningen att det inte, annat än i mycket marginell omfattning, torde påverka domstolarna. Domstolsverket har gjort samma bedömning. Detta synsätt torde i än högre grad äga giltighet vid bedömning av i vilken utsträckning införandet av ett skyddssystem för inlåningen i sparkasseverksamhet kan komma att ha effekt på domstolsväsendet.

Några regionalpolitiska eller jämställdhetspolitiska konsekvenser av förslaget finns inte.

6 Specialmotivering

6.1 Förslaget till lag om sparkasseverksamhet

1 §

Denna inledande paragraf anger lagens innehåll. Här anges också att i lagen finns bestämmelser om skydd för de sparare som har inlåning hos en ekonomisk förening vars huvudsakliga verksamhet inte är av finansiell natur. Begreppet inlåning har här samma innebörd som i bankrörelsedefinitionen vilken återfinns i 1 kap. 2 § bankrörelselagen (19987:617).

2 §

I paragrafens *första stycke* anges att en ekonomisk förening vars huvudsakliga verksamhet inte är av finansiell natur, får från sina medlemmar ta emot sådan inlåning som avses i 1 kap. 2 § bankrörelselagen utan tillstånd av regeringen. Utan detta undantag hade den inlåning som tas emot av ekonomiska föreningar inom Kooperationen från medlemmar endast kunnat förekomma i bank.

Som angetts under avsnitt 2.1 har benämningen sparkassa ingen klar definition. Benämningen har använts i skilda sammanhang. I paragrafens *andra stycke* anges att med sparkasseverksamhet avses den del av den ekonomiska föreningens verksamhet som innefattar inlåning av det slag som anges i första stycket.

Av praktiska skäl införs i *tredje stycket* en begränsning av innebörd att om sparkasseverksamheten omfattar inlåning från färre än 1 000 medlemmar så gäller inte övriga bestämmelser i lagen för den verksamheten. Detta medför att föreningar med begränsad sparkasseverksamhet fortfarande får ta emot inlåning utan tillstånd enligt bankrörelselagen, men de behöver inte underkasta sig tillsyn enligt det

skyddssystem som lagen innehåller. Å andra sidan kommer spararna i sådana föreningars sparkasseverksamhet inte att omfattas av den ytterligare trygghet som skyddssystemet medför.

3 §

En ekonomisk förening som bedriver sparkasseverksamhet måste anmäla detta till Finansinspektionen. Syftet med anmälan är främst att tillsynsmyndigheten skall kunna fullgöra sin uppgift och kontrollera att verksamheten är uppbyggd med föreskrivet skydd för spararna och att den är sådan att den inte rätteligen kräver tillstånd enligt bankrörelselagen, dvs. bedrivs av en förening vars huvudsakliga verksamhet är av finansiell natur.

Det handlingar som skall fogas till anmälan är således registreringsbevis för föreningen, en redogörelse för föreningens huvudsakliga verksamhet och ekonomiska ställning samt en redogörelse för sparkasseverksamhetens omfattning. Den sist nämnda redogörelsen skall innehålla angivande av antalet medlemmar som sparar i verksamheten samt inlåningsvolymens storlek. Uppgifterna skall tjäna som underlag vid bestämmande av hur stor inbetalning som skall ske för uppbyggnad av det för sparkasseverksamheten gällande skyddssystemet.

4 §

I paragrafen föreskrivs att en ekonomisk förening som bedriver sparkasseverksamhet regelbundet skall lämna information till spararna. Eftersom sparmedel får användas som finansieringskälla för föreningens övriga verksamhet är det angeläget att spararna kontinuerligt hålls väl informerade. Det kan vara tillfyllest att information lämnas kvartalsvis och därutöver när förhållandena påkallar det.

I paragrafens *andra stycke* lämnas exempel på vad informationen skall innehålla. Är informationen felaktig eller vilseledande skall Finansinspektionen påpeka förhållandet för föreningen. Lämplig form för lämnandet av information till spararna får utarbetas i samråd mellan föreningarna och Finansinspektionen.

5 §

För att skyddet för spararna skall få ett verkligt innehåll fordras att tillsynsmyndigheten har möjlighet att agera mot en förening som inte följer regelsystemet. I paragrafens *första stycke* anges därför att Finansinspektionen får förelägga en förening som bedriver sparkasseverksamhet att genast vidta rättelse om föreningen inte följer bestämmelserna i lagen om sparkasseverksamhet.

Det ligger naturligtvis i föreningarnas eget intresse att se till att ett eventuellt föreläggande från tillsynsmyndigheten om att vidta rättelse i något avseende genast åtgärdas. Om rättelse inte skett inom sex månader anges i paragrafens *andra stycke* att Finansinspektionen då får besluta om att föreningens sparkasseverksamhet skall upphöra. Ett sådant ingripande beslut kommer naturligtvis bara att behöva fattas i fall av allvarliga överträdelse, t.ex. då föreningen inte följer ett föreläggande att inbetala erforderliga medel för att upprätthålla skyddssystemet för spararna.

I *tredje stycket* anges att Finansinspektionens beslut enligt andra stycket får på föreningens begäran prövas av regeringen. Möjligheten till överprövning av inspektionens beslut motiveras av att det efter beslutet i något enstaka fall kan ha framkommit omständigheter som är sådana att föreningen enligt regeringens bedömning bör få möjlighet att fortsätta sin sparkasseverksamhet.

6 §

Har beslut fattats att sparkasseverksamheten skall upphöra skall föreningen genast avsluta de i verksamheten befintliga kontona. När så har skett skall detta anmälas till Finansinspektionen. När inspektionen mottagit denna anmälan skall den underrätta Bankstödsnämnden därom. Nämnden skall därefter till föreningen betala ut behållningen på föreningens konto efter avdrag för nämndens eventuella förvaltningskostnader. Om det är erforderligt för att föreningen skall kunna fullgöra sina förpliktelser mot spararna får föreningen hemställa hos nämnden att få använda spärrade medel till detta. I den situation som nu behandlas, nämligen då föreningen tvingats upphöra med sin verksamhet på grund av att föreningen inte

följt gällande regelsystem, bör nämnden bifalla en sådan hemställan endast i rena undantagsfall.

7 §

Den snabba utvecklingen inom den finansiella sektorn medför att det inte kan uteslutas att en förening, av vad skäl det vara må, vill upphöra med sin sparkasseverksamhet genom eget beslut därom. Ett sådant beslut skall anmälas till Finansinspektionen. Till anmälan skall fogas en förklaring att samtliga konton i sparkasseverksamheten har avslutats. När inspektionen mottagit en sådan anmälan skall den underrätta Bankstödsnämnden som då skall betala ut de spärrade medlen till föreningen.

8 §

Som redovisats under avsnitt 3.4 ligger det inom Finansinspektionens tillsyn att övervaka att endast de som har tillstånd till det tar emot sådan inlåning som avses i bankrörelsedefinitionen. När undantag från tillståndsplikten görs för sådan inlåning som tas emot i sparkasseverksamhet ligger det i sakens natur att inspektionen utövar tillsyn även över den verksamheten.

Eftersom det förslag till skyddssystem som jag lagt fram följer utredningens direktiv att inte vara mer ingripande än vad ändamålet kräver bör samma synsätt prägla tillsynsfunktionens innehåll och omfattning.

Av föreskriven anmälningskyldighet för föreningarna följer att Finansinspektionen bör upprätta ett register över de föreningar som bedriver sparkasseverksamhet. När föreningens anmälan om sin sparkasseverksamhet kommer in till inspektionen måste naturligtvis inspektionen ta ställning till om det är fråga om en förening vars huvudsakliga verksamhet inte är av finansiell natur. Endast sådana föreningar omfattas av regelsystemet för sparkasseverksamhet. Andra har enligt gällande rätt att söka tillstånd för att ta emot inlåning i bankrörelselagens bemärkelse. Betaltjänstutredningens kartläggning av sparkasseverksamheten i landet (bilaga 2 till detta betänkande) utvisar

att sådan verksamhet i allt väsentligt bedrivs inom Kooperationen. De handlingar som skall fogas till anmälan bör med önskvärd tydlighet ange vilken föreningens huvudsakliga verksamhet är. Skulle i det enskilda fallet någon tveksamhet föreligga bör inspektionens praxis vara restriktiv. Någon svårighet att avgöra om den anmälda verksamheten är sådan att den skall omfattas av lagen om sparkasseverksamhet bör mot den bakgrunden inte föreligga.

Tillsynen över att föreningen fullgör sin informationsskyldighet enligt lagen bör främst inriktas på att spararna får korrekt information om att sparmedel får användas som finansieringskälla i föreningens verksamhet, och att innehållet i det skyddssystem som gäller för sparkasseinlåning redovisas på ett överskådligt sätt. Avsikten är inte att det skall behöva utfärdas några särskilda föreskrifter om hur informationen skall vara utformad. Utgångspunkten bör vara att föreningarna i samråd med inspektionen kan arbeta fram en "mall" för vad informationen bör innehålla för att fullgöra sin funktion att hålla spararna väl underrättade om den verksamhet i vilken de placerar sina sparmedel.

Som nämnts i kommentaren till 5 § bör det vara endast i flagranti fall som inspektionen skall behöva fatta beslut om att en förenings sparkasseverksamhet skall upphöra. Framför allt kommer det att kunna aktualiseras om föreningen inte ser till att betala in för skyddssystemet erforderlig andel av sparkasseinlåningen till Bankstödsnämnden. I sådant fall behöver inte beslutet föregås av några överväganden av komplicerad eller arbetskrävande art.

Tillsynsfunktionen i övrigt omfattar huvudsakligen en skyldighet för inspektionen att underrätta Bankstödsnämnden om påbörjad eller avslutad sparkasseverksamhet.

9 §

I paragrafens *första stycke* anges att inlåning i sparkasseverksamhet skall omfattas av ett skyddssystem enligt lagen.

Av *andra stycket* framgår att frågor om skyddssystemet skall handläggas av Bankstödsnämnden. Ett i lag reglerat skydd för spararna i sparkasseverksamhet bör vara övervakat av en myndighet för att vinna i trovärdighet, även om systemet är helt finansierat av

föreningens egna medel. För insättningsgarantin har Bankstödsnämnden anförtrofts motsvarande uppgifter. Erfarenhet av att hantera hit hörande frågor kommer att finnas hos nämnden när skyddssystemet träder i kraft.

Arbetet med att ansvara för skyddssystemet kommer att vara betydligt enklare än motsvarande insats för insättningsgarantin. Nämnden skall i erforderlig utsträckning kontrollera att föreningen betalat in tillräckligt belopp för att skyddssystemet skall vara i full kraft. Eftersom inlåningsvolymen på grund av spararnas insättningar och uttag varierar i tiden bör kontrollerna ske i den utsträckning som nämnden finner vara behövlig för att spararna skall kunna känna sig säkra på att föreningen fortlöpande avsatt tillräckliga medel. Huvudansvaret för att så är fallet vilar givetvis på föreningen. Finner nämnden att någon förening inte fullgjort sina förpliktelser enligt skyddssystemet bör ett påpekande därom från nämnden vara tillräckligt för att förhållandet skall rättas till. Vid uppenbara brister skall naturligtvis nämnden underrätta Finansinspektionen om saken.

Om det beslutats att föreningen skall träda i likvidation skall nämnden betala ut behållningen på föreningens konto till likvidatorerna som svarar för att medlen i sin tur kommer spararna tillgodo i enlighet med de riktlinjer som gäller för nämnden om den haft att verkställa utbetalningarna i en konkurssituation. Skulle det specialfallet inträffa att föreningens medel vid likvidationen inte skulle förslå till täckande av föreningens skulder föreligger möjlighet att försätta den i likvidation varande föreningen i konkurs. De medel som omfattas av skyddssystemet bör i detta fall redan ha utbetalats till spararna genom likvidatorernas försorg i enlighet med samma principer som om Bankstödsnämnden skulle verkställt utbetalningarna i det rena konkursfallet. Spararnas ställning har således inte försämrats i det nu tecknade specialfallet.

I vissa fall som berörs nedan kan nämnden om särskilda skäl föreligger låta föreningen tillfälligt disponera del av det spärrade beloppet. Detta kommenteras under 11 §.

Utbetalning från skyddssystemet vid föreningens konkurs kommenteras närmare under 12 §.

10 §

I paragrafens *första stycke* anges att en förening som bedriver sparkasseverksamhet fortlöpande skall se till att den till Bankstödsnämnden betalat in minst 25 procent av sin sammanlagda sparkasseinlåning. Eftersom inlåningsvolymen varierar i tiden allt efter spararnas insättningar och uttag åligger det föreningen att ständigt se till att erforderliga medel betalats in till nämnden. Det kan vara acceptabelt att rent marginella avvikelser inte föranleder åtgärder. Nämnden bör i samråd med föreningarna komma överens om ett system för gemensam kontroll som är smidigt och inte förorsakar onödig arbetsbelastning vare sig hos nämnden eller föreningarna.

I *andra stycket* anges att Bankstödsnämnden skall placera inbetalade medel på ett för föreningen öppnat konto hos Riksgäldskontoret. Äganderätten till avsatta medel tillkommer föreningen, men nämnden har dispositionsrätten till dem.

Genom att inlåningsvolymen inte är konstant kommer, om inlåningsvolymen minskar, den situationen att uppstå att föreningen betalat in mer än det minimibelopp som anges i lagen. Utöver den i kommentaren till första stycket angivna fortlöpande kontrollen av att erforderliga medel finns på föreningens konto, bör därför ytterligare avstämning av skyddsbeloppet göras. I paragrafens *tredje stycke* anges att nämnden en gång per år, vid tidpunkt som nämnden bestämmer, skall stämma av att behållningen på kontot uppgår till minst det angivna minimibeloppet. Det finns inget skäl för att göra denna avstämning vid samma tidpunkt år från år. Praktiska skäl talar emellertid för att samtliga föreningar kontrolleras samtidigt. Visar det sig att behållningen på kontot överstiger 25 procent av sparkasseverksamhetens inlåningsvolym har nämligen föreningen rätt att hemställa hos nämnden att få överskjutande belopp utbetalt. Det kan vara arbetsbesparande för nämnden att handlägga dessa frågor i ett sammanhang. Det är emellertid inte antagligt att föreningen väljer att göra sådan hemställan annat än i fall då den överskjutande delen uppgår till ett mer ansevärt belopp. Det måste för föreningen ligga ett särskilt värde i att för sina medlemmar och sparare kunna visa att den säkerhet man byggt upp enligt skyddssystemet överstiger miniminivån.

11 §

I paragrafens *första stycke* anges att rätt till ersättning enligt skyddssystemet inträder när den ekonomiska föreningen försatts i konkurs. Det krävs således beslut av domstol innan ersättningsrätt i huvudalternativet kan bli aktuell. Sedan beslutet om konkurs kommit till Bankstödsnämndens kännedom, och beslutet vunnit laga kraft, skall nämnden påbörja arbetet med att betala ut de medel som spärrats på kontot hos Riksgäldskontoret.

I *andra stycket* anges ett specialfall nämligen att föreningen kan, utan att beslut om konkurs dessförinnan fattats och om särskilda skäl föreligger, ansöka hos nämnden att få använda viss del av behållningen på kontot. Bestämmelsen är avsedd att täcka in den situationen att föreningen, utan att vara i akut ekonomiskt trångmål, försätts i en tillfällig likviditetskris på grund av oväntat stora uttag från sparkasseverksamheten. Eftersom de av föreningen till skyddssystemet avsatta medlen tillhör föreningen, utom vid konkurs då de inte ingår i konkursboets tillgångar utan istället är från konkurboets övriga tillgångar separerade till tryggnad av spararnas ställning, är det rimligt att föreningen i särpräglade situationer kan få disponera medel från kontot istället för att ta upp kostsamma kortfristiga lån. Det bör inte komma ifråga att låta föreningen disponera medel annat än i rena undantagsfall då andra lösningar inte är tillgängliga eller försvarbara. Lämnas tillstånd enligt andra stycket bör i beslutet anges inom vilken tid kontots behållning åter skall uppgå till den föreskrivna miniminivån.

12 §

I paragrafens *första stycke* anges att skyddssystemet omfattar den enskilde spararens andel av det belopp som avsatts på konto hos Riksgäldskontoret. I praktiken innebär detta att om skyddssystemet är i full kraft så kan spararen i konkursfallet förvänta sig att vara garanterad ungefär en fjärdedel av sin kapitalfordran grundad på sparandet i sparkasseverksamheten. Det är att märka att detta belopp kommer utöver vad som kan ha blivit hans utdelning i konkursen.

I *andra stycket* redovisas skyddssystemets ersättningsnivåer. För den insättningsgaranti som gäller bankinsättningar har valts en högsta nivå uppgående till 250 000 kronor. Något lägsta ersättningsbelopp är inte angivet. Någon anledning att föreslå en annan högsta nivå för skyddet för sparare i sparkasseverksamhet finns inte. Eftersom skyddssystemet är finansierat genom användande av föreningens medel bör emellertid, inte minst av praktiska och kostnadsbesparande skäl, en lägsta nivå fastställas. På en betydande andel konton i sparkasseverksamhet är kapitalbehållningen låg. För att begränsa arbetet med utbetalning enligt systemet bör ersättningsbelopp understigande 1 000 kronor inte utbetalas. Den fordran spararen har på återstående kapitalbelopp och ränta får bevakas i föreningens konkurs.

13 §

I *första stycket* anges att ersättningar enligt skyddssystemet skall betalas ut av Bankstödsnämnden snarast möjligt efter konkursbeslutet. Till skillnad från vad som gäller för insättningsgarantin är någon tidsgräns inte angiven i paragrafen. Sådan gräns har i detta sammanhang inte ansetts erforderlig. Nämndens arbete med att betala ut ersättning styrs i betydande utsträckning av inom vilken tid den från konkursförvaltaren får de uppgifter den behöver för att kunna verkställa utbetalningarna. Det ligger i sakens natur att nämnden ser till att utbetalningarna sker så snabbt som möjligt.

I paragrafens *andra stycke* behandlas den situationen att föreningen trätt i likvidation. Då är det likvidatorerna som har att ombesörja att utbetalningen kommer spararna till del. De har därför rätt att hos nämnden hemställa att skyddsbeloppet skall utbetalas till dem.

14 §

I paragrafen anges att rätt till ersättning enligt skyddssystemet går förlorad om den ersättningsberättigade inte gjort anspråk på ersättning innan han har förlorat sin rätt till utdelning i föreningens konkurs. Eftersom skyddssystemet inte täcker den ersättningsberättigades hela fordran kommer spararna ändå att beröras av utdelningsförfarandet i

föreningens konkurs. Bestämmelsen har sin motsvarighet i lagen om insättningsgaranti och medför att en slutpunkt bestäms för nämndens arbete om ett ersättningsfall skulle inträffa.

15 §

Nämndens administrativa kostnader skall ersättas av berörda föreningar. Så länge ett ersättningsfall inte inträffar kommer nämndens kostnader i detta avseende att vara utomordentligt blygsamma. Det kan vidare antas att kostnaderna blir tämligen lika för berörda föreningar. Kostnaden skall bestämmas för varje förening för sig. Nämnden får bestämma när betalning skall ske.

I *andra stycket* anges att kostnaderna får av nämnden tas ut från det för föreningen öppnade kontot hos Riksgäldskontoret. Om ersättningsfall inträffar bör nämnden inledningsvis göra en bedömning av hur stora kostnader förfarandet kan antas föra med sig. Motsvarande belopp bör reserveras för nämnden innan utbetalningsförfarandet inleds.

16 – 18 §§

För att kunna fullgöra sina åligganden med anledning av ansvaret för skyddssystemet måste nämnden få tillgång till erforderlig information.

I 16 § stadgas att en ekonomisk förening vars sparkasseverksamhet omfattas av skyddssystemet skall lämna den information till nämnden som den behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen om sparkasseverksamhet.

Inträffar ett ersättningsfall företräds föreningen av konkursförvaltaren. I 17 § anges således att även konkursförvaltaren skall lämna erforderliga uppgifter till nämnden. Förvaltaren skall även i övrigt lämna nämnden det biträde den behöver för utbetalning av ersättning. Det är inte avsikten att nämnden skall behöva lägga ned något arbete på att få fram t.ex. uppgifter för att kunna identifiera de ersättningsberättigade. Sådana uppgifter måste föreningen kunna ta fram liksom aktuella uppgifter om konton och dessas kapitalbehållning.

I 18 § anges att nämnden skall underrätta Finansinspektionen om en ekonomisk förening inte fullgör sin uppgiftsskyldighet.

19 §

Nämndens beslut innefattar myndighetsutövning. Nämndens beslut bör därför kunna överklagas.

Övergångsbestämmelser

Enligt gällande rätt får sparkasseverksamhet i sin nuvarande form bedrivas fram till årsskiftet 1997/98. Det föreslås därför att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 1998.

Vidare anges i *punkten 2* att ekonomiska föreningar som bedriver sparkasseverksamhet vid lagens ikraftträdande får två år på sig att bygga upp behållningen på kontot hos Riksgäldskontoret till 25 procent av föreningens inlåningsvolym.

6.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

8 kap. 5 §

Genom tillägg i *första stycket* framgår att sekretess skall gälla i statlig myndighets verksamhet som består i handläggning av ärenden enligt lagen om sparkasseverksamhet. På så sätt kan sekretess gälla för uppgifter om föreningen och dess affärsförbindelser i en situation då den för skyddssystemet ansvariga myndigheten har att handlägga ärenden under sitt ansvarsområde.

Sekretess för uppgifter om de ersättningsberättigade föreslås gälla enligt ändring i 9 kap. 25 § sekretesslagen.

9 kap. 25 §

Samtidigt som lagen om insättningsgaranti trädde i kraft föreskrevs genom införandet av en ny paragraf, 9 kap. 25 § sekretesslagen, att sekretess skulle gälla i ärenden om ersättning enligt lagen om insättningsgaranti för uppgift om personliga eller ekonomiska förhållanden för den som enligt 2 § den lagen skall anses som insättare, om det kan antas att denne lider skada eller men om uppgiften röjs. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt bestämmelsen i 20 år.

Genom tillägg av ett nytt *andra stycke* i paragrafen införs motsvarande sekretessbestämmelse för de som enligt lagen om sparkasseverksamhet är ersättningsberättigade.

6.3 Förslaget till lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617)

1 kap. 2 §

Genom tillägg av ett nytt *tredje stycke* i paragrafen anges att för sådan inlåning som avses i paragrafens första stycke och som bedrivs av en ekonomisk förening vars huvudsakliga verksamhet inte är av finansiell natur behövs inte tillstånd enligt andra stycket. Vidare hänvisas till att ytterligare bestämmelser om sådan inlåning finns i lagen om sparkasseverksamhet.

Tillägget medför att det blir möjligt för ekonomiska föreningar att fortsätta att ta emot inlåning på sådana villkor som anges i bankrörelsedefinitionen från sina medlemmar och kunna använda medlemsinlåningen som finansieringskälla i verksamheten.

7 kap. 22 §

I paragrafen anges att även ekonomiska föreningar som bedriver sparkasseverksamhet skall bidra till bekostandet av Finansinspektionens tillsynsverksamhet. Avgifterna skall, på motsvarande sätt som

gäller för övriga företag under inspektionens tillsyn, betalas årligen och beräknas enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. Tillsynen över sparkasseverksamheten kommer naturligtvis att vara en helt obetydlig del av Finansinspektionens hela verksamhet. Kostnaderna för denna tillsyn kommer därför också att bli begränsade. Kostnaderna bör delas upp på var och en av föreningarna. På så sätt kan en förening som bedriver sin verksamhet så att ingripande från inspektionen erfordras få betala en högre avgift än de övriga.

6.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar

11 kap. 11 §

I ett nytt *andra stycke* anges att om föreningen bedriver sparkasseverksamhet då beslutet om likvidation fattades så svarar likvidatorerna för att behållningen på föreningens konto hos Riksgäldskontoret fördelas bland spararna. Vidare görs i det nya stycket en hänvisning till att bestämmelser om hur behållningen skall fördelas finns i lagen om sparkasseverksamhet.

Likvidatorerna har således rätt att hos Bankstödsnämnden hemställa att behållningen på kontot hos Riksgäldskontoret skall betalas ut till dem. I en sådan situation upphör nämndens ansvar för föreningens anslutning till skyddssystemet i och med att utbetalning av behållningen skett till likvidatorerna. Hänvisningen till att likvidatorerna skall fördela behållningen på samma sätt som om nämnden verkställt fördelningen är behövlig mot bakgrund av att det inte kan uteslutas att föreningen i likvidation inte kan infria sina skulder. I en sådan situation har spararna i vart fall hunnit få tillgång till de medel som tillkommer dem enligt skyddssystemet.

6.5 Förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

3 kap. 3 §

I ett nytt *tredje stycke* anges att är konkursgäldenären en ekonomisk förening som bedriver sparkasseverksamhet så hör inte föreningens behållning på konto hos Riksgäldskontoret till konkursboet. Hänvisning görs i det nya stycket till att bestämmelser om hur behållningen skall fördelas finns i lagen om sparkasseverksamhet.

Genom denna separationsrätt i föreningens konkurs säkerställs att de medel som avsatts till tryggnad av spararnas ställning kommer dem till del. Andra borgenärer i föreningens konkurs kan inte göra anspråk på någon del av dessa medel. Spararnas ställning har därigenom stärkts i förhållande till vad som tidigare gällt.

Dir. 1995:100

Beslut vid regeringssammanträde den 21 juni 1995

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda vilka regler som bör gälla för ekonomiska föreningar som tar emot insättningar (sparkasseverksamhet).

Utredaren skall

- överväga vilka kvalitativa och kvantitativa krav som bör ställas på ekonomiska föreningar som tar emot insättningar och som har en icke-finansiell huvudverksamhet,
- bedöma i vilken utsträckning offentlig kontroll över dessa föreningar skall utövas,
- föreslå en rättslig reglering som tillfredsställer de krav och behov som bedöms föreligga till skydd för insättarna, och
- överväga hur ett särskilt skydd för sparare i sparkassor kan utformas.

Principer för Kooperationen

Kooperationen har sina idémässiga rötter och första praktiska erfarenheter från första hälften av 1800-talet. Det började då växa fram idéer om verksamheter och företagsformer som direkt skulle utgå ifrån och tjäna människors behov som arbetare, jordbrukare, konsumenter, bostadsbehövande, småsparare och hantverkare.

Den kooperativa verksamheten skiljer sig till såväl syfte som form från andra ekonomiska verksamheter. Syftet med den kooperativa verksamheten är att tillgodose medlemmarnas ekonomiska intressen

på områden där de som exempelvis konsumenter eller producenter är direkt engagerade. Genom att det kooperativa företaget är medlemsägt får medlemmarna kontroll över sin affärspartner som annars hade varit den starkare parten.

Formerna för den kooperativa samverkan har utvecklats under iakttagande av vissa grundläggande principer. En sådan princip är att medlemskap i en kooperativ förening skall vara frivilligt och öppet. En annan är huvudregeln om den demokratiska beslutsprincipen en medlem en röst. En tredje viktig princip har med överskottsfördelningen att göra. Kapitalvinst skall inte utgå men normal bankränta kan betalas på medlemmarnas insatta kapital. I övrigt skall utdelning av överskott i verksamheten ske till medlemmarna i proportion till deras utnyttjande av föreningen. Självfinansiering är ytterligare en viktig princip som innebär att behovet av egenkapital i rörelsen skall tillgodoses genom medlemsinsatser eller fonderade överskott. Ytterligare en viktig princip för Kooperationen är strävan efter samverkan vilket innebär att olika kooperativ skall verka för att samarbeta med andra kooperativ för att på bästa sätt främja sina medlemmars intressen.

Sparkassornas rättsliga ställning

Traditionellt har Kooperationen byggt upp det egna kapitalet genom att – utöver vissa medlemsinsatser – överskottsmedel på olika sätt hållits kvar i föreningen. Genom föreningens fonderingar har medlemmarna bidragit med ett kollektivt sparande som i princip aldrig lämnar föreningen. Därutöver har sparkassorna tjänat som en viktig finansieringskälla för föreningarnas verksamhet.

Flera av de större Kooperationerna i Sverige har sedan länge erbjudit sina medlemmar olika sparformer i föreningens sparkassa. Bland de största sparkassorna återfinns de som drivs av KF, HSB, Riksbyggen samt Lantmännen ODAL. KF:s och HSB:s sparkassor har en inlåning på omkring 2 miljarder kronor vardera. Medan Riksbyggens sparkassa är organiserad som en särskild juridisk person är övriga sparkassor integrerade i den centrala föreningens rörelse.

Sparkassorna är tänkta att vara till ömsesidig nytta för såväl föreningarna som för enskilda medlemmar. Genom att finansiera sin

rörelse med sparkassemedel från medlemmarna stärks Kooperationens finansiella självständighet i förhållande till externa finansiärer. Sparkassorna erbjuder åt medlemmarna en alternativ inlåningstjänst utanför banksektorn, ofta med konkurrenskraftig nominell ränta.

Insättningarna i sparkassorna har i många avseenden samma kännetecken som bankernas inlåningstjänster. Medlen kan vara nominellt bestämda, likvida och räntebärande. Sparkassemedlens avistakarakter för stärker emellertid effekterna av de lojalitetskriser som kan uppstå om föreningen visar svaga resultat. Oro över föreningens ekonomiska ställning och utveckling, oavsett om den är befogad eller ej, kan därför lätt leda till uttagsanstormningar. Detta har drabbat till exempel de finska kooperativen EKA och Elanto samt svenska HSB.

Sin inlåningsliknande karaktär till trots har sparkassorna lämnats utanför det finansiella regelverket med dess krav på soliditet, riskspridning och offentlig tillsyn. Redan vid tillkomsten av 1911 års banklag infördes nämligen på bankoutskottets initiativ ett undantag från den i lagförslaget intagna bankrörelsedefinitionen. Genom att definiera bankrörelse som sådan inlåning som sker från allmänheten undvek man förbudandet av den sparkasserörelse som av kooperativa föreningar öppnats i olika delar av landet och som bedrevs enbart gentemot de egna medlemmarna. Riksdagen antog denna sålunda modifierade bankrörelsedefinition men konstaterade samtidigt att hänsynen till insättarnas rätt krävde att sparkasserörelse bedrevs under fullt betryggande former och därför borde underkastas erforderlig kontroll och reglering i en särskild lagstiftning.

På riksdagens begäran tillsattes därför en utredning som föreslog en rad lagregler för de ekonomiska föreningar som bedrev sparkasserörelse, bl.a. regler om kassareserv, förbud mot viss kreditgivning samt begränsningar i inlåningsrätten. Någon lagstiftning kom emellertid inte till stånd.

Efter att en motion hade väckts i frågan tillsattes en ny utredning som i sitt betänkande 1929 vidareutvecklade den tidigare utredningens förslag. Inte heller detta förslag ledde till någon lagstiftning. I den proposition som föregick 1955 års bankrörelselag (1955:3 s. 146) konstaterade departementschefen att vissa inlånande organisationer såsom Kooperativa Förbundet och HSB visserligen hade högst avsevärda medlemskadrar men att det ändå inte syntes rimligt att enbart av den anledningen beteckna inlåningsrörelsen såsom bedriven

bland allmänheten, bl.a. därför att medlemmarnas inträde i organisationen mindre betingats av intresset att vinna anslutning till inlåningsverksamheten än av andra syften. Kreditmarknadskommittén fann emellertid i sitt betänkande SOU 1988:29 att Kooperativa förbundets medlemstal sedan länge passerat den gräns då inlåningsrörelsen måste anses bedriven mot allmänheten. Saken lämnades dock därhän eftersom utredningsdirektiven uttryckligen angett att sparkassorna inte skulle behandlas av kommittén.

Frågan om sparkassorna har senast behandlats av Betaltjänstutredningen som i sitt delbetänkande SOU 1994:66 angett att sparkassornas inlånings- rörelse i de föreningar där medlemskap står öppet för alla måste anses bedriven bland allmänheten. Insättarna ansågs därmed ha ett lika starkt skyddsintresse som de som sparar i bank. Betaltjänstutredningen föreslog därför att dessa sparkassors verksamhet skulle fordra bankkrojt.

I EG:s andra banksamordningsdirektiv (89/646/EG) anges i art. 3 att endast kreditinstitut, dvs. i Sverige banker, kreditmarknadsbolag och vissa värdepappersbolag, får ta emot inlåning från allmänheten. Undantag medges om inlåningsverksamheten är föremål för särskilda nationella regler till skydd för insättarna, under förutsättning att företaget i fråga inte ägnar sig åt kreditgivning.

Utredarens uppgifter

Utredaren skall utforma ett förslag till regelverk för de ekonomiska föreningar som tar emot insättningar från sina medlemmar eller medlemmar i närstående föreningar.

Med hänsyn till att en av de kooperativa grundsatserna är att verksamheten så långt som möjligt skall vara medlemsfinansierad bör regelverket inte vara mer ingripande än vad ändamålet kräver. Ett sådant regelverk bör dock utgå från följande förutsättningar.

Insättningsverksamhet får endast bedrivas i en ekonomisk förening vars huvudverksamhet är av icke-finansiell natur. Frågan om föreningar som huvudsakligen bedriver finansiell verksamhet bereds nämligen inom regeringskansliet i ett annat sammanhang. Föreningen skall tydligt och regelbundet informera insättarna om föreningens ekonomiska ställning och utveckling och om vilket skydd insättarna

har i händelse av ekonomiska påfrestningar i föreningen. Insättningar på konto där medlen är omedelbart disponibla för uttag har egenskaper som kan förstärka en förenings finansiella utsatthet. Det bör därför undersökas i vad mån möjligheten att erbjuda sådana kontoformer bör begränsas, exempelvis till visst belopp per insättare. Utredaren kan undersöka behovet av att begränsa föreningens stora exponeringar, i synnerhet i förhållande till andra företag i samma federation. Vidare bör utredaren bedöma vilket mått av offentlig kontroll som sparkasseverksamhet kan behöva och hur en sådan kontroll bör arrangeras.

I regeringens lagrådsremiss den 21 juni 1995 med förslag till lag om insättningsgaranti föreslås ett system för insättningsgaranti med det primära syftet att stärka konsumentskyddet för allmänhetens insättningar i bank och komplettera den övriga skyddsreglering som omger bankerna. Flera remissinstanser har i det nu nämnda lagstiftningsärendet invänt mot att insättningsgarantin endast skall omfatta insättningar som har gjorts i banker och vissa värdepappersbolag, men inte i sparkassorna. Regeringen har emellertid funnit övervägande skäl tala mot att sparkassorna skall inordnas under den obligatoriska insättningsgarantin. Enligt regeringens uppfattning bör emellertid tanken på en garantiordning för insättare i sparkassor inte förkastas. Tvärtom förtjänar insättningar i sparkassor av flera skäl skydd. En enskilds sparande i en sparkassa kan nämligen uppgå till betydande belopp och vara av väsentlig betydelse för dennes ekonomi. Ofta är sparandet långsiktigt och tjänar viktiga syften. Utredaren bör därför klarlägga hur ett särskilt skydd för sparare i sparkassor kan utformas.

Redovisning av uppdraget

Utredningen skall bedrivas skyndsamt och vara avslutad senast under december 1995.

Utredaren skall beakta de allmänna direktiven till kommittéer och särskilda utredare och direktiven, om regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) samt om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Utredaren skall samråda med kooperativa rådet (I 1983:G), utredningen om översyn av bostadspolitiken (N 1995:01, dir. 1995:20) och Företagskooperativa utredningen (C 1994:05, dir. 1994:149).

Utdrag ur Betaltjänstutredningens delbetänkande Finansiella tjänster i förändring (SOU 1994:66).

Utdraget avser utredningens kartläggning av sparkasseverksamheten i Sverige.

2.3 Inlåning och kreditgivning hos ekonomiska föreningar

2.3.1 Inledning

Som nämns inledningsvis har inlåning och kreditgivning bland föreningars medlemmar ökat i omfattning under senare tid. Bland föreningar som bedriver sådan verksamhet finns det anledning att göra åtskillnad mellan dels sådana som bedriver inlåningsverksamhet som en integrerad del av en sin övriga verksamhet i syfte att finansiera den huvudsakliga verksamheten och dels den inlåningsverksamhet som bedrivs som huvudsaklig verksamhet av vad som i denna framställning benämns spar- och låneföreningar. Den först angivna inlåningsformen benämns i några föreningar sparkassa. Sparkasseverksamhet är således inlåning från medlemmar. Som exempel på sådan verksamhet kan nämnas KF:s och HSB:s sparkassar. Även viss inlåningsverksamhet som bedrivs av ekonomiska föreningar inom lantbrukskooperationen kan jämföras med sparkasseverksamheten inom konsument- och bostadskooperationen. I detta avsnitt behandlas inlåningsverksamhet, och i förekommande fall kreditgivningsverksamhet, som bedrivs av ekonomiska föreningar som dock har annan verksamhet som sin huvudsakliga verksamhet. Inlåningsverksamhet i spar- och låneföreningar (dvs. som huvudsaklig verksamhet), som vanligtvis bedrivs i kombination med viss kreditgivningsverksamhet, behandlas utförligare i avsnitt 2.4.

Insatta medel i en sparkassa är avsedda att användas som rörelsekapital i föreningen. Insatta medel är, med undantag för HSB:s bosparande, inte avsedda att användas för inköp av varor och tjänster. Insättningen kan i och för sig anses ha en individuell nytta på så sätt att KF:s medlemmar genom insättning gynnar Kooperationen för att

tillgodogöra sig den verksamhet som KF bedriver samt erhålla en rimlig avkastning på insatt kapital.

Sparande i sparkassor och andra spar- och låneföreningar har alltsedan tillkomsten av bankrörelselagen inte omfattats av bankrörelsedefinitionen, genom att rekvisitet allmänheten inte ansetts träffa den som är medlem i en förening. Detta har gällt alldeles oavsett om medlemskapet varit öppet för envar eller inte. Frågan är om inlåning från medlemmar alltjämt skall falla utanför bankrörelsedefinitionen. I tidigare förarbeten till bankrörelselagen (prop. 1955:3 s. 147) har påpekats att det inte skall vara möjligt att använda medlemskapet i en förening som en formalitet i syfte att föra inlåningsverksamheten utanför begreppet bankrörelse i dess rent bokstavliga tolkning. Frågan om begreppet allmänheten skall omfatta medlemmar får även besvaras utifrån EU:s synsätt, enligt vilket medlemskap inte anses vara ett avgörande kriterium vid gränsdragningen av vad som är hänförligt till allmänheten. Enligt EU:s synsätt omfattas medlemskap som är öppet för envar och inte begränsat till en snäv och sluten krets av begreppet allmänheten ("the public"). På vilket sätt allmänhetskriteriet skall tolkas är avgörande för om föreningarna skall anses bedriva tillståndspliktig bankrörelse eller inte. Allmänhetsbegreppet behandlas i avsnitt 4.6.1.1.

Föreningarnas inlånings- och utlåningsverksamhet ger även upphov till frågan om föreningarna bedriver tillståndspliktig finansieringsverksamhet enligt lagen om kreditmarknadsbolag samt om föreningarna är att betrakta som kreditinstitut enligt EG:s direktiv på området. Denna fråga behandlas i kapitel 5.

I de tre följande avsnitten beskrivs den inlånings- och kreditgivningsverksamhet som bedrivs av föreningar inom konsument-, bostads- och lantbrukskooperationen. Rätten för KF:s, HSB:s och Riksbyggens sparkassor att delta i allemanssparandet behandlas dock i avsnitt 4.6.3.

2.3.2 Föreningar inom konsumentkooperationen

Inom konsumentkooperationen bedrivs sedan år 1908 inlåningsverksamhet av KF:s sparkassa. I viss omfattning förekommer även kreditgivningsverksamhet inom KF-koncernen.

Kooperativa Förbundet ekonomisk förening (KF)

KF är centralorganisation för Sveriges konsumentföreningar och OK-föreningar. KF har till uppgift att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom att i nära och fortlöpande samverkan med dessa samordna konsumentkooperationens resurser och härvid bedriva sådan verksamhet som anges i stadgarna. KF skall därvid bl.a. verka för en samordning av konsumentkooperationens kapitalanskaffning och investeringar samt uppsamla sparmedel. KF ekonomisk förening innefattar numera endast koncernledning och koncernstaber samt KF Finans och KF:s sparkassa.

KF-koncernen har alltmer fokuserat verksamheten till detaljhandeln. Detaljhandeln bedrivs genom det nybildade bolaget Kooperativa Detaljhandelsgruppen, KDAB, som ägs av KF till 90,1 procent och av Konsumentföreningen Stockholm till 9,9 procent. KDAB, som är ett dotterbolag till KF ekonomisk förening, ansvarar sedan september 1993 för KF:s kontokortsverksamhet. Denna verksamhet behandlas i avsnitt 2.2.

KF Finans verksamhet omfattar hantering av koncernens likvida medel, kort- och långfristig upplåning samt valuta- och räntehandel. Sparkassan, som behandlas utförligare nedan, har till uppgift att administrera inlåning från konsumentföreningarnas medlemmar. Enligt KF:s stadgar skall det vid kapitalanskaffning eftersträvas att verksamheten i största möjliga utsträckning finansieras med medel som tillskjutits enskilt eller kollektivt av anslutna föreningar och organisationer samt deras medlemmar.

Konsumentkooperationen består av 115 konsumentföreningar, 14 OK-föreningar samt Kooperativa förbundet. Tillsammans driver konsumentkooperationen ca 1 400 butiker och varuhus över hela landet och via OK-föreningarna ca 600 försäljningsställen för bensin och biltillbehör. Varje enskild konsumentförening och OK-förening är en självständig ekonomisk förening.

Ca 2,2 miljoner privatpersoner är medlemmar i konsumentföreningar och ca 1,5 miljoner medlemmar i OK-föreningar. Medlemskapet är öppet för envar. Medlemmar i, och därmed ägare av, KF ekonomisk förening är konsument- och OK-föreningarna.

KF:s sparkassa

För att uppsamla sparmedel har KF en sparkassa. KF ekonomisk förening står som mottagare till alla insättningar inom en sparkasseavdelning, varför sparkasseavdelningen endast förmedlar insättning och uttag i KF:s sparkassa. Det finns ca 250 sparkasseavdelningar på varuhus och stormarknader i landet. Sparkassan har till ändamål att av förbundet anslutna föreningar och deras medlemmar till förräntning ta emot pengar och efter uppsägning åter utbetala dem.

Förutsättningen för att få spara i sparkassan är att man är medlem i en konsumentförening. Frågan om medlemmar i OK-föreningar skall få spara i sparkassan utreds för närvarande inom KF, bl.a. med anledning av att OK-förbundet fusionerat med KF. Som en konsekvens av denna fusion, övertog sparkassan de s.k. utvecklingslånen från OK-förbundet. Härigenom blev sparkassan i praktiken öppen för OK-medlemmar. KF:s egen interna utredning syftar emellertid till att formalisera denna förändring. Avsikten är dock att sparkassan även i framtiden endast skall vara öppen för medlemmar inom föreningar som är medlemmar i KF. Den HSB-förening eller den fackförening som vill spara i sparkassan måste vara medlem i en konsumentförening. Det är alltså möjligt för en HSB-förening att vara medlem i en konsumentförening.

Sparkassan erbjuder olika former av kontoinlåning; kapitalkonto, vinstkonto, allemanssparkonto, sparkasseräkning m.fl. Sparkassan skiljer därvid mellan kontoinlåning och det s.k. femårslånet. På insatta medel utgår rörlig ränta som varierar beroende på ränteläget i landet. Uttag från konto i sparkassan kan ske utan några begränsningar.

Inlåningen i sparkassan uppgick till knappt 2 miljarder kronor vid halvårsskiftet 1993. Vid utgången av 1992 och 1991 var inlånings storlek endast obetydligt lägre. Inlånade medel placeras inte på visst sätt utan ingår som rörelsekapital i KF:s verksamhet.

Kreditgivning

Det bedrivs inte någon kreditgivning till medlemmar inom ramen för sparkassans verksamhet. KF bedriver kortfristig utlåning (lån under ett år) till sina medlemsföreningar på två sätt, antingen genom den s.k.

kontokuranten (KF:s interna bokföringssystem) eller med sedvanlig revers. I praktiken utnyttjas denna möjlighet endast av konsumentföreningarna men är i princip öppen även för OK-föreningar.

Kreditgivning till företag och konsumenter i samband med kontokortsverksamhet sker numera inom ramen för KDAB:s verksamhet. Detta innebär att KDAB erbjuder medlemmar i konsumentföreningar möjlighet till viss kredit och att sätta in pengar på konto i KDAB. Beviljande av kredit vid s.k. låneköp, dvs. att en kund beviljas kredit vid köp av en kapitalvara, sker inte av något bolag inom KF-koncernen utan av en bank, för närvarande JP Bank. Övrig kreditgivningsverksamhet sker i JP Bank. (KF äger 4 procent av aktierna i JP Bank; mars 1994).

Tidigare svarade Koopfinans AB för KF:s företagskrediter och Koopkredit för KF:s konsumentkrediter och kontokortsverksamhet. Sedan år 1990, då KF blev ägare (65 procent) av JP Bank och JP Bank blev ägare till Koopfinans AB, har Koopkredits verksamhet bedrivits som en rörelsedrivande enhet inom JP Bank. Kontokortsverksamheten har således bedrivits av JP Bank. Kortinnehavaren har haft möjlighet att sätta in maximalt 8 000 kronor på konto till en räntesats av 8 procent. Kontokortet har varit förenat med rätt till kredit. Tillgodohavandet på kontot har varit avsett att användas till framtida köp av produkter i Konsumbutikerna. Pengarna som satts in på konto har ingått i JP Banks rörelse. Förutsättningen för att få bli kontokortskund har varit att kontokortshavaren var medlem i en konsumentförening. Övrig kreditgivning till konsumenter, i form av bl.a. medlemslån, har skett även genom Koopkredits verksamhet inom JP Bank. Under hösten 1993 har kontokortsverksamheten, som ovan nämnts, flyttats från JP Bank till KDAB.

2.3.3 Föreningar inom bostadskooperationen

Inom bostadskooperationen bedrivs inlåningsverksamhet av HSB:s sparkassa och av Riksbyggen sparkassa ekonomisk förening. Även Stockholms Kooperativa Bostadsförening ek. för. kan hänföras till denna kategori. HSB:s sparkassa bedrivs som en integrerad del av HSB Riksförbund. Riksbyggen sparkassa ekonomisk förening är däremot en självständig ekonomisk förening. Kreditgivningsverksam-

het förekommer inom de lokala HSB-föreningarna. I detta avsnitt beskrivs HSB:s, Riksbyggens och Stockholms Kooperativa Bostadsförenings inlåningsverksamhet och i förekommande fall kreditgivningsverksamhet.

HSB:s Riksförbund (HSB)

HSB:s Riksförbund är en ekonomisk förening som enligt stadgarna har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen, genom att bl.a. lämna och förmedla lån till finansiering av den byggverksamhet som medlemmarna bedriver, att organisera och stödja en för hela HSB-rörelsen gemensam sparverksamhet samt att bedriva utlåning av de hopsamlade medlen till organisationer som är anslutna till riksförbundet.

Medlemskapet i HSB:s Riksförbund är öppet för envar som uppfyller villkoren i stadgarna. Enligt dessa kan medlemskap i HSB:s Riksförbund beviljas varje inom Sverige verkande HSB-förening eller därmed jämförlig kooperativ bostads- eller byggnadssammanslutning. Den 1 juli 1993 var 57 regionala HSB-föreningar medlemmar i riksförbundet. De enskilda individerna och bostadsrättsföreningarna är medlemmar i HSB-föreningarna. De fysiska personerna som är medlemmar i en HSB-förening innehar en bostadsrätt eller sparar till en bostadsrätt. Härigenom kan sägas uppstå ett "dubbelt medlemskap", eftersom medlemmarna i HSB-föreningarna indirekt även blir medlemmar i riksförbundet.

Antalet "indirekta" medlemmar i riksförbundet uppgick den 1 juli 1993 till ca 648 000. Medlemsantalet har minskat något under senare tid; vid utgången av 1992 var medlemsantalet ca 660 000 och vid utgången av 1991 ca 676 000.

HSB:s Riksförbund bedriver genom förbundet och dess dotterbolag – HSB Bygg AB, HSB Material AB, m.fl. – konsultrörelse, finansiell verksamhet, tomtexploatering och byggnadsentreprenadverksamhet samt förvaltning av anläggnings- och lagerfastigheter.

En *HSB-förening* har enligt stadgarna till ändamål bl.a. att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom att bereda medlemmarna bostäder, verka för produktion av goda bostäder och uppsamla

medlemmarnas sparmedel. Varje enskild HSB-förening är en självständig ekonomisk förening.

En *bostadsrättsförening* har enligt stadgarna till ändamål att bl.a. främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom att i föreningens fastigheter upplåta bostäder för permanent boende. En bostadsrättsförening bedriver således inte någon in- eller utlåningsverksamhet.

HSB:s sparkassa

Inlåningsverksamheten bedrivs av HSB:s sparkassa. Riksförbundet är huvudman för sparkassan. Sparkassan är således ingen självständig juridisk person. En HSB-förening kan vara "sparkasseställe" och är då ombud för riksförbundet och samlar upp sparmedel från föreningens medlemmar för insättning i sparkassan.

Syftet med sparkassan är att organisera ett bosparande i ett långsiktigt perspektiv med god avkastning, i syfte att medlemmarna skall ha tillräckligt med kapital till en HSB-bostadsrätt, att möjliggöra en organiserad turordning till nya HSB-bostäder efter enhetliga principer och att kanalisera internt genererad utlåning inom HSB-rörelsen, bl.a. i syfte att minska beroendet av kreditmarknaden.

Förutsättningen för att få spara är att man är medlem i en HSB-förening. Det finns fyra olika sparformer, varav en är "bospar". Bospar är öppen för alla sparare. De övriga tre sparformerna riktar sig till viss ålderskategori och anställda inom HSB. Det finns ingen övre insättningsgräns i bospar och inte någon uttagsavgift. På insatta medel utgår rörlig ränta, för närvarande 6,25 procent. Den som bosparar och köper en HSB-bostadsrätt får en bonus som räknas som ränta under hela spartiden. Några begränsningar beträffande möjligheten att göra uttag från sparkonto finns inte.

Inlåningen till sparkassan uppgick till 2,2 miljarder kronor den 31 december 1993. Vid utgången av 1992 var inlåningen drygt 2 miljarder kronor. Inlånade medel placeras i bostadsobligationer, statsobligationer, statsskuldväxlar, kommuncertifikat och byggnadskreditiv med kommunal borgen eller pantbrev som säkerhet.

Utöver inlånade medel i sparkassan hade riksförbundet vid utgången av 1993 en inlåning från HSB-föreningarna om drygt 4,5 miljarder kronor samt en inlåning om drygt 3,2 miljarder kronor från banker,

mellanhandsinstitut och Stiftelsen Bostadskooperationens Garantifond. Sammanlagt uppgick riksförbundets inlåning (inklusive upplåning) till 10 miljarder kronor.

HSB:s sparobligationer

I syfte att öka medlemmarnas sparande började HSB under hösten 1993 att ge ut medlemsobligationer under benämningen "HSB:s sparobligation". Utgivningen av dessa obligationer innebär att medlemmarna erbjuds ett långsiktigt sparande, fem år, med bunden ränta. Obligationerna är s.k. nollkupongare, vilket innebär att det är ett obligationslån utan räntebetalning under löptiden. Avkastningen erhålls i stället i form av en värdetillväxt. Obligationen kan återköpas av HSB under löptiden till gällande köpkurs. Vid förvärvet erhåller inte förvärvaren något värdepapper utan skuldförhållandet dokumenteras i ett databaserat kontosystem hos HSB. Som bevis på förvärvet erhåller förvärvaren ett kontoutdrag. Obligationen är inte omsättningsbar till tredje man.

Kreditgivning

HSB:s Riksförbund bedriver inte någon kreditgivning till fysiska personer. Bosparande i HSB ger ingen rätt till lån för medlemmen. Som tidigare angivits är de likvida medel som sparats av medlemmarna placerade i obligationer, certifikat och statsskuldväxlar. Den 31 december 1993 uppgick dessa placeringar till ca 3,9 miljarder kronor.

Riksförbundet tillhandahåller tillfällig finansiering av pågående byggnadsproduktion. I huvudsak fungerar den som en löpande avräkning i avvaktan på "kreditivlyft" samt slutlig lånefinansiering genom bottenlån i mellanhandsinstitutet innan en bostadsrättsförening upplåtit bostadsrätter. Detta innebär att bostadsrättsföreningen inte har några andra medlemmar än de som bildat föreningen. Det är fråga om s.k. kontorsbildade bostadsrättsföreningar. Den 31 december 1993 uppgick denna utlåning till 3,1 miljarder kronor.

Vidare sker finansiering av egen entreprenadverksamhet samt till viss del direkt långivning till bostadsrättsföreningar, HSB-föreningar och delägda, förvaltande bolag. Ett antal HSB-föreningar lämnar insatslån till bostadsrättshavare i samband med upplåtelse av HSB bostadsrätt.

Riksbyggen sparkassa ekonomisk förening

Riksbyggen ekonomisk förenings (Riksbyggens) nya bosparande är uppbyggt i tre delar nämligen; Riksbyggen, Riksbyggen sparkassa ekonomisk förening (sparkassan) och den ideella föreningen Bosparande i Riksbyggen. Sparkassan, som bedriver inlåningsverksamhet, bildades och registrerades år 1993. Sparkassan vänder sig till alla fysiska personer i Sverige. Sparkassan ersätter Riksbospar, vilket byggde på ett samarbete mellan Sparbanken och Riksbyggen och innebar att inlåningen skedde på konton i Sparbanken. Sparkassans ändamål och syfte är enligt stadgarna att inom "Riksbyggensfären" främja medlemmarnas ekonomiska och andra intressen, särskilt sparande i syfte att förvärva bostad, samt insamla och förränta sparmedel från medlemmarna i sparkassan och från medlemmar i bosparföreningen. Sparkassan skall vidare främja en sund utveckling av förhållandena på byggnads- och bostadsmarknaden.

Sparkassan är en självständig ekonomisk förening. Medlemskap i sparkassan kan förvärfvas av bosparföreningen, Riksbyggen, Landsorganisationen och till Landsorganisationen anslutna förbund samt övriga centralorganisationer som tillhör folkrörelserna. Vid inträde i sparkassan skall varje medlem erlægga en insats om 100 000 kronor. En sådan insats motsvaras av en andel. Andelsägare i sparkassan är Riksbyggen (30 procent), ett antal fackföreningar – Byggnadsförbundet (30 procent), Elektrikerförbundet (10 procent) Målarförbundet (10 procent) och Kommunalarbetsförbundet (10 procent) – samt bosparföreningen.

För att få spara i Sparkassan måste man vara medlem i bosparföreningen. De enskilda spararna är medlemmar i bosparföreningen men däremot inte i Riksbyggen eller i sparkassan. Varje fysisk person kan bli medlem i bosparföreningen. Det finns endast en bosparförening i Sverige. Föreningens ändamål är att erbjuda medlemmarna förtur till

bostäder som Riksbyggen producerar, *att* erbjuda medlemmarna möjlighet till sparande i sparkassan *samt att* informera medlemmarna om bl.a. aktuella projekt. Bosparföreningen bedriver således ingen egentlig egen verksamhet.

Sparkassan har ett eget kapital om 10 miljoner kronor. Inträdesavgiften om 100 kronor i bosparföreningen skall användas för köp av andelar i sparkassan. Bosparföreningen skall äga 10 procent av andelarna i sparkassan. Utöver inträdesavgiften betalar medlemmarna i bosparföreningen en årsavgift om 100 kronor per hushåll. Denna årsavgift är avsedd att användas för att betala de kostnader som föreningen har för sin administration.

Insättning av medel sker på konto hos sparkassan. På insatta medel utgår 7 procent ränta (mars 1994). Insatta medel är inte bundna under viss tid. Det finns inte heller i övrigt några begränsningar beträffande rätten till uttag av insatta medel. Begränsningar avseende det belopp som kan sättas in på konto i sparkassan finns endast vid insättning på det s.k. ungdomsbosparkontot. På sådant konto får högst 800 kronor sättas in varje kalendermånad.

Insatta medel i sparkassan används inte för att finansiera Riksbyggens eller någon annans verksamhet. Insatta medel skall enligt stadgarna placeras i räntebärande värdepapper utgivna eller garanterade av staten, eller på annat betryggande sätt. Eventuella vinstmedel skall avsättas till reservfond, fonderas, föras i ny räkning eller utgå som utdelning på inbetalda medlemsinsatser.

Sparkassan lånar inte ut några medel, inte ens i samband med förvärv av bostad. Vid köp av en nyproducerad lägenhet av Riksbyggen erhåller dock köpare som bosparar i sparkassan bonus av Riksbyggen. Bonusen varierar mellan 3 och 5 procent av sparade medel. Riksbyggen svarar även för kreditgivning i samband med lånerätt vid ungdomsbosparande.

Stockholms Kooperativa Bostadsförening ek. för.

Stockholms Kooperativa Bostadsförening tillhandahåller bostäder med hyresrätt åt sina medlemmar, vilka för sin del är skyldiga att låna pengar till föreningen mot ränta. Räntan är 4 procent (den 31 december 1993).

Vid inträdet i föreningen sker inbetalning av dels en insats på 500 kronor, dels ett kreditbelopp med 1 000 kronor första året och därefter 500 kronor om året tills man uppnått ett sammanlagt kreditbelopp om 6 000 kronor. Genom att fullgöra dessa inbetalningar behåller man det turordningsdatum man fick vid inträdet i föreningen.

Fördelningen av lediga lägenheter grundar sig på turordningsdatumet. När medlemmen tecknar hyreskontrakt skall denne också låna in ett belopp till föreningen. Bosparmedel används för detta ändamål. Lånebeloppets storlek beror på lägenhetens storlek och uppgår till mellan 7 000 kronor och 15 000 kronor (mars 1994). De inlånade medlen är spärrade under den tid som man hyr bostad hos föreningen. Under hyrestiden erhåller medlemmen inte heller någon ränta på inlånade medel.

Antalet medlemmar uppgick vid årsskiftet 1993/94 till 51 422. Inlåningen uppgick vid samma tid till 300 miljoner kronor inklusive innestående räntemedel. Av detta belopp svarar "boende" för ca 50 miljoner kronor och "köande" för ca 250 miljoner kronor. Medlemskapet i föreningen står öppet för envar.

2.3.4 Föreningar inom lantbrukskooperationen

På motsvarande sätt som inom konsument- och bostadskooperationen har det sedan lång tid varit tradition inom lantbrukskooperationen att finansiera verksamheten med medel som härrör från medlemmarna. Till lantbrukskooperationen hör ekonomiska föreningar som är anslutna till Svenska Mejeriernas Riksförening upa, Slakteriförbundet, Svenska Lantmännens Riksförbund förening upa, Skogsägarnas Riksförbund samt Kronägg ekonomisk förening. Antalet ekonomiska föreningar är 34. Därav är 14 föreningar anslutna till Svenska Lantmännens Riksförbund och 8 föreningar anslutna till Skogsägarnas Riksförbund. Samtliga dessa föreningar bedriver annan näringsverksamhet än finansiell verksamhet. Inom samtliga branschorganisationer, med undantag för Kronägg ekonomisk förening, förekommer inlåningsverksamhet, främst från föreningens egna medlemmar.

En skillnad i förhållande till föreningarna inom konsument- och bostadskooperationen är att möjligheten att bli medlem i en förening inom lantbrukskooperationen är mer begränsad, t.ex. till en viss

kategori av näringsidkare inom ett visst geografiskt område. I flertalet fall är den inlåningsverksamhet som förekommer bland dessa föreningar begränsad till respektive förenings medlemskrets. Det förekommer dock att kretsen utvidgats till föreningens kunder och anställda. Därmed har kretsen av insättare utvidgats på ett sätt som gör att det kan finnas anledning att ifrågasätta om inlåningsverksamheten vänder sig till en så vid krets att den skall anses ske till allmänheten. Det finns därför anledning att beröra den inlåningsverksamhet som bedrivs inom lantbrukskooperationen. Det finns även, främst utifrån EU:s krav på reglering av företag som träffas av definitionen "credit institution", anledning att beröra den kreditgivningsverksamhet som bedrivs av dessa föreningar.

Inlåning

Inlåningsformerna och villkoren som är förbundna därmed varierar mellan föreningarna. Tre olika inlåningsformer kan dock urskiljas och benämnas *sparkonto*, *kundkonto* (eller affärskonto) och *inlåningskonto*. De vanligaste kontoformerna är sparkonto och kundkonto. Insättning av medel på inlåningskonto förekommer främst inom föreningar som är anslutna till Svenska Lantmännens Riksförbund.

Sparkonto

Den återbäring och efterlikvid som årligen gottskrivs medlemmarna kan överföras till ett konto, medlemmens sparkonto. Andra medel kan inte sättas in på detta konto. Endast föreningens medlemmar kan ha denna typ av konto. Innestående medel är räntebärande och kan tas ut vid anfordran utan uppsägning. Insatta medel på sparkonto genereras från medlemsinsatser och föreningens verksamhet — medlen kan sägas komma "inifrån" föreningen.

Kundkonto (eller affärskonto)

På kundkonto regleras medlemmens, t.ex. lantbrukarens, behov av finansiering av varuinköp, såsom utsäde, handelsgödsel och växtskyddsmedel, till dess att skörden säljs och levereras till lantmannaföreningen. Avräkningslikvider för leveranser till föreningen gottskrivs kundkontot. På samma konto debiteras kundens kreditinköp. Kunden kan normalt välja om avräkningslikviderna skall utbetalas eller kvittas mot förfallna krediter för varuinköp. Innestående medel kan när som helst lyftas utan föregående uppsägning. På kundkonto har kunden ibland ett tillgodohavande, ibland en kredit. Rätt att öppna ett kundkonto tillkommer normalt föreningens kunder. Kundkretsen sammanfaller i flertalet fall med medlemskretsen.

Inlåningskonto

Insättning av medel på inlåningskonto kan ske av "vilka medel som helst". Medlen som sätts in kan sägas komma "utifrån". Ränta utgår normalt med 6,5-7 procent. Insättning av medel på inlåningskonto är inte begränsad till medlemskretsen. I flera föreningar kan även anställda hos föreningen öppna inlåningskonto. Insatta medel är tillgängliga för uttag vid anfordran utan uppsägning. I några lantmannaföreningar kan insatta medel användas för betalning av varuinköp, på motsvarande sätt som medel på kundkonto. Vissa föreningar har begränsat det lägsta belopp som får sättas in respektive tas ut från inlåningskontot.

Omfattningen av inlåningsverksamheten, ävensom antalet medlemmar, varierar väsentligt mellan föreningarna. Bland de föreningar som är anslutna till Svenska Lantmännens Riksförbund uppgick inlåningen till sammanlagt ca 1,4 miljarder kronor den 31 december 1993. I samtliga föreningar används insatta medel för att finansiera föreningens övriga verksamhet. Här nedan lämnas en utförligare beskrivning av några föreningar (en förening inom varje branschorganisation) som erbjuder ovan beskriven inlåningsverksamhet.

Lantmännen ODAL ek.för.

Lantmännen ODAL är ansluten till Svenska Lantmännens Riksförbund. Till medlem i Lantmännen ODAL kan antas fysisk eller juridisk person som bedriver lantbruk eller livsmedelsproduktion i området Östergötlands län, Södermanlands län, norra delen av Kalmar län samt delar av angränsande län. Antalet medlemmar uppgick till ca 6 400 år 1993.

Föreningen bedriver inlåningsverksamhet genom att föreningens medlemmar och anställda ges möjlighet att sätta in medel på ovan beskrivna sparkonto, kundkonto och inlåningskonto. Den 31 december 1993 uppgick den sammanlagda inlåningen till drygt 255 miljoner kronor.

Södra Skogsägarna, ekonomisk förening

Södra Skogsägarna är ansluten till Skogsägarnas Riksförbund. Till medlem i föreningen kan antas fysisk eller juridisk person som äger skog eller eljest bedriver skogsbruk eller utövar handel med skog eller skogsprodukter inom föreningens tillförselområde. Tillförselområdet omfattar Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Malmöhus, Kristianstads, Hallands län, den i Västergötland belägna delen av Älvsborgs län samt angränsande län eller delar därav. Antalet medlemmar uppgick år 1993 till drygt 29 500.

Föreningen bedriver inlåningsverksamhet genom att erbjuda ovan beskrivna kontoformer. Dessa kontoformer överensstämmer inte exakt med dem som Södra Skogsägarna erbjuder. Innebörden är dock densamma. Inlåning sker endast från föreningens medlemmar. Den sammanlagda inlåningen uppgick till 430 miljoner kronor den 31 december 1993.

Scan Norrland ek. för.

Scan Norrland är ansluten till Slakteriförbundet. Till medlem i Scan Norrland kan antas fysisk eller juridisk person som bedriver slaktdjursproduktion inom föreningens tillförselområde. Tillförselområdet

är inte geografiskt begränsat. Tillförsel sker huvudsakligen från vissa kommuner i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Jämtlands och Gävleborgs län. Antalet medlemmar uppgick till ca 8 300 år 1993.

Föreningen bedriver, i likhet med övriga slakteriföreningar, inlåningsverksamhet som erbjuds genom kontoformen sparkonto. I viss utsträckning förekommer även möjlighet att sätta in medel på inlåningskonto. Den sammanlagda inlåningen uppgick till 4,7 miljoner kronor den 31 december 1993.

Norrmejerier ek. förening

Norrmejerier är ansluten till Mejeriernas Riksförening. Till medlem i Norrmejerier kan antas fysisk eller juridisk person som bedriver lantbruk eller eljest framställer jordbruksprodukter inom föreningens tillförselområde. Föreningens tillförselområde är Norrbottens och Västerbottens län samt delar av Västernorrlands och Jämtlands län. Antalet medlemmar uppgick till ca 2 600 år 1993.

Föreningen erbjuder sina medlemmar att sätta in medel på sparkonto. Inlåningen uppgick till 7,5 miljoner kronor den 12 december 1993. Från och med den 1 januari 1994 erbjuds medlemmarna spar- och kreditmöjligheter på ett *produktlikvidkonto*. På detta konto, som är räntebärande, kan medlem i föreningen sätta in mjölklikviden, dock lägst 1 000 kronor per insättningstillfälle. Kreditmöjligheten är knuten till 10 procent av föregående års leveransvärde. Kreditgränsen går vid 187 500 kronor.

Kreditgivning

Kreditgivning förekommer i samband med varuinköp på sätt som beskrivs under kontoformen "kundkonto". Därutöver förekommer, främst inom föreningar som är anslutna till Svenska Lantmännens Riksförbund, kreditgivning i samband med försäljning av jordbruksmaskiner, anläggningsmaskiner och skogsmaskiner. Kreditgivning sker i dessa fall till föreningarnas kunder vilka i flertalet fall

är medlemmar i föreningen. Kreditgivningen sker genom avbetalningsköp.



Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarsskyldiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumptionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag. M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och
utvidgningens effekter på den gemensamma
jordbrukspolitiken. UD.
61. Medlemsstater och medborgare. Förhållandet
mellan stora och små länder i EU. Rättsliga och
inrikes frågor. UD.
62. EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av
socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader.
Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer
och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer,
formalia. Sammanfattning av ett seminarium i
april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i
Sverige. Fi.
78. Elberedskap. Organisation, ansvarsfördelning och
finansiering av elberedskapen. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumptionsregeln i expropriationslagen. [45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statsjämbudens erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Medlemsstater och medborgare. Förhållandet mellan stora och små länder i EU. Rättsliga och inrikes frågor. [61]
EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarsskyldigheten m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgarlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklares betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationn av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. [51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskap. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering av elberedskapen. [78]

Civildepartementet

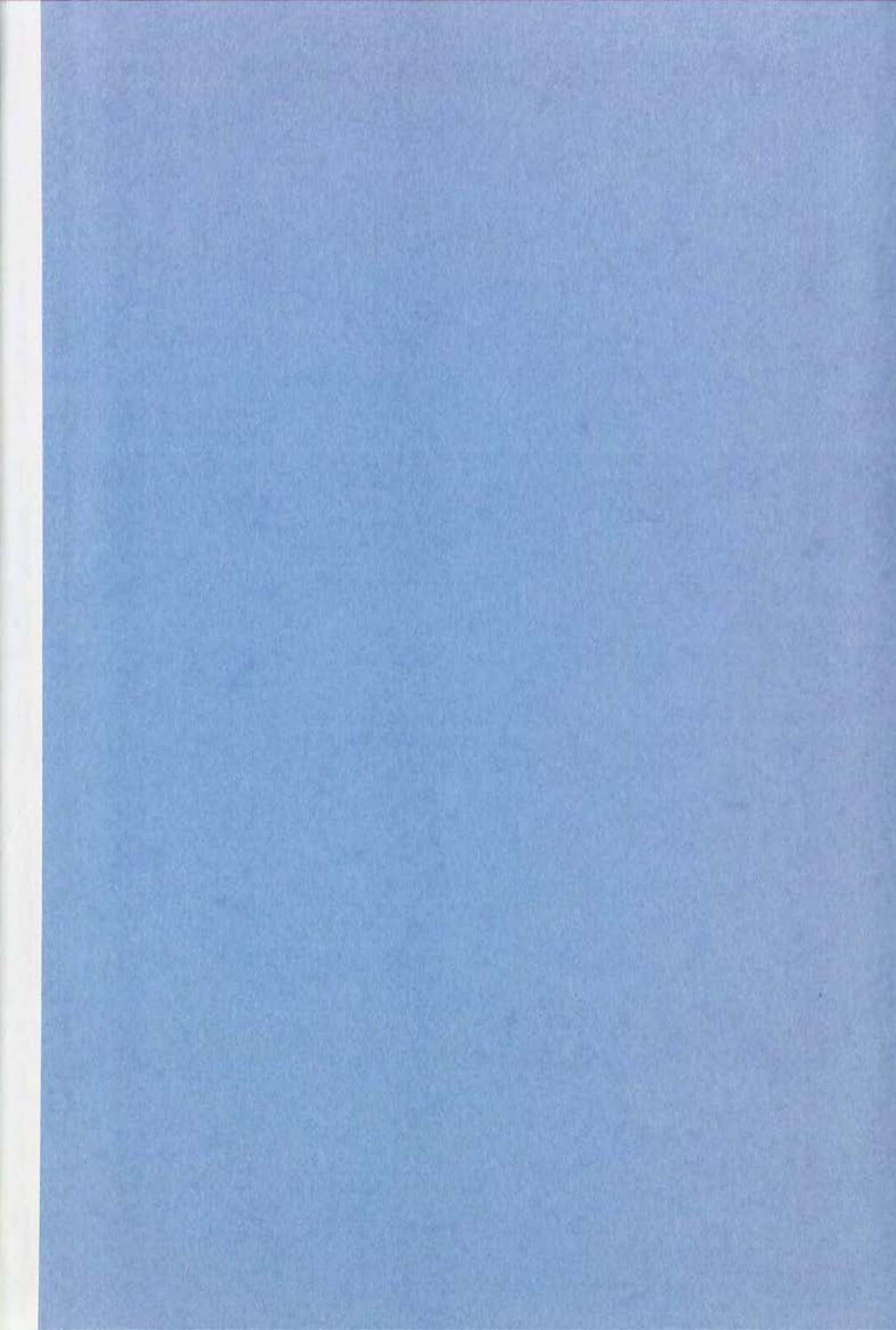
Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. [74]



FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX: 08-20 50 21, TELEFON: 08-690 91 90

ISBN 91-38-20282-4
ISSN 0375-250X