

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 1 juni 1995 tillkallade regeringen en kommitté med uppdrag att utreda bl.a. behovet av ändringar i det regelverk som styr framför allt bankers och andra kreditinstituts verksamhet, men även verksamhet i andra institut på det finansiella området, t.ex. värdepappersbolag.

Kommittén har antagit namnet Banklagskommittén.

I arbetet med detta delbetänkande har följande ledamöter, sakkunniga, experter och sekreterare deltagit.

Ledamöter: jur.kand. Sören Mannheimer (ordförande fr.o.m. 1996-06-23), f.d. landshövdingen Gösta Gunnarsson (ordförande t.o.m. 1996-06-22), koncernsjefen Tormod Hermansen, f.d. kammarrättspresidenten Reidunn Laurén, f.d. ambassadören Kurt Malmgren, filosofie doktorn Irma Rosenberg, f.d. statsrådet Gertrud Sigurdsen (fr.o.m. 1996-09-23), advokaten Lars Söderqvist och direktören Annika Åhnberg (t.o.m. 1996-04-17).

Sakkunniga: f.d. bankdirektören Morgan Abrahamsson (fr.o.m. 1997-03-05 t.o.m. 1998-06-15), ekonomie doktorn Lars Hörngren, f.d. bankdirektören Gunnar Lundh (fr.o.m. 1998-09-22), docenten Lars Nyberg, chefsjuristen Hans Schedin och docenten Staffan Viotti (fr.o.m. 1996-06-07).

Experter: verkställande direktören Ulla Lundquist, ekonomie licentiaten och jur.kand. Rolf Skog (fr.o.m. 1995-09-11) samt kanslirådet Mats Walberg.

Sekreterare: hovrättsassessorn Gustaf Sjöberg, filosofie doktorn Sonja Daltung (fr.o.m. 1997-06-06), ekonomie doktorn Peter Ekegårdh (fr.o.m. 1995-09-20 t.o.m. 1997-06-30), numera rådmannen Agneta Frick och kammarrättsassessorn Margareta Palmstierna (fr.o.m. 1998-03-11).

Kommittén har tidigare avgett delbetänkandena Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella företag (SOU 1995:106) och Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag (SOU 1998:27).

Härmed överlämnas kommitténs delbetänkande Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag SOU 1998:160.

Stockholm i december 1998

Sören Mannheimer

Tormod Hermansen

/Gustaf Sjöberg

Reidunn Laurén

Sonja Daltung

Kurt Malmgren

Agneta Frick

Irma Rosenberg

Margareta Palmstierna

Gertrud Sigurdsen

Lars Söderqvist

Innehåll

Förkortningslista.....	13
Kommittén förslag i sammanfattning.....	15
Författningsförslag	27
1 Förslag till Lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617)	27
2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet	51
3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1995:1570) om medlemsbanker	79
4 Förslag till Lag om ändring i sparbankslagen (1987:619).....	83
5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag.....	86
6 Förslag till Lag om informationsplikt avseende återbetalningspliktiga medel	90
7 Förslag till Lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.....	92
Bakgrund – angreppssätt – och utgångspunkter	95
I Bakgrund	103
Inledning	105
1 Det finansiella systemets funktioner och struktur	107
1.1 Inledning.....	107
1.2 Det finansiella systemets huvuduppgifter	109
1.3 Det finansiella systemets uppbyggnad.....	110
1.4 Finansiella tjänster	112
1.4.1 Rådgivningstjänster.....	112
1.4.2 Mäklartjänster	113
1.4.3 Förmögenhetsförvaltning.....	113

1.4.4	Betalningstjänster	114
1.4.5	Clearingtjänster	115
1.4.6	Likviditetstjänster	116
1.4.7	Finansieringstjänster	117
1.5	Banker och kreditmarknadsföretag	118
1.5.1	Banker.....	119
1.5.2	Kreditmarknadsföretag.....	120
1.6	Andra företag som tillhandahåller finansiella tjänster	122
1.6.1	Värdepappersbolag	122
1.6.2	Försäkringsbolag och understödsföreningar	122
1.6.3	Clearingorganisationer	123
1.6.4	Fondbolag.....	125
1.6.5	Kortföretag.....	125
1.7	Statens roll i det finansiella systemet	126
1.7.1	Finansinspektionen.....	126
1.7.2	Riksbanken.....	127
1.7.3	Riksgäldskontoret	129
1.7.4	Garantisystem.....	129
2	Bankkrisen – bakgrund, förlopp och lärdomar	133
2.1	Inledning.....	133
2.2	Uppkomsten – överhettning och kreditexpansion.....	135
2.2.1	Den makroekonomiska bakgrunden	135
2.2.2	Utvecklingen på fastighetsmarknaden	136
2.2.3	Utvecklingen på kreditmarknaden.....	138
2.2.4	En jämförelse mellan den svenska krisen och bankproblem i andra länder.....	140
2.2.5	Synpunkter	142
2.3	Förloppet – sammanbrottet och statliga ingrepp.....	144
2.3.1	Upptakten – kris bland finansbolagen och i enstaka banker	144
2.3.2	Systemkris – bankgarantin och stödåtgärder	146
2.3.3	Krishanteringen i andra länder.....	148
2.3.4	Synpunkter	149
2.4	Brister i det finansiella systemets struktur och funktionsförmåga	152
2.4.1	Kreditregleringen	152
2.4.2	Effekterna på kreditmarknadens struktur	154
2.4.3	Effekterna på bankernas funktionsförmåga	155
2.4.4	Effekterna på tillsynen och rörelseregleringen	158
2.5	Sammanfattande slutsatser	161

3	Utvecklingstendenser	165
3.1	Inledning.....	165
3.2	Förändrade förutsättningar för bankernas kärnverksamhet.....	166
3.2.1	Den traditionella bankverksamheten	166
3.2.2	Förändrade förutsättningar för utlåningsverksamheten	167
3.2.3	Förändrade förutsättningar för inlåningsverksamheten	168
3.2.4	Förändrade förutsättningar för betalningsförmedlingen	171
3.3	Andra utvecklingstendenser i banksystemet.....	173
3.3.1	Strukturella utvecklingstendenser	173
3.3.2	Tendenser inom produkt- och verksamhetsutveckling	175
3.3.3	Tendenser i bankernas riskexponering och riskhantering.....	178
3.3.4	Tänkbara konsekvenser för bankerna av en gemensam valuta inom EMU.....	180
3.4	Implikationer för regleringen	182
3.4.1	Institutionell eller funktionell reglering.....	182
3.4.2	Bankernas breddade verksamhetsområde – implikationer för reglering och tillsyn	183
3.4.3	Produktutvecklingsprocessen – implikationer för reglering och tillsyn.....	184
3.4.4	Tendenser i bankernas riskexponering och riskhantering – implikationer för reglering och tillsyn	185
3.4.5	Banksystemets latent instabilitet och smalbanksmodellen	187
3.4.6	Behovet av regler för hantering av finansiella institut i kris.....	188
3.5	Slutsatser.....	189
4	Risker och riskhantering i bankrörelse.....	191
4.1	Inledning.....	191
4.2	Riskhantering som en central funktion för bankerna	192
4.3	Beskrivning av riskerna.....	193
4.3.1	Finansiella risker.....	194
4.3.2	Operativ risk.....	198
4.3.3	Systemrisk.....	199
4.3.4	Övriga risker	201
4.4	Riskhantering.....	202

4.4.1	Inledning.....	202
4.4.2	Hantering av marknadsriskerna – metoder och instrument.....	203
4.4.3	Hantering av kreditriskerna.....	206
4.4.4	Hantering av operativa riskerna och likviditetsriskerna.....	212
4.5	Den övergripande organisationen av riskhanteringen.....	213
4.6	Synpunkter	215
II	Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag – motiv och avgränsningar.....	219
	Inledning	221
5	Systemriskerna och systemskyddet i det finansiella systemet.....	225
5.1	Inledning.....	225
5.2	Stabilitetsproblemet i institut som ger kredit och tar emot inlåning	230
5.3	Stabilitetsproblemet i andra institut	233
5.3.1	Kreditgivande institut som inte tar emot inlåning.....	233
5.3.2	Institut med andra svårvärderade tillgångar	235
5.4	Ekonomiska kopplingar mellan finansiella företag.....	235
5.5	Systemriskerna i betalningsväsendet.....	237
5.6	Riksbankens systemskyddande roll	239
5.7	Motiv för reglering.....	242
5.7.1	Spridningseffekter	243
5.7.2	Externa effekter	244
5.7.3	Moral hazard	245
5.7.4	Slutsatser.....	246
5.8	Lämpliga styrmedel.....	247
5.8.1	Avvägningar vid reglering.....	249
5.8.2	Tillsyn.....	252
6	Reglering av betalningsväsendet – motiv och avgränsningar	255
6.1	Inledning.....	255
6.2	Betalningsväsendets struktur	258
6.3	Motiv till reglering från systemskyddssynpunkt	260
6.3.1	Olika betalningssystemens skyddsvärde	263
6.3.2	Faktorer som påverkar skyddsbehovet	264
6.3.2.1	Mottagande av medel	265
6.3.2.2	Betalningssystemets omfattning.....	266
6.3.2.3	Problemet hos andra aktörer i betalningsförmedlingskedjan.....	270

6.3.2.4	Betalsystemets konstruktion	270
6.3.3	Avvägningar vid reglering	271
6.4	Motiv till reglering från konsumentskyddssynpunkt	272
6.5	Avgränsningar av regleringen	277
6.5.1	Ny definition av bankrörelse	277
6.5.1.1	Generella betalssystem	279
6.5.1.2	Mottagande av medel	280
6.5.2	Konsekvenser av förslaget	283
6.6	Bankernas ensamrätt och skyldighet att ta emot inlåning	285
6.6.1	EG-rätten	289
7	Reglering av kapitalförsörjningen – motiv och avgränsningar	293
7.1	Inledning	293
7.2	De finansiella företagens roll i kapitalförsörjningssystemet	296
7.3	Motiv till reglering från systemskyddssynpunkt	298
7.3.1	Skyddsvärdet i enskilda finansieringsverksamheter	300
7.3.2	Faktorer som påverkar skyddsbehovet	303
7.3.2.1	Finansiering av rörelsen	303
7.3.2.2	Sammansättning av tjänster	305
7.3.2.3	Rörelsens genomlysbarhet	306
7.3.2.4	Slutsatser	306
7.3.3	Avvägningar vid reglering	307
7.4	Motiv till reglering från konsumentskyddssynpunkt	308
7.4.1	Låntagarskydd	310
7.4.2	Insättarskydd	311
7.4.3	Placerarskydd	313
7.5	Avgränsningar av regleringen på finansieringsområdet	314
7.5.1	Huvudregeln för tillståndspliktig finansieringsrörelse	315
7.5.1.1	Kreditgivning	317
7.5.1.2	Utställande av kreditgaranti	318
7.5.1.3	Finansiering genom förvärv av fordringar	319
7.5.1.4	Finansiering genom upplåtande av lös egendom till nyttjande	320
7.5.2	Finansieringsverksamhet som bör falla utanför definitionen av tillståndspliktig finansieringsrörelse	322
7.5.2.1	Finansieringsverksamhet utan vinstsyfte eller av tillfällig natur eller i begränsad omfattning i samband	

med annan verksamhet	322
7.5.2.2 Finansiering genom köp av finansiella instrument	323
7.5.2.3 Emissionstjänster	324
7.5.2.4 Värdepapperisering	325
7.5.2.5 Finansieringsverksamhet riktad till en begränsad krets	328
7.5.3 Undantag från tillämpningsområdet	329
7.5.3.1 Finansiering i samband med försäljning av egendom eller tjänster	329
7.5.3.2 Finansieringsrörelse av liten omfattning	332
7.5.3.3 Finansieringsrörelse som huvudsakligen är finansierad med eget kapital och liknande	334
7.5.3.4 Vissa verksamheter som är reglerade i annan lagstiftning	335
7.5.4 Allmänhetsbegreppet	336
7.5.5 Företagsgrupper	339
7.5.6 Konsekvenser av förslaget	340
8 Ett säkert placeringsalternativ	343
8.1 Inledning	343
8.2 Behovet av och principer för en garantilösning	343
8.3 Insättningsgarantin	345
8.4 Insättningar i kreditmarknadsföretag	347
8.5 Skyldighet att ta emot garanterade insättningar	348
III Reglering och tillsyn av banker	351
9 Reglering av banker – utgångspunkter	353
9.1 Inledning	353
9.2 Solida banker	355
9.3 Buffertkapital	358
9.3.1 Inledning	358
9.3.2 Några definitioner	360
9.3.3 Startkapital	360
9.3.4 Kapitaltäckningsreglerna	361
9.3.5 Sambandet mellan likviditet och buffertkapital	363
9.4 Riskbegränsning	365
9.4.1 Inledning	365
9.4.2 Riskhantering	366
9.4.3 Särskilt om marknadsrisker och kreditrisker	369
9.4.4 Reglerna om stora exponeringar	370
9.4.5 Artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet	377

9.4.6	Något om sambandet mellan reglerna om stora exponeringar, kapitaltäckning och artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet.....	378
9.5	Genomlysbarhet.....	381
9.5.1	Inledning.....	381
9.5.2	Begränsning av rörelsen.....	382
9.5.3	Olika typer av tillgångar.....	385
9.5.4	Ytterligare om innehav av aktier.....	389
9.5.5	Komplicerade strukturer.....	392
9.5.6	Information om risker.....	393
9.5.7	Slutsatser.....	395
9.6	Allmänhetens förtroende.....	395
10	Lagstiftningens syfte.....	397
11	Rörelser regler för banker.....	401
11.1	Inledande bestämmelser.....	401
11.1.1	Soliditet och genomlysbarhet.....	401
11.1.2	Riskhantering.....	404
11.1.3	God bankstandard.....	405
11.2	Begränsningar för rörelsen.....	412
11.2.1	Inledning.....	412
11.2.2	Gällande ordning.....	413
11.2.3	Icke-finansiell verksamhet.....	415
11.2.4	Innehav av annan egendom än aktier och andelar.....	417
11.2.5	Innehav av aktier och andelar.....	419
11.3	Innehav utöver angivna gränser.....	422
11.3.1	Inledning.....	422
11.3.2	Skyddande av fordran och finansiell rekonstruktion.....	422
11.3.3	Innehav i värdepappersrörelse.....	430
11.4	Tillstånd för större förvärv.....	435
11.5	Kredithantering.....	440
11.5.1	Inledning.....	440
11.5.2	Kreditportföljen.....	441
11.5.3	Kreditprovning.....	443
11.5.4	Jävs krediter.....	446
11.6	Kapitaltäckningsreglerna.....	451
11.7	Betalningsberedskap.....	452
11.8	Stora exponeringar.....	452
11.9	Koncernbestämmelser m.m.....	455
11.10	Bank genom ombud.....	458
11.11	Utländska banker.....	460

11.12	Övrigt.....	464
11.12.1	Interna instruktioner.....	464
11.12.2	Föreskriftsrätt.....	465
11.12.3	Särskilda bestämmelser.....	466
12	Tillsyn och auktorisation av banker.....	469
12.1	Inledning.....	469
12.2	Tillsynens inriktning.....	472
12.2.1	Finansinspektionens mål och inriktning i dag.....	474
12.2.2	Kommitténs överväganden.....	477
12.3	Auktorisation av banker.....	480
12.3.1	Gällande ordning.....	481
12.3.2	Överväganden.....	482
12.4	Tillsyn av banker.....	483
12.5	Tillsyn över banksektorn.....	485
12.6	Resurser och kompetens som den framtida tillsynen kräver.....	486
13	Finansinspektionens kontrollmöjligheter och ingripanden vid tillsynen av banker.....	491
13.1	Inledning.....	491
13.2	Finansinspektionens kontrollmöjligheter.....	491
13.2.1	Gällande ordning.....	491
13.2.2	Överväganden.....	492
13.2.2.1	Bakgrund.....	493
13.2.2.2	Finansinspektionens möjlighet att förordna revisor.....	495
13.2.2.3	Finansinspektionens möjlighet att anlita utomstående.....	496
13.3	Ingripanden mot banker.....	497
13.3.1	Gällande ordning.....	497
13.3.2	Överväganden.....	499
13.3.2.1	Inledning.....	499
13.3.2.2	Grundläggande bestämmelser om ingripanden mot banker.....	499
13.3.2.3	Ingripanden i särskilda fall.....	502
13.3.2.4	Förseningsavgift.....	503
13.4	Ägarprövning m.m.....	504
13.4.1	Gällande ordning.....	504
13.4.2	Överväganden.....	507
13.5	Överklagande.....	508

IV	Reglering och tillsyn av kreditmarknadsföretag.....	509
14	Rörelser regler för kreditmarknadsföretag.....	511
14.1	Inledning.....	511
14.2	Soliditet.....	512
14.3	Riskhantering och genomlysbarhet	514
14.4	Sundhetsregeln.....	515
14.5	Icke-finansiell verksamhet.....	517
14.6	Innehav av aktier och andelar	518
14.7	Kredithantering.....	520
14.7.1	Dokumentation m.m.....	520
14.7.2	Jävs krediter	521
15	Tillsyn och auktorisation av kreditmarknadsföretag – Finansinspektionens kontroll- och ingripandemöjligheter	525
15.1	Inledning.....	525
15.2	Auktorisation av kreditmarknadsföretag	527
15.3	Tillsyn av kreditmarknadsföretag	528
15.4	Tillsyn över finansieringssektorn	529
15.5	Finansinspektionens kontrollmöjligheter	529
15.6	Ingripanden mot kreditmarknadsföretag.....	531
15.6.1	Grundläggande bestämmelser om ingripanden mot kreditmarknadsföretag.....	531
15.6.2	Ingripanden i särskilda fall.....	532
15.6.3	Förseningsavgift	532
15.7	Ägarprövning m.m.	533
15.8	Överklagande.....	534
V	Övrigt.....	535
16	Information om icke garanterade medel.....	537
16.1	Inledning.....	537
16.2	Informationsplikt	539
16.2.1	Allmänt om informationsplikten	539
16.2.2	Återbetalningspliktiga medel	539
16.2.3	Information om erbjudanden riktade till allmänheten	542
16.3	Övervakning	543
16.4	Lagstiftningsåtgärder	545
16.4.1	Inledning.....	545
16.4.2	Prospektkrav.....	545
16.4.3	Nuvarande informationskrav	548

16.4.4	En ny lag om informationsplikt avseende återbetalningspliktiga medel	549
17	Associationsrättsliga regler rörande buffertkapitalet	551
17.1	Inledning.....	551
17.2	Bankaktiebolag.....	551
17.3	Medlemsbanker.....	552
17.4	Sparbanker	553
17.5	Speciellt om medlemsbanker	554
17.5.1	Medlems rätt till återbetalning av insatser och reservfondsavsättningar.....	554
17.5.2	Insatskapital i medlemsbanker	556
17.5.3	Reservfond i medlemsbanker	559
18	Ikraftträdande, ekonomiska konsekvenser m.m.	561
19	Författningskommentar	563
19.1	Förslaget till Lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617).....	563
19.2	Förslaget till Lag om ändring i lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet	589
19.3	Förslaget till Lag om ändring i lagen (1995:1570) om medlemsbanker	613
19.4	Förslaget till Lag om ändring i sparbankslagen (1987:619) om sparbanker	617
19.5	Förslaget till Lag om ändring i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag.....	620
19.6	Förslaget till Lag om informationsplikt avseende återbetalningspliktiga medel	623
19.7	Förslaget till Lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.....	627
Bilagor:		
1.	Kommittédirektiv	629
2.	Finansinspektionens ingripande och sanktioner	641
3.	Artikel 3 i andra banksamordningsdirektivet	671

Förkortningar

Aktiebolagslagen, ABL	Aktiebolagslagen (1975:1385)
Andra banksamordningsdirektivet	Rådets andra direktiv av den 15 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, samt med ändring av direktiv 77/80/EEG (89/646/EEG)
Bankrörelseförordningen, BRF	Bankrörelseförordningen (1987:647)
Bankrörelselagen, BRL	Bankrörelselagen (1987:617)
FFFS	Finansinspektionens författningssamling
Första banksamordningsdirektivet	Rådets första direktiv av den 12 december 1977 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut (77/80/EEG)
Insättningsgarantilagen	Lagen (1995:1571) om insättningsgaranti
Kapitaltäckningslagen, KTL	Lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag
Lagen om ekonomiska föreningar, FL	Lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar
Lagen om finansieringsverksamhet	Lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet
Lagen om medlemsbanker	Lagen (1995:1570) om medlemsbanker

Sparbankslagen	Lagen (1987:619) om sparbanker
Lagen om värdepappersrörelse, VPL	Lagen (1991:981) om värdepappers- rörelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok

Kommitténs förslag i sammanfattning

Inledning

Betänkandet handlar om reglering av och tillsyn över betalningsväsendet och kreditförsörjningssystemet. Till grund för förslagen ligger en förut-sättningslös analys av betalningsförmedlingens och kapitalförsörjningens roll i samhällsekonomin och de skyddsintressen som finns på dessa områden. Kommitténs angreppssätt kan därigenom kallas funktionellt till skillnad från ett angreppssätt som är institutionellt, dvs. utgår från befintliga institutioner. Det funktionella angreppssättet har fordrat överväganden på en grundläggande nivå för att klarlägga motiven för regleringar och lämpliga avgränsningar av regleringarna.

Utvecklingen på det finansiella området har tydliggjort ett behov av att reformera den finansiella lagstiftningen. Den snabba utvecklingen har lett till att den gällande regelstrukturen delvis har blivit överspelad. Risken med ett föråldrat regelverk är att det kan förhindra potentiellt effektiva lösningar samtidigt som det riskerar att inte begränsa utvecklingen av potentiellt skadliga. Den nuvarande uppbyggnaden av regelverket gör att nya fenomen ofta kräver anpassning av lagstiftningen från fall till fall. Kommittén har sett det som en huvuduppgift att föreslå ett regelsystem som inte aktualiserar anpassning så fort en ny teknisk lösning eller produkt lanseras. Den föreslagna lagstiftningen ger så vida ramar att den uppmuntrar till konkurrens med olika tekniska lösningar och produktutbud.

Även om kommitténs grundläggande analys är funktionell så är det de institutioner som fullgör funktionerna som slutligen måste regleras. Kommitténs förslag innebär emellertid en nedtoning av den nuvarande institutionella inriktningen på regleringarna. Det ger ökat utrymme för finansiella företag att välja olika inriktning på sin verksamhet, vilket i sin tur medför skärpt konkurrens mellan olika aktörer på de finansiella marknaderna, till gagn för konsumenterna, och ökad möjlighet för svenska institut att hävda sig i internationell konkurrens.

Kommittén har funnit att den i betänkandet aktuella lagstiftningen främst skall inriktas på frågor rörande systemstabilitet. Skyddsintressen av annan karaktär, såsom t.ex. konkurrensfrågor och konsumentskyddsfrågor, bör i möjligaste mån tas om hand genom den lagstiftning som verkar generellt på dessa områden. Ett av skälen för detta är att Finansinspektionens resurser därigenom kan koncentreras till områden som är

väsentliga för systemskyddet med tanke på dess stora samhällsekonomiska betydelse.

EG-rätten har en framträdande roll på de områden som behandlas i betänkandet och kommitténs förslag är i överensstämmelse med gällande EG-rätt. En utgångspunkt för kommitténs arbete har också varit att de förda principiella resonemangen skall kunna ligga till grund för svenska ståndpunkter i förhandlingar om nya EG-regler.

Kommittén använder termerna *skyddsvärde* och *skyddsbehov*. Skyddsvärde speglar den betydelse en viss funktion i det finansiella systemet har för samhällsekonomin. Skyddsbehov avser behovet av att skydda en funktion genom reglering. För att reglering skall vara motiverad krävs att det föreligger både skyddsvärde och skyddsbehov. Kommittén använder ordet *rörelse* för att beskriva ett företags totala aktiviteter och ordet *verksamhet* för en viss avgränsad del av rörelsen.

Nedan följer en sammanfattning av kommitténs förslag. För en översikt över bakgrunden och motiven till förslagen hänvisas till avsnittet "Bakgrund, angreppssätt och utgångspunkter" samt inledningarna till avdelning 1 och 2 i betänkandet.

Ny definition av bankrörelse

Betalningsförmedling är en av det finansiella systemets huvuduppgifter. Betalningsväsendets bas är bankernas system för betalningsförmedling med tillhörande konton. I gällande rätt definieras bankrörelse som "verksamhet i vilken ingår inlåning på konto om behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel." Denna definition fångar inte det skyddsvärda i bankrörelse och är dessutom tekniskt snäv och kan lätt kringgå. Kommitténs förslag är att *bankrörelse skall definieras som* rörelse i vilken ingår såväl betalningsförmedling via generella betalsystem som mottagande av medel som är uppsägbara med kort varsel. Det är betalningsförmedling i system som är allmänt gångbara och anlitade av många som är skyddsvärda. I de fall denna skyddsvärda verksamhet finansieras med mottagande av medel som kan sägas upp med kort varsel uppstår även ett skyddsbehov. Kan medlen återkallas med kort varsel finns nämligen en risk för uttagsanstörningar; det har härvid ingen betydelse i vilken form eller under vilket namn medlen ställs till bankens förfogande. Den föreslagna definitionen fångar således upp såväl den skyddsvärda funktionen som den finansiering som ger upphov till ett skyddsbehov.

Nya rörelse regler för banker

Kommittén har funnit att risken för systemkriser bäst motverkas genom att enskilda banker är solida, dvs. motståndskraftiga mot olika former av

störningar. Ett mål för banklagstiftningen kan därmed sägas vara att säkerställa att banker är solida. Detta kräver regler såväl i syfte att minska risken för förluster som åtgärder för att öka motståndskraften för det fall förluster uppkommer. Soliditeten är således inte enbart beroende av att en bank har vissa ekonomiska reserver utan också av att den genom olika åtgärder begränsar sitt risktagande. För att nå det övergripande soliditetsmålet har kommittén föreslagit tre inledande bestämmelser som anger ramarna för rörelsen. Dessa bestämmelser ställer krav på soliditet, genomlysbarhet och riskhantering.

Nuvarande rörelse regler präglas av en detaljstyrning på många områden medan andra områden lämnas i stort sett oreglerade. Det är svårt att skönja de underliggande principerna i regelverket eftersom omfattande undantagsbestämmelser införts och många av de ursprungliga reglerna upphävts. Kommitténs förslag till rörelse regler innebär en övergång till ett regelverk som har karaktär av ramlagstiftning. Den tysta huvudregeln i gällande rätt är att allt som inte är uttryckligen tillåtet för en bank är förbjudet. Kommitténs förslag utgår från den motsatta principen.

En framträdande princip bakom förslaget är att banker skall åläggas att ha sådan kontroll på riskerna i rörelsen att överlevnadsförmågan inte äventyras. Det är av avgörande betydelse att de riskbegränsande reglerna tar sikte på att begränsa en banks totala risktagande. Det är alltså inte tillräckligt att reglera de skyddsvärda verksamheter som en bank bedriver utan det är riskerna i den samlade rörelsen som skall begränsas.

Soliditetsregeln ställer krav på att risknivån i hela rörelsen avpassas till bankens kapitalstyrka på ett sådant sätt att bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras.

Riskhanteringsregeln innebär att en bank skall identifiera, mäta och kontrollera de risker som dess rörelse är förknippad med, vilket i sin tur innebär att den måste ha till sin rörelse avpassade informations-, styr- och kontrollsystem. En bank skall alltså klara av att begränsa och kontrollera alla de risker som dess rörelse är förknippad med. Detta innebär hårdare generella krav än vad som följer av dagens lagstiftning. Utöver dessa krav föreslår kommittén, i riskbegränsande syfte, absoluta gränser för storleken på vissa av en banks aktieinnehav och för andra exponeringar en bank kan ha gentemot andra företag.

Genomlysbarhetsregeln ålägger en bank att bedriva och organisera rörelsen på ett sådant sätt att den är överblickbar, såväl internt som externt, i syfte att riskexponeringen och bankens ställning i övrigt skall kunna bedömas.

Bankerna har en särställning i samhällsekonomin och de flesta banker tillhandahåller ett brett utbud av finansiella tjänster. För att bankerna skall kunna fylla sin funktion i samhällsekonomin är det be-

tydelsefullt att förtroendet för bankmarknaden upprätthålls. Kommittén föreslår i detta syfte en bestämmelse som ålägger en bank att hålla *god bankstandard* i sin rörelse. Denna bestämmelse utgör en viktig del av konsumentskyddet på bankområdet (se vidare nedan under konsumentskydd).

Huvudprinciperna för hur bankrörelse skall bedrivas kommer till uttryck genom de nämnda bestämmelserna om soliditet, riskhantering, genomlysbarhet och god bankstandard. Övriga rörelse regler behandlas nedan.

För att styra olika verksamheter i en bank behövs *skriftliga instruktioner* riktade till medarbetarna på olika nivåer. Även om det kan anses följa av de nyss behandlade generella bestämmelserna att skriftliga instruktioner skall utfärdas i den mån det är erforderligt för att styra olika verksamheter anser kommittén att det bör finnas en uttrycklig bestämmelse med detta innehåll.

Det har traditionellt inte varit tillåtet för banker att inom banken som juridisk person bedriva *icke-finansiell verksamhet*. Kommittén har, trots att icke-finansiell verksamhet generellt inte kan betecknas som mer riskfylld eller svårgenomlysbar än finansiell verksamhet, funnit att det finns samhällsekonomiska skäl att begränsa bankers möjlighet att bedriva icke-finansiell verksamhet. Banker föreslås endast i begränsad omfattning få bedriva icke-finansiell verksamhet. Vidare föreslås att banker endast skall få inneha egendom som behövs för att bedriva tillåten verksamhet. Detta förslag gäller inte innehav av aktier och andelar.

Regleringen av *innehav av aktier och andelar* ansluter i stort sett till EG-rättens bestämmelser. Förslaget innebär absoluta gränser relaterade till bankens kapitalbas för s.k. kvalificerade innehav av aktier och andelar i vad som kan kallas företag med icke-finansiell verksamhet. Gränserna är 15 procent av kapitalbasen i ett enskilt företag och 60 procent av kapitalbasen för de samlade kvalificerade innehaven. Gränserna får överskridas om den överskjutande delen kapitaltäcks helt. Kommittén föreslår att den s.k. *femprocentsregeln*, vilken relaterar tillåtna innehav till röststyrkan i målbolaget, avskaffas.

De angivna gränserna gäller inte för innehav i vissa uppräknade finansiella företagstyper. För innehav i sådana företag föreslås i stället en bestämmelse om s.k. *banksmitta* i syfte att förhindra kringgående av banklagstiftningen genom att förlägga verksamhet i finansiella företag som inte är lika hårt reglerade som banker. Bestämmelsen innebär att om en bank har ett kvalificerat innehav i ett finansiellt företag som är större än den ovan nämnda 15 procentgränsen eller har en exponering som är större än 25 procent av kapitalbasen i företaget och företaget ingår i

samma koncern som banken, skall bestämmelserna i bankrörelselagen och kapitaltäckningslagen om en banks rörelse och om tillsyn över bank gälla i tillämpliga delar även för det företaget. Begränsningarna i fråga om banks rörelse skall avse banken och företaget gemensamt.

I gällande lagstiftning finns särskilda regler för *förvärv i syfte att skydda en fordran*. Reglerna är tekniskt komplicerade och administrativt betungande. Kommittén föreslår att dessa regler avskaffas. När det gäller innehav av annan egendom än aktier och andelar föreslås ingen särskild reglering. Panthanteringen antas kunna äga rum inom de ramar som normalt gäller för innehav av egendom samt de möjligheter som finns att skapa särskilda bolag för ändamålet. Panthanteringen ses därmed som en del av den normala kreditverksamheten. Aktier eller andelar som innehas tillfälligt vid medverkan i finansiell rekonstruktion eller som ett led i skyddande av fordran skall inte räknas som kvalificerade innehav och undantas därmed från de generella begränsningarna för sådana innehav. Bankerna ges två alternativa möjligheter, med något olika rättsliga förutsättningar, att inrätta bolag för att hantera övertagna pantar och liknande.

Kommittén föreslår att en banks förvärv av egendom kräver Finansinspektionens tillstånd, om vederlaget motsvarar mer än 25 procent av bankens kapitalbas och mer än 100 miljoner kronor. Tillstånd krävs för förvärv av alla typer av egendom.

Kommittén föreslår vissa särskilda regler för en banks *kredithantering*. Inledningsvis sägs att en banks kreditportfölj skall vara sammansatt så att bankens totala risk inte äventyrar bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser. Vidare föreslås att en banks kreditprövning skall vara organiserad så att den (enskild person eller kollektivt organ) som fattar beslut i ett kreditärende har tillräckligt beslutsunderlag för att bedöma risken med att bevilja krediten. Detta innebär ett krav på såväl informationsinhämtning om kunden som kunskap om bankens interna riktlinjer och andra engagemang gentemot kunden och till kunden kopplade personer. Kreditbesluten skall också dokumenteras så att underlaget för beslutet och beslutets tillkomst framgår. Erfarenheterna från den senaste bankkrisen visar att dokumentationen i många fall var bristfällig och ibland på gränsen till obefintlig. Bristande dokumentation kan försvåra tillsynen och, i extrema fall, försvåra brottsutredningar och skadeståndsprocesser.

Den nuvarande s.k. *jävs kreditbestämmelsen* innebär att personer i ledningen för en bank och stora ägare i en bank inte får låna på särskilt förmånliga villkor. Kommittén gör den bedömningen att en bestämmelse av detta slag tillgodoser såväl soliditetsintresset som aktieägares och övrigas intresse av att veta att jävskretsen inte särbehandlas på bankens

bekostnad. Kommittén föreslår att bestämmelsens tillämpningsområde skall utvidgas till att omfatta även andra avtal än kreditavtal. Förslaget innebär att bestämmelsen blir lättare att tillämpa genom att vissa särbestämmelser avskaffas.

De befintliga reglerna om *kapitaltäckning och stora exponeringar* har utgjort en viktig grund för kommitténs arbete och förslag. Det komplicerade och detaljerade regelverket är viktigt för såväl soliditeten som riskbegränsningen i banker. Kommittén gör den bedömningen att bestämmelserna om kapitaltäckning och stora exponeringar, med ett obetydligt undantag, inte skall ändras i det här sammanhanget, bla. med hänsyn till att utformningen är starkt bunden av EG-rätten och internationella överenskommelser.

Bestämmelserna om "*bank genom ombud*" i gällande rätt innebär att en bank genom särskilda undantagsbestämmelser får möjlighet att bedriva bankverksamhet med andra än bankanställda och i andra lokaler än bankens egna. Kommittén föreslår att den särskilda regleringen slopas. Den snabba tekniska utvecklingen på den finansiella marknaden gör det mindre lämpligt att låsa bankerna på det sätt som bestämmelsen om bank genom ombud gör. Behovet av konsumentskydd på området tillvaratas bättre genom den föreslagna bestämmelsen om god bankstandard än genom en precis specialregel.

De associationsrättsliga regler som bestämmer i vilken utsträckning en bank får disponera det kapital som utgör dess buffertkapital varierar med vilken associationsform som valts. Kommittén föreslår vissa justeringar i reglerna om insatskapital och reservfond i medlemsbanker i syfte att trygga buffertkapitalet.

Nytt namn på lagen om finansieringsverksamhet

Kommittén föreslår att lagen om finansieringsverksamhet skall byta namn till lagen om finansieringsrörelse för att bättre fånga den i övrigt använda terminologin.

Ny definition av tillståndspliktig finansieringsrörelse

En av det finansiella systemets huvuduppgifter är att allokera sparande. En väl fungerande kapitalförsörjning är viktigt för samhällsekonomin. Enligt gällande rätt är definitionen av den typ av kapitalförsörjningsverksamhet som faller under lagen om finansieringsverksamhet ganska vid och inskränks genom en lista med en rad mer eller mindre precisa undantag. Kommittén föreslår att finansieringsrörelse skall definieras på ungefär samma sätt men att undantagen görs mer generella och tydligare baseras på en bedömning av skyddsvärde och skyddsbehov. En

sådan ansats bör leda till att regleringen har större chans att stå sig när nya tekniska lösningar eller produkter lanseras.

Tillståndspliktig finansieringsrörelse är enligt förslaget rörelse i vilken ingår näringsverksamhet med ändamål att till allmänheten lämna kredit eller ställa garanti för kredit eller att i finansieringssyfte förvärva fordringar eller att upplåta lös egendom till nyttjande. Det tillståndspliktiga området snävas in genom att kommittén föreslår att begreppet allmänheten förs in i definitionen. Anledningen till förslaget är att kommittén gör den bedömningen att det endast är finansiering riktad till allmänheten som är skyddsvärd. Av definitionen följer att verksamhet utan vinstsyfte eller av tillfällig natur eller liknande oftast faller utanför det reglerade området. Vidare följer att finansiering genom köp av finansiella instrument och finansiering riktad till en begränsad krets faller utanför. Undantag från tillståndsplikt görs för finansiering i samband med försäljning av egendom eller tjänster. Undantaget gäller även för finansiering i senare led och för finansiering genom annat företag i samma koncern eller grupp av företag. Företag som bedriver finansieringsrörelse kallas kreditmarknadsföretag.

Kommittén föreslår vidare att finansieringsrörelse inte skall vara tillståndspliktig om finansieringsverksamheten är av mindre omfattning. Om tillgångarna hänförliga till finansieringsverksamheten enligt fastställd balansräkning uppgår till mindre än 250 miljoner kronor skall rörelsen inte vara tillståndspliktig. Detsamma skall enligt förslaget gälla om företaget som bedriver finansieringsrörelse inte har skulder uppgående till mer än 250 miljoner kronor utöver vad som får räknas som kapitalbas. En förutsättning för att undantagen skall gälla är att företagen inte tar emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten.

Statliga och kommunala myndigheter är *undantagna från tillståndsplikt* liksom företag som står under annan finansiell lagstiftning i den mån det är tillåtet enligt den för dem tillämpliga särskilda lagstiftningen att bedriva finansieringsverksamhet.

Eftersom tillståndsplikten i vissa fall är beroende av storleksgränser föreslår kommittén en bestämmelse som omfattar konstruktioner skapade för att kringgå tillståndsplikt genom att dela upp den skyddsvärda verksamheten i flera olika juridiska personer.

Nya rörelseregler för kreditmarknadsföretag

Skyddsintressena på finansieringsområdet liknar i mångt och mycket dem på bankområdet. Den främsta skillnaden är att kommittén bedömer systemriskerna som mindre allvarliga på finansieringsområdet. En sådan bedömning föranleder en något mindre ingripande reglering dels på grund av att en viss typ av verksamhet inte skall regleras hårdare än vad

skyddsintressena föranleder, dels på grund av intresset att koncentrera tillsynens resurser till områden som är viktiga för stabiliteten i det finansiella systemet.

Kommittén föreslår att ett kreditmarknadsföretag skall *avpassa rörelsens inriktning och omfattning till företagets kapitalstyrka*. Denna bestämmelse är en mindre långtgående motsvarighet till soliditetsregeln på banksidan. När det gäller riskhantering och genomlysbarhet föreslås likadana bestämmelser som på banksidan.

I gällande rätt finns en bestämmelse som säger att "ett kreditmarknadsföretags verksamhet skall bedrivas så att allmänhetens förtroende för kreditmarknaden upprätthålls och i övrigt så att verksamheten kan anses sund." De krav på soliditet, riskhantering och genomlysbarhet som ställs på kreditmarknadsföretag innebär en mer ändamålsenlig reglering än sundhetsregeln. Skyddet av konsumenternas fordringar tillgodoses bättre genom den föreslagna utformningen. Övriga konsumentskyddsaspekter tas bättre om hand av det allmänna regelverket och de sanktioner det erbjuder (se nedan under konsumentskydd). Kommittén föreslår därför att den gällande sundhetsregeln avskaffas.

När det gäller möjligheten att bedriva *icke-finansiell verksamhet* och regleringen av *aktieinnehav* föreslår kommittén likadana regler som för banker.

I gällande rätt är bestämmelserna om kreditjäv i bankrörelselagen och lagen om finansieringsverksamhet i huvudsak likadana. Kommittén föreslår att kreditjävsbestämmelserna avskaffas i lagen om finansieringsrörelse. För kreditmarknadsbolag (vilka är aktiebolag) föreslås i stället att bestämmelserna om penninglån i aktiebolagslagen skall gälla. Som undantag från dessa bestämmelser föreslår dock kommittén att kreditmarknadsbolag skall kunna ge lån till styrelseledamot, verkställande direktör och annan anställd i bolaget eller i annat bolag i samma koncern samt till vissa närstående till nämnda personer om det sker på samma villkor som kreditmarknadsbolaget normalt tillämpar. För kreditmarknadsföreningar (vilka är ekonomiska föreningar) föreslår kommittén att de allmänna principerna i lagen om ekonomiska föreningar skall tillämpas, vilket innebär att det inte finns något generellt låneförbud.

Tillsyn över banker och kreditmarknadsföretag

Kommitténs förslag innebär att rörelsereglerna skall prägla inriktningen på och formerna för tillsynen, både av banker och kreditmarknadsföretag. Rörelsereglerna är grundade på bedömningar av vilka krav som måste ställas för att banker och kreditmarknadsföretag skall fungera på ett ändamålsenligt sätt. Därav följer att tillsynen skall inriktas på att

övervaka de förhållanden som regleras i rörelsereglerna och att det därvid är de inledande bestämmelserna om soliditet, riskhantering och genomlysbarhet som framför allt bör präglade tillsynen.

Genom kopplingen till de inledande rörelsereglerna är reglerna om tillsynen uttryckta i generella termer. Följaktligen kommer viktiga delar av det praktiska tillsynsarbetet att utformas av tillsynsmyndigheten. Kommittén har, bl.a. genom rörelsereglernas utformning, anvisat målen för tillsynen. Kommittén anser det inte möjligt eller ens önskvärt att i lagstiftningen ange mer detaljerade anvisningar för tillsynsarbetet. Regeringen kan via instruktioner och regleringsbrev precisera kraven på tillsynen.

Kommittén gör bedömningen att stabiliteten i betalningsväsendet och på kreditmarknaden är av särskilt stor samhällsekonomisk betydelse. Finansinspektionen har utöver tillsynen av dessa områden också en rad andra tillsynsuppgifter. Samtidigt arbetar inspektionen med knappa resurser, såväl finansiellt som personellt och kompetensmässigt. Tillsynen av de prioriterade områdena måste tillföras mer resurser. Kommittén bedömer det som angeläget att det görs en total översyn av Finansinspektionens uppgifter.

Oktrojprövningen för banker och *tillståndsprövningen* för kreditmarknadsföretag anpassas till rörelsereglernas krav, liksom *ägarprövningen*.

Förutom uppdraget att ha tillsyn över att banker och kreditmarknadsföretag följer lagar och andra författningar samt stadgar och interna instruktioner föreslås att Finansinspektionen skall åläggas att *verka för en sund utveckling av banksektorn och finansieringssektorn*. Enligt kommitténs mening är det angeläget att inspektionen följer utvecklingen inom dessa sektorer och därvid bildar sig en uppfattning om utvecklingen ligger i linje med intentionerna bakom lagstiftningen.

Finansinspektionens skyldighet att *förordna revisorer* i alla banker föreslås ersatt med en rättighet att göra det.

De nuvarande sanktionssystemet ger inte Finansinspektionen tillräckliga möjligheter att ingripa på ändamålsenliga sätt. Kommitténs förslag innebär att inspektionen får fler ingripandemedel till sitt förfogande och ges större utrymme att bedöma vilken åtgärd som är lämplig i en viss situation. *Varning* föreslås få ett utsträckt tillämpningsområde som alternativ till *återkallelse av oktroj* respektive *tillstånd*. Inspektionen föreslås vid mindre allvarliga överträdelser få möjlighet att förutom att utfärda *föreläggande att vidta åtgärd* och *förbjuda verkställighet av beslut* också få möjlighet att meddela *anmärkning*. Inspektionen föreslås även få en uttrycklig möjlighet att *underlåta att ingripa* om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om rättelse vidtas.

Banker och kreditmarknadsföretag har en omfattande rapporterings-skyldighet gentemot Finansinspektionen. Rapporterna avser olika former av ekonomiska uppgifter och är av stor betydelse för inspektionens tillsynsarbete. För sent inlämnande av rapporter är i normalfallet en sorts ordningsförseelse som enligt kommitténs bedömning inte lämpar sig för ingripande med stöd av det vanliga sanktionssystemet. Kommittén föreslår därför att den bank eller det kreditmarknadsföretag som inte lämnar rapporterna i tid skall kunna åläggas att betala en förseningsavgift om 100 000 kr.

Ett säkert alternativ

Enligt gällande rätt har bankerna formellt ensamrätt att ta emot inlåning på konto enligt en särskild definition. Ensamrätten är dock i praktiken urholkad genom företeelser som faller utanför definitionen. Kommittén har gjort den bedömningen att ett avskaffande av ensamrätten främjar konkurrensen och produktutbudet på inlåningsmarknaden, vilket medför att konsumenterna får ökad valfrihet och bättre service till lägre priser.

Konsumentskyddsskäl talar dock för viss reglering av det som kommittén benämner mottagande av medel, dvs. inlåning och liknande. Kommittén anser att det är angeläget att medborgarna har tillgång till en i praktiken riskfri och likvid placeringsform; ett säkert alternativ. Möjligheten att placera sparmedel säkert utgör en viktig trygghet för den enskilde. Den befintliga insättningsgarantin fyller väl de krav som kan ställas på ett *säkert alternativ*. Kommittén föreslår därför att insättningsgarantin skall fortsätta att gälla oförändrad men att den förutom insättningar i banker och värdepappersbolag även skall omfatta insättningar i kreditmarknadsföretag. Företag som tillhandahåller kontoformer som omfattas av garantin föreslås bli skyldiga att ta emot insättningar av envar om det inte finns sakliga skäl att neka.

Informationsskyldighet

För att insättningsgarantin helt skall fylla sin funktion som ett säkert alternativ bör det för konsumenterna stå klart vilka insättningar som är garanterade och vilka som inte är det. Kommittén föreslår därför en informationsskyldighet för dem som tar emot icke garanterade medel. Informationsskyldigheten skall omfatta företag som erbjuder sig att från allmänheten ta emot återbetalningspliktiga medel som är tillgängliga för fordringsägaren med mindre än ett års varsel och som inte omfattas av insättningsgarantin. Information om att garantin inte gäller skall lämnas vid marknadsföring av erbjudandet och innan ett avtalsförhållande inleds samt framgå av kontoutdrag och liknande material som rör fordringsför-

hållandet. Konsumentombudsmannen och Finansinspektionen skall övervaka att informationsplikten fullgörs.

Kommittén föreslår också att banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag som tar emot medel som inte omfattas av garantin skall åläggas samma informationsplikt.

Konsumentskydd

För många finansiella tjänster utgörs det grundläggande konsumentskyddet av att konsumentens motpart är ekonomiskt stabil. Den särskilda betydelsen av en solid motpart kommer sig av att många relationer på det finansiella området är av långsiktig natur, t.ex. kreditrelationer, eller att konsumenterna riskerar kapitalförluster om motparten går omkull, t.ex. vid insättningar i bank. Kunder hos en bank blir ofta som en del av mellanhavandet finansiär av banken. Den soliditetsinriktade lagstiftning som kommittén föreslår stärker således det grundläggande skyddet för konsumenterna.

Den renodling av Finansinspektionens uppgifter som kommittén förordar innebär en förstärkning av konsumentskyddet. Risken för att hänsyn till institutens soliditet skall tillåtas gå ut över den enskilde konsumentens intresse blir mindre om det är en annan myndighet, vilken särskilt har till uppgift att se till konsumentintressen, som tar hand om tillsynen på konsumentområdet.

I syfte att förtroendet för bankmarknaden inte skall riskeras föreslår kommittén som nämnts en bestämmelse som ålägger bankerna att driva sin rörelse i enlighet med god bankstandard. Bestämmelsen tar sikte på företeelser som riskerar att skada förtroendet för bankmarknaden och är inte avsedd att tillämpas i enskilda konsumentärenden. Bestämmelsen innebär dock ett betydande skydd för konsumentkollektivet.

Ett av de områden som bestämmelsen om god bankstandard är avsedd att träffa är bankers eventuella missbruk av sin typiskt sett starkare ställning gentemot enskilda kunder. Vidare tar bestämmelsen sikte på det förhållandet att kunderna har ett informationsunderläge i förhållande till bankerna både när det gäller innehållet i enskilda produkter och när det gäller att välja mellan olika produkter. Informationsunderläget medför att det är viktigt att bankerna på ett ändamålsenligt sätt besvarar frågor och klagomål från kunderna. God bankstandard förutsätter en ändamålsenlig klagomålshantering.

Kommittén föreslår inga ändringar i de lagar som är till för att ta tillvara konsumentskyddet avseende sådana aspekter såsom t.ex. skälighet i avtalsvillkor och övrig hanteringen samt kvalitet på information, vilket ligger utanför kommitténs uppdrag. Kommittén konstaterar dock att det är lämpligt att i annat sammanhang överväga en utvidgning av en del av

dessa lagar till att även avse finansiella tjänster och skydd av småföretagare.

Avsikten är att kommitténs förslag skall leda till ökad konkurrens mellan olika finansiella företag. Ökad konkurrens, inom väl avvägda legala ramar, leder till förbättrade villkor och bredare produktutbud för konsumenterna. Det är kommitténs bedömning att förbättrad konkurrens är en betydelsefull faktor för att uppnå en förbättrad ställning för konsumenterna.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617)

Härigenom föreskrivs i fråga om bankrörelselagen (1987:617)¹

dels att 1 kap. 2 a-c §§ samt 2 kap. 1-2, 3 a §, 4-6, 6 a, 8, 10, 11, 13-15, 15 a, 18, 19 och 22 §§ samt 7 kap. 15 § skall upphävas,

dels att rubriken närmast före nuvarande 2 kap. 1, 11, 13 och 21 §§ skall upphävas,

dels att nuvarande 1 kap. 1 § skall betecknas 1 kap. 2 §, nuvarande 1 kap. 2 § skall betecknas 1 kap. 3 §, nuvarande 1 kap. 3 § skall betecknas 1 kap. 4 §, nuvarande 1 kap. 4 § skall betecknas 1 kap. 5 §, nuvarande 1 kap. 5 § skall betecknas 1 kap. 6 §, nuvarande 1 kap. 6 § skall betecknas 1 kap. 7 §, nuvarande 1 kap. 7 § skall betecknas 1 kap. 8 §, nuvarande 1 kap. 7 a § skall betecknas 1 kap. 9 §, nuvarande 1 kap. 7 b § skall betecknas 1 kap. 10 §, nuvarande 1 kap. 8 § skall betecknas 1 kap. 11 §, nuvarande 1 kap. 9 § skall betecknas 1 kap. 12 §, nuvarande 1 kap. 10 § skall betecknas 1 kap. 13 §, nuvarande 1 kap. 11 § skall betecknas 2 kap. 10 §, nuvarande 2 kap. 3 § skall betecknas 2 kap. 12 §, nuvarande 2 kap. 9 § skall betecknas 2 kap. 14 §, nuvarande 7 kap. 2 § skall betecknas 7 kap. 5 §, nuvarande 7 kap. 4 § skall betecknas 7 kap. 8 §, nuvarande 7 kap. 5 § skall betecknas 7 kap. 6 §, nuvarande 7 kap. 6 § skall betecknas 7 kap. 7 §, nuvarande 7 kap. 7 § skall betecknas 7 kap. 9 §, nuvarande 7 kap. 8 § skall betecknas 7 kap. 10 §, nuvarande 7 kap. 9 § skall betecknas 7 kap. 11 §, nuvarande 7 kap. 10 § skall betecknas 7 kap. 12 §, nuvarande 7 kap. 11 § skall betecknas 7 kap. 13 §, nuvarande 7 kap. 12 § skall betecknas 7 kap. 14 §, nuvarande 7 kap. 13 § skall betecknas 7 kap. 15 §, nuvarande 7 kap. 13 a § skall betecknas 7 kap. 16 §, nuvarande 7 kap. 14 § skall betecknas 7 kap. 17 §, nuvarande 7 kap. 14 a § skall betecknas 7 kap. 18 §, nuvarande 7 kap. 14 b § skall betecknas 7 kap. 19 §, nuvarande 7 kap. 16 § skall betecknas 7 kap. 22 §, nuvarande 7 kap. 17 § skall betecknas 7 kap. 24 §, nuvarande 7 kap. 18 § skall betecknas 7 kap. 26 §, nuvarande

¹ Lagen omtryckt 1996:1001.

7 kap. 19 § skall betecknas 7 kap. 27 §, nuvarande 7 kap. 20 § skall betecknas 7 kap. 28 §, nuvarande 7 kap. 21 § skall betecknas 7 kap. 29 §, nuvarande 7 kap. 22 § skall betecknas 7 kap. 30 §, nuvarande 7 kap. 23 § skall betecknas 7 kap. 31 §, nuvarande 7 kap. 24 § skall betecknas 7 kap. 32 §, nuvarande 7 kap. 25 § skall betecknas 7 kap. 33 §, nuvarande 7 kap. 26 § skall betecknas 7 kap. 34 §, nuvarande 7 kap. 27 § skall betecknas 7 kap. 35 §, nuvarande 7 kap. 28 § skall betecknas 7 kap. 36 §,

dels att rubriken närmast före nya 2 kap. 14 § skall lyda "Kapitaltäckning och stora exponeringar", rubriken närmast före nya 7 kap. 8 § skall lyda "Upprättande av särskild balansräkning m.m.",

dels att nya 1 kap. 5 och 7 §§, 2 kap. 17 §, nya 2 kap. 10 och 12 §§, 7 kap. 1 och 3 §§, de nya 7 kap. 5-7, 13-15, 17-19, 22, 24, 26, 27, 29 och 32 §§, 9 kap. 3 § samt rubriken närmast före nya 7 kap. 20 § skall ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före nuvarande 1 kap. 5-7 och 8-9 §§ skall sättas närmast före de nya 1 kap. 6-8, 11 respektive 12 §§, rubrikerna närmast före nuvarande 7 kap. 8, 10, 18, 21-23 och 26 §§ skall sättas närmast före de nya 7 kap. 10, 12, 26, 29-31 respektive 34 §§,

dels att det i lagen skall införas 20 nya paragrafer, 1 kap. 1 §, 2 kap. 1-9, 11, 13, 15-16 §§, 7 kap. 2, 4, 20, 21, 23 och 25 §§ samt närmast före nya 2 kap. 15 §, 7 kap. 1 §, nya 7 kap. 4-7, 21, 25 och 32 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Syftet med denna lag är att förtroendet för bankmarknaden skall upprätthållas.

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.*

3 §

Med bankrörelse avses i denna lag *rörelse* i vilken ingår *såväl betalningsförmedling via betalsystem avsett att nå flera från varandra fristående slutliga betalningsmottagare som mottagande av medel som är tillgängliga för fordringsägaren med mindre än 30 dagars 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 §§.

3 §

I denna lag avses med

1. *EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,
2. *kvalificerat innehav*: ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget,
3. *filial*: ett avdelningskontor med självständig förvaltning; om ett utländskt bankföretag etablerar sig i Sverige enligt 4 § första stycket 1 eller 5 § 1, skall etableringen anses som en enda filial, även om flera driftställen inrättas,

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 5 och 6 §§.

4 §

4. *kapitalbas*: summan av primärt och supplementärt kapital beräknad enligt de närmare föreskrifter som ges i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag,

5. *finansiellt institut*: ett företag som avses i 1 kap. 1 § 6 lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag.

Ett bankföretag och ett annat företag skall anses ha nära förbindelser, om

1. det ena företaget direkt eller indirekt genom dotterföretag äger 20 procent eller mer av kapitalet eller disponerar över 20 procent eller mer av samtliga röster i det andra företaget,
2. det ena företaget direkt eller indirekt utgör moderföretag till det andra eller det finns en annan likartad förbindelse mellan företagen, eller
3. båda företagen är dotterföretag till eller har en likartad förbindelse med en eller samma juridiska person eller står i ett motsvarande förhållande till en och samma fysiska person.

Nära förbindelser föreligger även mellan en fysisk person och ett bankföretag, om den fysiska personen

1. äger mer än 20 procent av kapitalet eller disponerar över mer än 20 procent av samtliga röster i bankföretaget, eller

2. på annat sätt har sådant inflytande över bankföretaget att personens ställning motsvarar den som ett moderföretag har i förhållande till ett dotterföretag eller det finns en annan likartad förbindelse mellan honom och bankföretaget.

4 §

Ett utländskt bankföretag får

1. efter tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen driva bankrörelse från filial eller

2. efter anmälan till Finansinspektionen driva verksamhet, som huvudsakligen avser representation och förmedling av banktjänster, från kontor eller annat fast driftställe (representationskontor).

Tillstånd till filialetablering enligt första stycket 1 skall lämnas om

1. den planerade rörelsen kan antas komma att *uppfylla kraven på en sund bankverksamhet*, och

2. insättningar hos filialen omfattas av garantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller av en utländsk garanti som omfattar insättningar som anges i 2 § lagen om insättningsgaranti och har en högsta ersättningsnivå som inte understiger ett belopp motsvarande 20 000 *ecu* innan det i förekommande fall har gjorts avdrag för en självrisk med högst 10 procent av en enskild insättares garanterade insättning.

Tillstånd till filialetablering får inte lämnas om insättningar hos filialen omfattas av en utländsk garanti med en ersättningsnivå som överstiger den som gäller enligt lagen om insättningsgaranti. Ersättningen får inte heller avse fler slag av insättningar eller betalas till andra insättare än vad som anges i den lagen.

Tillstånd får inte vägras på

5 §

1. den planerade rörelsen kan antas komma att *drivas på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§*, och

2. insättningar hos filialen omfattas av garantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller av en utländsk garanti som omfattar insättningar som anges i 2 § lagen om insättningsgaranti och har en högsta ersättningsnivå som inte understiger ett belopp motsvarande 20 000 *euro* innan det i förekommande fall har gjorts avdrag för en självrisk med högst 10 procent av en enskild insättares garanterade insättning.

den grunden att det inte behövs någon ytterligare bank.

6 §

Ett bankaktiebolag får efter tillstånd av Finansinspektionen inrätta filial i ett land utanför EES. Sådant tillstånd skall lämnas om den planerade *rörelsen* kan antas komma att *uppfylla kraven på en sund bankverksamhet*.

Ansökan om tillstånd skall innehålla

1. en plan för den tilltänkta filialverksamheten, med uppgift om filialens organisation, och
2. uppgift om i vilket land filialen skall inrättas samt om filialens adress och ansvariga ledning.

7 §

Ett bankaktiebolag får efter tillstånd av Finansinspektionen inrätta filial i ett land utanför EES. Sådant tillstånd skall lämnas om den planerade *verksamheten i filialen* kan antas komma att *bedrivas på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§*.

2 kap.

Inledande bestämmelser

1 §

Bankrörelse skall bedrivas så att bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras.

2 §

En bank skall identifiera, mäta och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med.

3 §

Bankrörelse skall bedrivas och organiseras på ett sådant sätt att bankens ställning kan överblickas.

4 §

Bankrörelse skall även i övrigt bedrivas i enlighet med god bankstandard.

Allmänna bestämmelser

5 §

En banks rörelse får endast i begränsad omfattning innefatta icke-finansiell verksamhet.

6 §

En bank får, med undantag för innehav av aktier och andelar, endast inneha sådan egendom som behövs för att bedriva tillåten verksamhet.

7 §

En bank får inte ha ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar, som motsvarar mer än 15 procent av bankens kapitalbas i ett enskilt företag, vilket inte är kreditinstitut eller finansiellt institut eller ett företag vars verksamhet har direkt samband med bankverksamhet eller avser tjänster knutna till bankverksamhet eller ett försäkringsföretag.

En banks sammanlagda kvalificerade innehav av aktier eller andelar i företag som avses i första stycket får uppgå till högst 60 procent av bankens kapitalbas.

8 §

Aktier eller andelar som en bank innehar tillfälligt vid medverkan i finansiell rekonstruktion eller som ett led i skyddande av fordran skall inte räknas som ett kvalificerat innehav. Inte heller innehav av aktier eller andelar som ingår i en banks

värdepappersrörelse skall räknas som kvalificerat.

9 §

En bank får överskrida de i 7 § angivna gränserna om hela det belopp varmed det kvalificerade innehavet överskrider gränstalen täcks av bankens kapitalbas och avdrag för motsvarande del av kapitalbasen sker vid beräkning av kapitaltäckningsgraden.

Om båda de i 7 § angivna gränserna överskrids skall det belopp täckas av bankens kapitalbas som är det största av de två belopp varmed respektive gräns överskridits och avdrag för motsvarande del av kapitalbasen ske vid beräkning av kapitaltäckningsgraden.

1 kap. 11 §

Ingår en bank i en koncern skall bestämmelserna i denna lag och i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag om banks rörelse och om tillsyn över bank gälla i tillämpliga delar för övriga företag i koncernen. Begränsningarna i fråga om banks rörelse skall avse företagen gemensamt.

10 §

Om en bank har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i ett företag, som motsvarar mer än 15 procent av bankens kapitalbas, eller bankens exponering gentemot företaget är större än 25 procent av kapitalbasen, och företaget är ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut eller ett företag vars verksamhet har direkt samband med bankverksamhet eller avser tjänster knutna till bankverksamhet och företaget ingår i samma koncern som banken, skall bestämmelserna i denna lag och i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och vär-

depappersbolag om banks rörelse och om tillsyn över bank gälla i tillämpliga delar även för det företaget. Begränsningarna i fråga om banks rörelse skall avse banken och företaget gemensamt.

Första stycket gäller inte försäkringsföretag som inte driver någon form av finansiell verksamhet.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen medge ytterligare undantag från bestämmelserna i första stycket.

Koncernbidrag får ges av banken endast efter medgivande av Finansinspektionen.

Övriga företag i koncernen skall lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen behöver för sin tillsyn över banken.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen medge undantag från bestämmelserna i första stycket.

11 §

En banks förvärv kräver Finansinspektionens tillstånd, om vederlaget motsvarar mer än 25 procent av bankens kapitalbas och mer än 100 miljoner kronor.

Tillstånd skall beviljas om det inte kan antas att förvärvet leder till överträdelse av denna lag eller andra författningar.

Beslut i ärende enligt denna paragraf skall meddelas skyndsamt.

3 §

Ett utländskt bankföretag som driver *verksamhet* med stöd av 1 kap. 4 § 1 eller 1 kap. 5 § får *driva sådan verksamhet som anges i 2 § endast i den mån verksamheten* omfattas av bankföretagets verksamhetstillstånd i det land där företaget har sitt säte.

Kreditgivning

En bank får inte på andra villkor än sådana som banken normalt *ställer upp lämna kredit till*

12 §

Ett utländskt bankföretag som driver *rörelse i Sverige* med stöd av 1 kap. 5 § 1 eller 1 kap. 6 § får *endast driva verksamhet här som* omfattas av bankföretagets verksamhetstillstånd i det land där företaget har sitt säte.

13 §

En bank skall utfärda interna instruktioner i den omfattning som behövs för att styra rörelsen.

Kredithantering

15 §

En banks kreditportfölj skall vara sammansatt så att bankens totala risk inte äventyrar bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser.

16 §

En banks kreditprövning skall vara organiserad så att den som fattar beslut i ett kreditärende har tillräckligt beslutsunderlag för att bedöma risken med att bevilja krediten.

Kreditbeslut skall dokumenteras på ett sådant sätt att underlaget för beslutet och beslutets tillkomst redovisas.

17 §

En bank får inte *avtala om tjänster* på andra villkor än sådana som banken normalt *tilllämpar eller ingå andra avtal på*

*villkor som inte är affärsmässigt
betingade, med eller till förmån
för*

1. styrelseledamot,
2. delegat i ledande ställning som ensam eller i förening med annan får avgöra på styrelsens ankommande kreditärenden,
3. anställd som innehar en ledande ställning inom banken,
4. annan aktie- eller andelsägare än staten med ett innehav som motsvarar minst tre procent av hela kapitalet,
5. sådan revisor i banken som avses i 3 kap. 5 § femte stycket,
6. make eller sambo till person som avses under 1-5 eller
7. juridisk person i vilken sådan person som avses under 1-6 har ett väsentligt ekonomiskt intresse i egenskap av delägare eller medlem.

Finansinspektionen prövar om delegat eller anställd har sådan ledande ställning som avses i första stycket 2 och 3.

Bankens styrelse skall i en förteckning föra in uppgifter om de krediter som har beviljats personer eller företag som avses i första stycket. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får utfärda föreskrifter om vilka uppgifter som skall antecknas i förteckningen.

Första-tredje styckena tilllämpas på motsvarande sätt beträffande krediter mot säkerhet av borgen eller fordringsbevis som utfärdats av någon som avses i första stycket. Detsamma gäller för en fordran som banken förvärvar och för vilken någon som avses i första stycket är betalningsskyldig.

Bankens styrelse skall i en förteckning föra in uppgifter om de avtal som har träffats med eller till förmån för personer eller företag som avses i första stycket.

7 kap.

Inledande bestämmelser

1 §

En bank står under tillsyn av Finansinspektionen och skall

Finansinspektionen har tillsyn över bankerna och dessa skall

vara registrerad där. *Banken skall lämna inspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen begär.*

Inspektionen får genomföra undersökning hos en bank när inspektionen anser det nödvändigt.

Finansinspektionen skall vid sin tillsyn över bankerna se till att en sund utveckling av verksamheten främjas.

vara registrerade där.

2 §

Finansinspektionen har tillsyn över att en banks rörelse drivs enligt denna lag, andra författningar som särskilt reglerar banker, bankens stadgar och interna instruktioner som har sin grund i banklagstiftningen.

3 §

Finansinspektionen skall verka för en sund utveckling av banksektorn.

Upplysningar och undersökning

4 §

En bank skall lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen begär.

Ingår en bank i en koncern skall övriga företag i koncernen lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen behöver för sin tillsyn över banken.

Inspektionen får genomföra undersökning hos en bank när inspektionen anser det nödvändigt.

Föreskriftsrätt

2 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela föreskrifter om

1. vilka upplysningar som en bank skall lämna till inspektionen.

2. förvaring och inventering av värdehandlingar samt

3. brottsförebyggande åtgärder hos en bank.

5 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela föreskrifter om vilka upplysningar som en bank skall lämna till inspektionen.

Förordnande av revisorer

5 §

Finansinspektionen skall förordna en eller flera revisorer att med övriga revisorer delta i revisionen av en bank.

Inspektionen får när som helst återkalla ett revisorsförordnande och utse en ny revisor.

Revisorn har rätt till *skäligt* arvode för sitt arbete av banken. Arvodets storlek bestäms av inspektionen.

6 §

Finansinspektionen har rätt att förordna en eller flera revisorer att med övriga revisorer delta i revisionen av en bank.

Revisorn har rätt till arvode för sitt arbete av banken. Arvodets storlek bestäms av inspektionen.

Sammankallande av styrelse och bolagsstämma

6 §

Finansinspektionen får, när det anses nödvändigt, sammankalla styrelsen i en bank. Om styrelsen inte har rättat sig efter en begäran från inspektionen om att

7 §

Finansinspektionen får sammankalla styrelsen i en bank. Om styrelsen inte har rättat sig efter en begäran från inspektionen om att kalla till extra stämma, får

kalla till extra stämma, får inspektionen utfärda en sådan kallelse.

Företrädare för inspektionen får närvara vid stämma och vid ett sådant styrelsesammanträde, som inspektionen har sammankallat, samt delta i överläggningarna.

11 §

Tillstånd skall ges till förvärv som avses i 10 §, om det kan antas att förvärvaren inte kommer att motverka *en sund utveckling av bankens verksamhet* och om förvärvaren även i övrigt är lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av en bank. Tillstånd får inte ges, om förvärvaren i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Om förvärvet skulle leda till nära förbindelser mellan banken och någon annan, skall tillstånd ges endast om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av banken.

Finansinspektionen får föreskriva en viss tid inom vilken ett förvärv skall genomföras.

Finansinspektionen skall meddela beslut i ett ärende enligt denna paragraf inom tre månader från det att ansökan om tillstånd gjordes.

12 §

Den som avser att avyttra ett kvalificerat innehav eller en så stor del av ett kvalificerat innehav att innehavet därigenom kommer att understiga någon av de i 10 § angivna gränserna skall underrätta Finansinspektionen om detta.

inspektionen utfärda en sådan kallelse.

13 §

Tillstånd skall ges till förvärv som avses i 12 §, om det kan antas att förvärvaren inte kommer att motverka *att bankens rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§* och om förvärvaren även i övrigt är lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av en bank. Tillstånd får inte ges, om förvärvaren i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

14 §

Den som avser att avyttra ett kvalificerat innehav eller en så stor del av ett kvalificerat innehav att innehavet därigenom kommer att understiga någon av de i 12 § angivna gränserna skall underrätta Finansinspektionen om detta.

13 §

När ett bankaktiebolag eller en medlemsbank får kännedom om att aktier eller andelar i banken blivit föremål för ett sådant förvärv som avses i 10 § eller för en sådan avyttring som avses i 12 §, skall banken snarast anmäla förvärvet eller avyttringen till Finansinspektionen.

När ett bankaktiebolag eller en medlemsbank i annat fall får kännedom om att den har nära förbindelser med någon annan, skall banken snarast anmäla det till Finansinspektionen.

Ett bankaktiebolag eller en medlemsbank skall årligen till Finansinspektionen anmäla namnen på de ägare som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i banken samt storleken på innehaven.

14 §

Om den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar *utövar* eller kan antas komma att *utöva sitt inflytande* på ett sätt som *motverkar en sund utveckling av verksamheten i banken*, får Finansinspektionen besluta att denne vid stämman inte får företräda fler aktier eller andelar än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat. Detsamma gäller, om en sådan innehavare i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Om den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar har underlåtit att ansöka om tillstånd till ett förvärv som avses i 10 §, får inspektionen besluta att denne vid stämman inte får företräda aktierna eller

15 §

När ett bankaktiebolag eller en medlemsbank får kännedom om att aktier eller andelar i banken blivit föremål för ett sådant förvärv som avses i 12 § eller för en sådan avyttring som avses i 14 §, skall banken snarast anmäla förvärvet eller avyttringen till Finansinspektionen.

17 §

Om den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar *motverkar* eller kan antas komma att *motverka att bankens rörelse drivs* på ett sätt som är *förenligt med 2 kap. 1-4 §§*, får Finansinspektionen besluta att denne vid stämman inte får företräda fler aktier eller andelar än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat. Detsamma gäller, om en sådan innehavare i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Om den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar har underlåtit att ansöka om tillstånd till ett förvärv som avses i 12 §, får inspektionen besluta att denne vid stämman inte får företräda aktierna eller

andelarna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Om någon i strid med ett beslut av inspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar, får innehavaren inte företräda aktierna eller andelarna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

Finansinspektionen får förelägga en ägare som avses i första stycket att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet därefter inte är kvalificerat. En ägare som avses i andra eller tredje stycket får föreläggas att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet inte står i strid med inspektionens beslut.

Aktier som omfattas av förbud eller föreläggande enligt denna paragraf skall inte medräknas när det fordras samtycke av ägare till en viss del av aktierna i bolaget för att ett beslut skall bli giltigt eller en befogenhet skall få utövas. Detta gäller dock inte om en förvaltare har förordnats enligt 14 a §.

14 a §

Om det finns särskilda skäl, får Finansinspektionen begära att tingsrätten förordnar en lämplig person att som förvaltare företräda sådana aktier eller andelar som enligt 14 § inte får företrädas av ägaren. Sådan ansökan prövas av tingsrätten i den ort där ägaren har sitt hemvist, eller om ägaren inte har hemvist i Sverige, av Stockholms tingsrätt.

En förvaltare har rätt till skälig ersättning för arbete och utlägg. Ersättningen skall betalas av ägaren till aktierna eller andelarna och skall på begäran förskottas av banken. Om den betalningsskyldige inte godtar förvaltarens anspråk, fastställs ersättningen av tingsrätten.

14 b §

Om en bank har nära förbindelser med någon annan och det hindrar en effektiv tillsyn av banken, får Finansinspektionen förelägga innehavare av aktier eller andelar som medför att förbindelserna är nära att

andelarna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Aktier som omfattas av förbud eller föreläggande enligt denna paragraf skall inte medräknas när det fordras samtycke av ägare till en viss del av aktierna i bolaget för att ett beslut skall bli giltigt eller en befogenhet skall få utövas. Detta gäller dock inte om en förvaltare har förordnats enligt 18 §.

18 §

Om det finns särskilda skäl, får Finansinspektionen begära att tingsrätten förordnar en lämplig person att som förvaltare företräda sådana aktier eller andelar som enligt 17 § inte får företrädas av ägaren. Sådan ansökan prövas av tingsrätten i den ort där ägaren har sitt hemvist, eller om ägaren inte har hemvist i Sverige, av Stockholms tingsrätt.

19 §

avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att så inte längre är fallet.

Finansinspektionen får även besluta att den eller de som omfattas av ett beslut enligt första stycket inte får företräda aktierna eller andelarna vid stämman. I så fall skall bestämmelserna i 14 a § tillämpas.

Ingripanden mot banker

Finansinspektionen får även besluta att den eller de som omfattas av ett beslut enligt första stycket inte får företräda aktierna eller andelarna vid stämman. I så fall skall bestämmelserna i 18 § tillämpas.

Ingripanden

20 §

Om en bank inte driver sin rörelse enligt bankrörelselagen, andra författningar som särskilt reglerar banker, bankens stadgar eller interna instruktioner som har sin grund i banklagstiftningen skall Finansinspektionen ingripa genom att utfärda föreläggande att vidta åtgärd inom viss tid, förbjuda verkställighet av beslut eller meddela anmärkning.

Om överträdelsen är allvarlig skall Finansinspektionen ingripa genom att återkalla bankens oktroj eller, om det är tillräckligt, meddela varning. Frågor om återkallelse av oktroj och meddelande av varning prövas av Finansinspektionen. Ärenden som är av principiell betydelse eller av särskild vikt prövas dock av regeringen. Regeringens prövning sker efter anmälan av inspektionen.

Om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om banken vidtar rättelse får inspektionen underlåta att ingripa.

Ingripanden i särskilda fall

21 §

Finansinspektionen skall återkalla en banks oktroj eller, om det är tillräckligt, meddela varning om någon som ingår i bankens styrelse eller är dess verkställande direktör inte uppfyller de krav som anges i 9 kap. 3 § tredje stycket 3 och fjärde stycket denna lag, 2 kap. 3 § fjärde stycket 2 sparbankslagen (1987:619) eller 2 kap. 2 § fjärde stycket 3 och femte stycket lagen (1995:1570) om medlemsbanker.

Om åsidosättandet av kraven är mindre allvarligt skall Finansinspektionen meddela anmärkning.

*Lydelse enligt prop.
1997/98:186*

Föreslagen lydelse

16 §

En svensk banks oktroj skall återkallas av Finansinspektionen om

1. banken inte har anmälts för registrering inom föreskriven tid eller anmälan har avskrivits eller avslagits genom ett beslut som har vunnit laga kraft,

2. banken inte inom ett år från det oktroj beviljades har börjat driva bankrörelse, *eller banken dessförinnan förklarat sig avstå från oktrojen,*

3. banken har överlåtit hela sin rörelse,

4. banken under en sammanhängande tid av sex månader inte

22 §

Finansinspektionen skall återkalla en banks oktroj om

2. banken inte inom ett år från det oktroj beviljades har börjat driva bankrörelse,

3. *banken har förklarat sig avstå från oktrojen,*

4. banken har överlåtit hela sin rörelse, *eller*

5. banken under en sammanhängande tid av sex månader inte

drivit bankrörelse.

5. *banken genom att överträda en bestämmelse som avses i 15 § eller på annat sätt visat sig olämplig att utöva sådan verksamhet som oktrojen avser,*

6. *bankens kapitalbas understiger det minsta belopp som krävs enligt 2 kap. 9 § andra stycket och bristen inte har täckts inom tre månader från det att den blev känd för banken,*

7. *banken inte fullgjort sina skyldigheter enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti och inte vidtagit rättelse inom ett år från det att inspektionen har förelagt banken att fullgöra sina skyldigheter med förklaring att bankens oktroj annars kan komma att återkallas, eller*

8. *någon som ingår i bankens styrelse eller är dess verkställande direktör eller dennes ställföreträdare inte uppfyller de krav som anges i 9 kap. 3 § tredje stycket 3 och fjärde stycket denna, 2 kap. 3 § tredje stycket 2 sparbankslagen (1987:619) eller 2 kap. 2 § fjärde stycket 3 och femte stycket lagen (1995:1570) om medlemsbanker.*

Om det är tillräckligt får, i de fall som anges i första stycket 4 och 5, varning meddelas i stället för att oktrojen återkallas.

Frågor om återkallelse av oktroj och meddelande av varning prövas av Finansinspektionen. Ärenden som är av prin-

drivit bankrörelse.

I fall som avses i första stycket 2 och 5 får inspektionen i stället för att återkalla oktrojen, om det är tillräckligt, meddela varning.

cipiell betydelse eller av särskild vikt prövas dock av regeringen. Regeringens prövning sker efter anmälan av inspektionen.

I fall som avses i första stycket 6 får inspektionen medge förlängd tid för täckande av bristen, om det finns särskilda skäl. I fall som avses i första stycket 8 får oktroyen återkallas bara om Finansinspektionen först beslutat att anmärka på att personen ingår i styrelsen och han eller hon, sedan en av inspektionen bestämd tid om högst tre månader gått, fortfarande finns kvar i styrelsen.

Om oktroyen återkallas får den myndighet som beslutat om återkallelse bestämma hur avvecklingen av rörelsen skall ske.

Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta verksamheten.

17 §

Har Finansinspektionen av en behörig myndighet i ett annat land inom EES underrättats om att en svensk bank överträtt föreskrifter som i det landet gäller för banken, får de i 15 och 16 §§ angivna åtgärderna vidtas mot banken, om någon omständighet

23 §

Om oktroyen återkallas får den myndighet som beslutat om återkallelse bestämma hur avvecklingen av rörelsen skall ske.

Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta rörelsen.

24 §

Har Finansinspektionen av en behörig myndighet i ett annat land inom EES underrättats om att en svensk bank överträtt föreskrifter som i det landet gäller för banken, får de i 20-23 §§ angivna åtgärderna vidtas mot banken, om någon omständighet

motsvarande vad som där sägs föreligger. Inspektionen skall underrätta den behöriga myndigheten i det andra landet om vilka åtgärder som vidtas.

motsvarande vad som där sägs föreligger. Inspektionen skall underrätta den behöriga myndigheten i det andra landet om vilka åtgärder som vidtas.

Förseningsavgift

25 §

En bank som underlåter att i tid lämna de upplysningar som föreskrivits med stöd av 5 § skall påföras en förseningsavgift med 100 000 kr. Är underlåtenheten ursäktlig eller ringa får avgiften bestämmas till lägre belopp eller efterges. Avgiften tillfaller staten.

Beslut om förseningsavgift fattas av Finansinspektionen.

*Lydelse enligt prop.
1997/98:186*

Föreslagen lydelse

18 §

Om ett bankföretag, som är hemmahörande i ett land utanför EES, driver bankrörelse från filial här i landet *och därvid överträder en bestämmelse som avses i 15 § eller på annat sätt visar sig olämpligt att utöva bankverksamhet*, får filialtillståndet återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.

Frågor om återkallelse av filialtillstånd och meddelande av varning prövas av Finansinspektionen. Ärenden som är av principiell betydelse eller av särskild vikt prövas dock av regeringen. Regeringens prövning sker efter anmälan av inspektionen.

Ett filialtillstånd skall också återkallas om

- insättningar hos filialen omfattas av en utländsk garanti som har en högsta ersättningsnivå som överstiger den som gäller enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, eller

26 §

Om ett bankföretag, som är hemmahörande i ett land utanför EES, driver bankrörelse från filial här i landet *skall 20 § äga tillämpning för verksamheten här i landet.*

- ersättningen avser flera slag av insättningar, eller
- betalas till andra insättare än vad som anges i den lagen.

Om insättningar hos filialen omfattas av garanti till följd av ett beslut enligt 3 § andra stycket lagen om insättningsgaranti och tillstånd till filialetablering inte skulle ha meddelats utan ett sådant beslut, får inspektionen, om bankföretaget inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen om insättningsgaranti, förelägga bankföretaget att vidta rättelse med förklaring att filialtillståndet annars skall återkallas. Har bankföretaget inte vidtagit rättelse inom ett år från föreläggandet, får tillståndet återkallas. Vid en sådan prövning gäller andra stycket i tillämpliga delar.

Om filialtillståndet återkallas gäller 16 § femte och sjätte styckena i tillämpliga delar. Om filialtillståndet återkallas gäller 23 § i tillämpliga delar.

Inspektionen skall underrätta tillsynsmyndigheten i det land där bankföretaget har sitt säte om åtgärder som har vidtagits med stöd av denna paragraf.

Nuvarande lydelse

19 §

Om ett bankföretag, som är hemmahörande i ett annat land inom EES, driver verksamhet här i landet från filial eller genom direkt tillhandahållande av tjänster och därvid *överträder en bestämmelse som avses i 15 § eller på annat sätt har visat sig olämpligt att utöva sådan verksamhet*, får Finansinspektionen förelägga bankföretaget att göra rättelse.

Om bankföretaget inte följer föreläggandet, skall inspektionen underrätta behörig myndighet i företagets hemland.

Om rättelse ändå inte sker, får inspektionen förbjuda bankföretaget att göra nya åtaganden här i landet. Innan förbud meddelas skall inspektionen underrätta behörig myndighet i bankföretagets hemland. I brådskande fall får inspektionen meddela förbud utan föregående underrättelse till hemlandsmyndigheten. Denna skall då underrättas så snart det kan ske.

21 §

Om någon driver bankrörelse

Föreslagen lydelse

27 §

Om ett bankföretag, som är hemmahörande i ett annat land inom EES, driver verksamhet här i landet från filial eller genom direkt tillhandahållande av tjänster och därvid *inte driver sin rörelse enligt de bestämmelser som avses i 20 §*, får Finansinspektionen förelägga bankföretaget att göra rättelse.

29 §

Om någon driver bankrörelse

utan att vara berättigad till det, skall Finansinspektionen förelägga *honom att upphöra med verksamheten*.

Är det osäkert om *verksamheten omfattar inlåning*, får inspektionen förelägga den som driver *verksamheten* att lämna de upplysningar om *verksamheten* som behövs för att bedöma om så är fallet.

I fråga om utländska företag får ett föreläggande enligt denna paragraf riktas mot såväl företaget som den som här i landet är verksam för företagets räkning.

Lydelse enligt prop.
1997/98:186

24 §

Finansinspektionens beslut enligt 6 § och 21 § andra stycket får inte överklagas. Detsamma gäller inspektionens beslut att överlämna ett ärende till regeringen för prövning.

Inspektionens beslut enligt 1 kap. 4 och 6 §§, 7 § fjärde stycket och 7 b § andra stycket, 2 kap. 5-6 a §§, 16-18 §§ detta kapitel i fråga om återkallelse av oktroj och filialtillstånd samt 9 kap. 3, 23 och 28 §§ får överklagas hos kammarrätten. Detsamma gäller inspektionens beslut enligt 2 kap. 3 §, 7 kap. 5 och 8 §§, 8 kap. 6 § sparbankslagen (1987:619) samt 2 kap. 2 §, 10 kap. 5 och 8 §§ lagen (1995:1570) om medlemsbanker.

Andra beslut som inspektionen meddelar enligt denna lag, spar-

utan att vara berättigad till det, skall Finansinspektionen förelägga *denne att fortsättningsvis inte bedriva rörelsen*.

Är det osäkert om *rörelsen utgör bankrörelse*, får inspektionen förelägga den som driver *rörelsen* att lämna de upplysningar om *rörelsen* som behövs för att bedöma om så är fallet.

Föreslagen lydelse

Överklagande

32 §

Finansinspektionens beslut enligt 7 § och 29 § andra stycket får inte överklagas. Detsamma gäller inspektionens beslut att överlämna ett ärende till regeringen för prövning.

Inspektionens beslut enligt 1 kap. 4 och 6 §§, 7 § fjärde stycket och 7 b § andra stycket, 2 kap. 5-6 a §§, 20-24 §§ och 26 § detta kapitel i fråga om återkallelse av oktroj och filialtillstånd samt 9 kap. 3, 23 och 28 §§ får överklagas hos kammarrätten. Detsamma gäller inspektionens beslut enligt 2 kap. 3 §, 7 kap. 5 och 8 §§, 8 kap. 6 § sparbankslagen (1987:619) samt 2 kap. 2 §, 10 kap. 5 och 8 §§ lagen (1995:1570) om medlemsbanker.

bankslagen och lagen om medlemsbanker får överklagas hos länsrätten. Detta gäller dock inte beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5 förvaltningslagen (1986:223).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten av länsrättens avgörande.

Inspektionen får bestämma att ett beslut om förbud, föreläggande eller återkallelse skall gälla omedelbart.

Lydelse enligt prop.
1997/98:186

Föreslagen lydelse

9 kap.

3 §

Ansökan om oktroj och stadfästelse av bolagsordning prövas av Finansinspektionen. Ärenden som är av principiell betydelse eller av särskild vikt prövas dock av regeringen.

Vid behandlingen av en ansökan om stadfästelse av bolagsordning prövas att bolagsordningen överensstämmer med denna lag, aktiebolagslagen (1975:1385) och andra författningar samt om och i vilken utsträckning särskilda bestämmelser behövs med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet.

Bolagsordningen skall stadfästas och oktroj beviljas, om

1. den planerade rörelsen kan antas komma att *uppfylla kraven på en sund bankverksamhet*,

2. det kan antas att den som kommer att ha ett kvalificerat innehav i bolaget inte *motverkar en sund utveckling av verksamheten i bolaget* och även i övrigt är lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av en bank, och

3. den som avses ingå i bolagets styrelse eller vara verkställande direktör eller dennes ställföreträdare har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av en bank och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift.

Bolagsordningen får inte stadfästas och oktroj inte beviljas, om det kan antas att någon som i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter

1. den planerade rörelsen kan antas komma att *drivas på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§*,

2. det kan antas att den som kommer att ha ett kvalificerat innehav i bolaget inte *kommer att motverka att bolagets rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§* och även i övrigt är lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av en bank, och

eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet kommer att ha ett kvalificerat innehav i banken.

Om bolaget kommer att ha nära förbindelser med någon annan, får bolagsordningen stadfästas och oktroj beviljas endast om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av banken.

Om bolagsordningen ändras skall även ändringen stadfästas. Därvid gäller första-tredje styckena i tillämpliga delar.

Oktroj får inte vägras på den grunden att det inte behövs någon ytterligare bank.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.
 2. Om det i en lag eller annan författning hänvisas till en bestämmelse som har ersatts genom en bestämmelse i denna lag tillämpas i stället den nya bestämmelsen.
 3. Har en bank före lagens ikraftträdande förvärvat egendom under sådana förhållanden som anges i den äldre 2 kap. 8 § gäller alltså bestämmelserna i detta lagrumms femte stycke om avyttring av sådan egendom för det fall att egendomen enligt den nya 2 kap. 6 § inte behövs för att bedriva tillåten verksamhet.
 4. I fråga om avtal som nämns i 2 kap. 17 § i dess nya lydelse och som har ingåtts före lagens ikraftträdande gäller äldre bestämmelser.
 5. En ansökan om tillstånd till förvärv som avses i den nya 7 kap. 12 § bedöms enligt äldre bestämmelser om ansökan har kommit in till Finansinspektionen före lagens ikraftträdande.
 6. En fråga om ingripande med stöd av 7 kap. mot en bank eller ett utländskt bankföretag bedöms enligt äldre bestämmelser om de omständigheter som föranleder frågan om ingripande hänför sig till tiden före lagens ikraftträdande. Detta gäller inte om en tillämpning av de nya bestämmelserna i detta kapitel skulle leda till ett mindre strängt ingripande.
 7. En ansökan om oktroj som har kommit in till Finansinspektionen före lagens ikraftträdande bedöms enligt äldre bestämmelser. Detsamma gäller dels ett svenskt bankaktiebolags ansökan om tillstånd att inrätta filial i ett land utanför EES, dels en ansökan av ett utländskt bankföretag hemmahörande i ett land utanför EES om tillstånd att driva bankrörelse från filial här i landet.
 8. De oktrojer och stadfästelser av bolagsordningar som gäller vid ikraftträdandet skall fortsätta att gälla.

2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet

dels att 1 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 1, 5, 7, 8 och 10 §§ samt 5 kap. 16 § skall upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före nuvarande 1 kap. 1-2 och 4-5 §§ samt nuvarande 3 kap. 1 § och 5 kap. 1 § skall upphävas,

dels att nuvarande 1 kap. 1 § skall betecknas 1 kap. 8 §, nuvarande 1 kap. 5 § skall betecknas 1 kap. 7 §, nuvarande 2 kap. 5 § skall betecknas 2 kap. 7 §, nuvarande 2 kap. 6 § skall betecknas 2 kap. 8 §, nuvarande 2 kap. 7 § första stycket skall betecknas 2 kap. 5 §, nuvarande 2 kap. 7 § andra stycket skall betecknas 2 kap. 9 §, nuvarande 2 kap. 7 § tredje stycket skall betecknas 2 kap. 6 §, nuvarande 2 kap. 7a § skall betecknas 2 kap. 10 §, nuvarande 2 kap. 7 b § skall betecknas 2 kap. 11 §, nuvarande 2 kap. 8 § skall betecknas 2 kap. 12 §, nuvarande 2 kap. 9 § skall betecknas 2 kap. 13 §, nuvarande 2 kap. 10 § skall betecknas 2 kap. 14 §, nuvarande 2 kap. 11 § skall betecknas 2 kap. 15 §, nuvarande 2 kap. 12 § skall betecknas 2 kap. 16 §, nuvarande 2 kap. 12 a § skall betecknas 2 kap. 17 §, nuvarande 2 kap. 12 b § skall betecknas 2 kap. 18 §, nuvarande 2 kap. 13 § skall betecknas 2 kap. 19 §, nuvarande 3 kap. 2 § skall betecknas 3 kap. 6 §, nuvarande 3 kap. 3 § skall betecknas 3 kap. 7 §, nuvarande 3 kap. 4 § skall betecknas 3 kap. 8 §, nuvarande 3 kap. 6 § skall betecknas 3 kap. 9 §§ nuvarande 3 kap. 9 §, nuvarande 3 kap. 9 § skall betecknas 3 kap. 8 §, nuvarande 3 kap. 7 § skall betecknas 3 kap. 10 §, nuvarande 4 kap. 1 § skall betecknas 3 kap. 14 §, nuvarande 5 kap. 2 § skall betecknas 5 kap. 6 §, nuvarande 5 kap. 3 § skall betecknas 5 kap. 5 §, nuvarande 5 kap. 4 § skall betecknas 5 kap. 3 §, nuvarande 5 kap. 4 a § skall betecknas 5 kap. 9 §, nuvarande 5 kap. 5 § skall betecknas 5 kap. 7 §, nuvarande 5 kap. 6 § skall betecknas 5 kap. 8 §, nuvarande 5 kap. 7 § skall betecknas 5 kap. 10 §, nuvarande 5 kap. 8 § skall betecknas 5 kap. 33 §, nuvarande 5 kap. 9 § skall betecknas 5 kap. 11 §, nuvarande 5 kap. 10 § skall betecknas 5 kap. 12 §, nuvarande 5 kap. 11 § skall betecknas 13 §, nuvarande 5 kap. 12 § skall betecknas 5 kap. 14 §, nuvarande 5 kap. 13 § skall betecknas 5 kap. 15 §, nuvarande 5 kap. 14 § skall betecknas 5 kap. 16 §, nuvarande 5 kap. 14 a § skall betecknas 5 kap. 17 §, nuvarande 5 kap. 15 § skall betecknas 5 kap. 18 §, nuvarande 5 kap. 15 a § skall betecknas 5 kap. 19 §,

nuvarande 5 kap. 15 b § skall betecknas 5 kap. 20 §, nuvarande 5 kap. 17 § skall betecknas 5 kap. 23 §, nuvarande 5 kap. 18 § skall betecknas 5 kap. 25 §, nuvarande 5 kap. 19 § skall betecknas 5 kap. 27 §, nuvarande 5 kap. 20 § skall betecknas 5 kap. 28 §, nuvarande 5 kap. 21 § skall betecknas 5 kap. 29 §, nuvarande 5 kap. 22 § skall betecknas 5 kap. 30 §, nuvarande 5 kap. 23 § skall betecknas 5 kap. 31 § samt att nuvarande 5 kap. 24 § skall betecknas 5 kap. 32 §,

dels att i 2 kap 3 § ordet finansieringsverksamhet skall bytas ut mot ordet finansieringsrörelse,

dels att rubriken närmast före nya 2 kap. 8 § skall lyda ”Revisorer”, rubriken närmast före nya 5 kap. 9 § skall lyda ”Upprättande av särskild balansräkning” samt att rubriken närmast före nya 5 kap. 33 § skall lyda ”Särskilda bestämmelser”,

dels att 1 kap. 2 §, den nya 1 kap. 8 §, 2 kap. 1 och 4 §§, de nya 2 kap. 7, 12 och 15 §§, de nya 3 kap. 6-9 och 13 §§, 5 kap. 1 §, de nya 5 kap. 3, 5-8, 12, 14-16, 18-20, 23, 25-31 §§, 6 kap. 1-2 §§ samt att rubriken närmast före nya 5 kap. 21 § skall ha följande lydelse,

dels att rubriken till lagen och första kapitlet skall ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före nuvarande 2 kap. 8, 9, 11-13 §§ skall sättas närmast före de nya 2 kap. 12,13,15-16 respektive 19 §§, rubrikerna närmast före nuvarande 5 kap. 9, 11, 16, 19, 22-24 §§ skall sättas närmast före de nya 5 kap. 11, 13, 21, 27, 30-32 §§,

dels att det i lagen skall införas 20 nya paragrafer, 1 kap. 1 och 3-6 §§, 3 kap. 1-5 och 10-13 §§, 5 kap. 2, 4, 21-22, 24 och 26 §§ samt närmast före nya 3 kap. 1, 4 och 12 §§, nya 5 kap. 1, 4, 6, 8 och 26 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag om finansieringsverksamhet

Lag om finansieringsrörelse

1 kap. Inledande bestämmelser

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §

Med finansieringsrörelse avses i denna lag rörelse i vilken ingår näringsverksamhet som har till ändamål att till allmänheten lämna kredit eller ställa garanti för kredit eller i finansieringssyfte förvärva fordringar eller upplåta lös egendom till

nyttjande.

2 §

Finansieringsverksamhet får, med de undantag som anges i 3 § samt 2 kap. 9 och 10 §§, drivas endast efter tillstånd av Finansinspektionen.

Tillstånd kan ges till svenska aktiebolag och ekonomiska föreningar samt till utländska kreditinstitut.

För utländska kreditinstituts verksamhet genom filial i Sverige gäller bestämmelserna i denna lag i tillämpliga delar och i övrigt lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.

3 §

Tillstånd att driva finansieringsrörelse behövs inte för statlig eller kommunal myndighet. Inte heller svenska banker, försäkringsföretag, värdepappersbolag, Svenska skeppshypotekskassan eller pantbanker behöver tillstånd enligt denna lag för att bedriva finansieringsrörelse, i den mån det är tillåtet enligt den för dem tillämpliga särskilda lagstiftningen.

4 §

Tillstånd krävs inte för finansiering i form av anstånd med betalning av köpeskilling eller finansiering i samband med avsättning i något led av varor som framställs eller säljs av ett företag eller i samband med tjänster som säljs av företaget. Detsamma gäller om ett annat företag står för finansieringen och detta företag ingår i samma koncern eller i samma grupp av företag med nära ekonomisk gemenskap som det i första men-

ingen nämnda företaget.

5 §

Tillstånd krävs inte för finansieringsrörelse om tillgångarna hänförliga till finansieringsverksamheten enligt fastställd balansräkning för det senaste räkenskapsåret uppgår till mindre än 250 miljoner kronor.

Tillstånd krävs inte heller för finansieringsrörelse som drivs av företag vars skulder till allmänheten inte uppgår till mer än 250 miljoner kronor utöver vad som enligt lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag definieras som kapitalbas.

Första och andra styckena är inte tillämpliga om det i rörelsen ingår mottagande av återbetalningspliktiga medel från allmänheten.

6 §

Om det finns ett nära samband mellan två eller flera företag, skall vid tillämpning av 1 och 5 §§ företagens samlade ställning beaktas.

Nära samband skall anses föreligga om företagen ingår i en koncern eller eljest har, genom ägande, avtal eller dylikt, sådan samhörighet att den ekonomiska utvecklingen för ägaren eller ett eller flera av företagen är väsentligen beroende av utvecklingen i ett eller flera av de andra företagen.

1 §

I denna lag avses med

1. *finansieringsverksamhet*: näringsverksamhet som har till ändamål att lämna kredit, ställa garanti för kredit, förmedla kredit till konsumenter eller medverka till finansiering genom att förvärva fordringar eller upplåta lös egendom till nyttjande,

2. *kreditmarknadsföretag*: ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som har fått tillstånd enligt denna lag att driva finansieringsverksamhet

2a. *kreditmarknadsbolag*: ett kreditmarknadsföretag som är aktiebolag,

2b. *kreditmarknadsförening*: ett kreditmarknadsföretag som är ekonomisk förening,

3. *kvalificerat innehav*: ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget,

4. *filial*: ett avdelningskontor med självständig förvaltning; om ett utländskt företag etablerar sig i Sverige enligt 2 kap. 8-10 §§, skall etableringen anses som en enda filial, även om flera driftställen inrättas,

5. *kreditinstitut*: ett institut i vars verksamhet ingår att från allmänheten låna medel och att bevilja krediter för egen räkning,

6. *finansiellt institut*: ett företag som inte är kreditinstitut

8 §

1. *kreditmarknadsföretag*: ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som har fått tillstånd enligt denna lag att driva finansieringsrörelse,

2. *kreditmarknadsbolag*: ett kreditmarknadsföretag som är aktiebolag,

3. *kreditmarknadsförening*: ett kreditmarknadsföretag som är ekonomisk förening,

4. *kvalificerat innehav*: ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget,

5. *filial*: ett avdelningskontor med självständig förvaltning; om ett utländskt företag etablerar sig i Sverige enligt 2 kap. 12-14 §§, skall etableringen anses som en enda filial, även om flera driftställen inrättas,

6. *kreditinstitut*: ett institut i vars verksamhet ingår att från allmänheten låna medel och att bevilja krediter för egen räkning,

7. *finansiellt institut*: ett företag som avses i 1 kap. 1 § 6

men vars huvudsakliga verksamhet består i att förvärva aktier eller andelar eller att driva valutahandel eller värdepappersrörelse eller att utföra en eller flera av de verksamheter som anges i 3 kap. 1 § andra stycket 2-11,

7. EES: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Ett kreditmarknadsföretag och ett annat företag skall anses ha nära förbindelser, om

1. det ena företaget direkt eller indirekt genom dotterföretag äger 20 procent eller mer av kapitalet eller disponerar över 20 procent eller mer av samtliga röster i det andra företaget,

2. det ena företaget direkt eller indirekt utgör moderföretag till det andra eller det finns en annan likartad förbindelse mellan företagen, eller

3. båda företagen är dotterföretag till eller har en likartad förbindelse med en eller samma juridiska person eller står i ett motsvarande förhållande till en och samma fysiska person.

Nära förbindelser föreligger även mellan en fysisk person och ett kreditmarknadsföretag, om den fysiska personen

1. äger mer än 20 procent av kapitalet eller disponerar över mer än 20 procent av samtliga röster i kreditmarknadsföretaget, eller

2. på annat sätt har sådant inflytande över kreditmarknadsföretaget att personens ställning motsvarar den som ett moderföretag har i förhållande till ett dotterföretag eller det finns en annan likartad förbindelse mellan honom och kreditmarknadsföretaget.

lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag,

8. EES: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

2 kap.

1 §

Tillstånd att driva finansieringsverksamhet för ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening får meddelas endast om

1. bolagsordningen eller stadgarna inte strider mot denna lag eller någon annan författning,

2. den planerade rörelsen kan antas komma att uppfylla kraven på en sund verksamhet,

Tillstånd att driva finansieringsrörelse för ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening får meddelas endast om

2. den planerade rörelsen kan antas komma att drivas på ett sätt som är förenligt med 3 kap. 1-3 §§,

3. det kan antas att de som kommer att äga ett kvalificerat innehav i företaget inte kommer att motverka *en sund utveckling av verksamheten i företaget och även i övrigt är lämpliga att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett kreditmarknadsföretag,*

4. de som avses ingå i företagens styrelse och vara verkställande direktör eller dennes ställföreträdare har de insikter och den erfarenhet som måste krävas av den som deltar i ledningen av ett kreditmarknadsföretag och även i övrigt lämpliga för en sådan uppgift, och

5. företaget uppfyller de villkor som i övrigt anges i denna lag.

Tillstånd att bedriva finansieringsverksamhet får inte beviljas, om det kan antas att någon som i väsentlig mån har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet kommer att ha ett kvalificerat innehav i företaget.

Om företaget kommer att ha nära förbindelser med någon annan, får tillstånd meddelas endast om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av kreditmarknadsföretaget.

Tillstånd får inte vägras på den grunden att det inte behövs något ytterligare finansieringsföretag.

Ett kreditmarknadsföretag skall när verksamheten påbörjas ha ett bundet eget kapital som vid tidpunkten för beslut om tillstånd enligt 1 § motsvarar minst fem miljoner *ecu*. I 5 kap. 4 § 3 och 5 lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag finns bestämmelser

3. det kan antas att de som kommer att äga ett kvalificerat innehav i företaget inte kommer att motverka *att företagets rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med 3 kap. 1-3 §§ samt även i övrigt är lämpliga att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett kreditmarknadsföretag,*

Tillstånd att bedriva finansieringsrörelse får inte beviljas, om det kan antas att någon som i väsentlig mån har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet kommer att ha ett kvalificerat innehav i företaget.

4 §

Ett kreditmarknadsföretag skall när verksamheten påbörjas ha ett bundet eget kapital som vid tidpunkten för beslut om tillstånd enligt 1 § motsvarar minst fem miljoner *euro*. I 5 kap. 4 § 3 och 5 lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag finns bestämmelser

om vad som utgör bundet eget kapital.

Om nettovärdet av tillgångarna i den planerade verksamheten uppgår till högst ett-hundra miljoner kronor, få Finansinspektionen medge att företaget har lägre bundet eget kapital än som anges i första stycket, dock lägst motsvarande en miljon ecu. I nettovärdet skall inte räknas in värdet av tillgångarna i sådan finansieringsverksamhet som anges i 1 kap. 3 § första stycket.

Insatserna i en kreditmarknadsförening skall alltid fullgöras i pengar.

5 §

Ett kreditmarknadsföretag skall ha en styrelse med minst fem ledamöter. Företaget skall ha en verkställande direktör.

För varje kreditmarknadsföretag skall finnas ett huvudkontor i Sverige.

8 §

Tillstånd för ett utländskt kreditinstitut att driva finansieringsverksamhet från filial här i landet får meddelas endast om

1. institutet i det land där det har sitt säte (hemlandet) driver finansieringsverksamhet och där står under tillsyn av behörig myndighet, och

2. verksamheten här i landet kan antas komma att uppfylla kraven på en sund verksamhet.

om vad som utgör bundet eget kapital.

7 §

Ett kreditmarknadsföretag skall ha en styrelse med minst tre ledamöter. Företaget skall ha en verkställande direktör.

skall finnas ett huvudkontor i

12 §

Tillstånd för ett utländskt kreditinstitut att driva finansieringsrörelse från filial här i landet får meddelas endast om

1. institutet i det land där det har sitt säte (hemlandet) driver finansieringsrörelse och där står under tillsyn av behörig myndighet,

2. rörelsen här i landet kan antas komma att drivas på ett sätt som är förenligt med 3 kap. 1-3 §§, och

3. insättningar hos filialen omfattas av garantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller av en ut-

ländsk garanti som omfattar insättningar som anges i 2 § lagen om insättningsgaranti och har en högsta ersättningsnivå som inte understiger ett belopp motsvarande 20 000 euro innan det i förekommande fall har gjorts avdrag för en självrisk med högst 10 procent av en enskild insättares garanterade insättning.

Tillstånd till filialetablering får inte vägras på den grunden att det inte behövs något ytterligare finansieringsföretag.

11 §

Ett kreditmarknadsföretag får efter tillstånd av Finansinspektionen inrätta filial i utlandet. Sådant tillstånd skall lämnas om den planerade rörelsen kan antas komma att uppfylla kraven på *en sund verksamhet*.

Ansökan om tillstånd skall innehålla

1. en plan för den tilltänkta filialverksamheten, med uppgift om filialens organisation, och
2. uppgift om i vilket land filialen skall inrättas samt om filialens adress och ansvariga ledning.

15 §

Ett kreditmarknadsföretag får *endast* efter tillstånd av Finansinspektionen inrätta filial i utlandet. Sådant tillstånd skall lämnas om den planerade *verksamheten i filialen* kan antas komma att *drivas på ett sätt som är förenligt med 3 kap. 1-3 §§*.

3 kap.

Inledande bestämmelser

1 §

Ett kreditmarknadsföretag skall avpassa rörelsens inriktning och omfattning till företagets kapitalstyrka.

2 §

Ett kreditmarknadsföretag skall identifiera, mäta och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med.

3 §

Ett kreditmarknadsföretags rörelse skall bedrivas och organiseras på ett sådant sätt att företagets ställning kan överblickas.

Allmänna bestämmelser

4 §

Ett kreditmarknadsföretags rörelse får endast i begränsad omfattning innefatta icke-finansiell verksamhet.

5 §

Ett kreditmarknadsföretag får, med undantag för innehav av aktier eller andelar, endast inneha sådan egendom som behövs för att bedriva tillåten verksamhet.

2 §

Ett utländskt kreditinstitut som driver verksamhet med stöd av 2 kap. 8 eller 9 § får driva sådan verksamhet som anges i 1 § andra stycket i den mån verksamheten omfattas av institutets verksamhetstillstånd i hemlandet.

Ett utländskt företag som avses i 2 kap. 10 § får driva verksamhet som anges i 1 § andra

6 §

Ett utländskt kreditinstitut som driver rörelse med stöd av 2 kap. 12 eller 13 § får endast driva verksamhet här som omfattas av institutets verksamhetstillstånd i hemlandet.

Ett utländskt företag som avses i 2 kap. 14 § får endast driva verksamhet här som är tillåten

stycket endast om verksamheten är tillåten enligt företagets stadgar eller bolagsordning och endast i den mån det eller de utländska kreditinstitut som äger företaget eller dess moderföretag skulle ha rätt enligt första stycket att driva sådan verksamhet.

I 1 kap. 3 d och 3 e §§ lagen (1991:981) om värdepappersrörelse finns bestämmelser om att verksamhet som avses i 1 kap. 3 § samma lag under vissa förutsättningar får bedrivas av utländska kreditinstitut som driver verksamhet med stöd av 2 kap. 9 § och av finansiella institut och dotterföretag som driver verksamhet med stöd av 2 kap. 10 §.

3 §

Ett kreditmarknadsföretags bolagsordning eller stadgar skall ange, förutom de uppgifter som föreskrivs i 2 kap. 4 § aktiebolagslagen (1975:1385) och i 2 kap. 2 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, *under vilka villkor långivning, upplåning och förvärv av egendom skall ske.*

4 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om *vilken verksamhet ett kreditmarknadsföretag får bedriva* och vad dess bolagsordning eller stadgar skall innehålla.

enligt företagets stadgar eller bolagsordning och endast i den mån det eller de utländska kreditinstitut som äger företaget eller dess moderföretag skulle ha rätt enligt första stycket att driva sådan verksamhet.

I 1 kap. 3 d och 3 e §§ lagen (1991:981) om värdepappersrörelse finns bestämmelser om att verksamhet som avses i 1 kap. 3 § samma lag under vissa förutsättningar får bedrivas av utländska kreditinstitut som driver verksamhet med stöd av 2 kap. 13 § och av finansiella institut och dotterföretag som driver verksamhet med stöd av 2 kap. 14 §.

7 §

Ett kreditmarknadsföretags bolagsordning eller stadgar skall ange, förutom de uppgifter som föreskrivs i aktiebolagslagen (1975:1385) och lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, *ramarna för rörelsen innefattande föreskrifter rörande villkoren för ingående av engagemang, skuldsättning och förvärv av egendom.*

8 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om *vad ett kreditmarknadsföretags bolagsordning eller stadgar skall innehålla.*

6 §

Ett kreditmarknadsföretags kvalificerade innehav av aktier eller andelar i företag som inte driver finansiell verksamhet eller försäkringsverksamhet får sammanlagt uppgå till högst 60 % av företagets kapitalbas. Ett sådant innehav i ett enskilt företag får uppgå till högst 15 % av kapitalbasen.

Begränsningarna i första stycket gäller inte sådana innehav som avses i 5 §.

Om någon av gränserna i denna paragraf efter ett förvärv kommer att överskridas, skall innehavet avvecklas i motsvarande mån så snart det är lämpligt.

9 §

Ett kreditmarknadsföretag får inte ha ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar, som motsvarar mer än 15 procent av företagets kapitalbas i ett enskilt företag, vilket inte är kreditinstitut eller finansiellt institut eller ett företag vars verksamhet har direkt samband med kreditmarknadsföretagets finansiella verksamhet eller avser tjänster knutna till kreditmarknadsföretagets finansiella verksamhet eller ett försäkringsföretag.

Företagets sammanlagda kvalificerade innehav i företag som avses i första stycket får uppgå till högst 60 procent av kapitalbasen.

10 §

Aktier eller andelar som innehas tillfälligt vid medverkan i finansiell rekonstruktion eller som ett led i skyddande av fordran skall inte räknas som kvalificerade innehav.

11 §

Ett kreditmarknadsföretag får överskrida de i 9 § angivna gränserna om hela det belopp

varmed det kvalificerade innehavet överskrider gränstalen täcks av företagets kapitalbas och avdrag för motsvarande del av kapitalbasen sker vid beräkning av kapitaltäckningsgraden.

Om båda de i 9 § angivna gränserna överskrids skall det belopp täckas av företagets kapitalbas som är det största av de två belopp varmed respektive gräns överskridits och avdrag för motsvarande del av kapitalbasen ske vid beräkning av kapitaltäckningsgraden

12 §

Ett kreditmarknadsföretags beslut om engagemang skall dokumenteras på ett sådant sätt att underlaget för beslutet och beslutets tillkomst redovisas.

13 §

Ett kreditmarknadsbolag kan till skillnad från vad som föreskrivs om penninglån i 12 kap. 7 § aktiebolagslagen (1975:1385) ge penninglån till styrelseledamot, verkställande direktör och annan anställd i bolaget eller i annat bolag i samma koncern samt till den som är gift eller sambo med en sådan person, om det sker på samma villkor som kreditmarknadsbolaget normalt tillämpar.

Kapitaltäckning

4 kap. 1 §

Bestämmelser om kapitaltäckning och stora exponeringar finns i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kre-

14 §

ditinstitut och värdepappersbolag.

Ett kreditmarknadsföretags kapitalbas får inte understiga det belopp som enligt 2 kap. 4 § krävdes när verksamheten påbörjades.

Ett kreditmarknadsföretag som med stöd av 2 kap. 4 § andra stycket fått Finansinspektionens medgivande att när verksamheten påbörjades ha ett lägre bundet eget kapital än motsvarande fem miljoner ecu, skall om nettovärdet av tillgångarna i företagets verksamhet därefter överstiger etthundra miljoner kronor ha en kapitalbas som motsvarar minst fem miljoner ecu, beräknat efter den kurs som gällde vid tidpunkten för beslut om tillstånd enligt 2 kap. 1 §.

5 kap.

Inledande bestämmelser

1 §

Ett kreditmarknadsföretag står under tillsyn av Finansinspektionen. Kreditmarknadsföretag skall lämna inspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen begär.

Inspektionen får genomföra undersökning hos ett kreditmarknadsföretag när inspektionen anser det nödvändigt.

Inspektionen skall föra en förteckning över kreditmarknadsföretag-en.

2 §

Finansinspektionen har tillsyn över att finansieringsrörelse drivs enligt denna lag, andra författningar som särskilt

reglerar kreditmarknadsföretag samt företagets bolagsordning eller stadgar.

4 §

Finansinspektionen skall vid sin tillsyn över kreditmarknadsföretagen se till att en sund utveckling av verksamheten främjas.

3 §

Finansinspektionen skall verka för en sund utveckling av finansieringssektorn.

Upplysningar och undersökning m.m.

4 §

Ett kreditmarknadsföretag skall lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen begär.

Inspektionen får genomföra undersökning hos ett kreditmarknadsföretag när inspektionen anser det nödvändigt.

3 §

Om ett kreditmarknadsföretag ingår i en koncern skall andra företag i koncernen, även om de inte omfattas av Finansinspektionens tillsyn, lämna inspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen behöver för sin tillsyn över kreditmarknadsföretaget.

Ett kreditmarknadsföretag får ge koncernbidrag endast efter medgivande av Finansinspektionen.

5 §

Föreskriftsrätt

2 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela föreskrifter om

6 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela föreskrifter om vilka upplysningar

1. vilka upplysningar som ett kreditmarknadsföretag skall lämna till inspektionen,

2. brottsförebyggande åtgärder hos ett kreditmarknadsföretag, och om

3. förvaring och inventering av värdehandlingar hos ett kreditmarknadsföretag.

som ett kreditmarknadsföretag skall lämna till inspektionen.

Förordnande av revisor

5 §

Finansinspektionen får förordna en revisor att med övriga revisorer delta i revisionen av ett kreditmarknadsföretag. Inspektionen får när som helst återkalla ett sådant förordnande och utse en ny revisor.

Revisorn har rätt till *skäligt* arvode för sitt arbete av kreditmarknadsföretaget. Arvodets storlek bestäms av inspektionen.

Finansinspektionen skall utfärda en instruktion för revisor som förordnats av inspektionen.

7 §

Revisorn har rätt till arvode för sitt arbete av kreditmarknadsföretaget. Arvodets storlek bestäms av inspektionen.

Sammankallande av styrelse och bolagsstämma

6 §

Finansinspektionen får, *när det anses nödvändigt*, sammankalla styrelsen i ett kreditmarknadsföretag. Om styrelsen inte har rättat sig efter en begäran från inspektionen om att kalla till extra stämma, får inspektionen utfärda en sådan kallelse.

Företrädare för inspektionen får närvara vid stämma och vid ett sådant styrelsesammanträde som inspektionen har sammankallat samt delta i överläggningarna.

8 §

Finansinspektionen får sammankalla styrelsen i ett kreditmarknadsföretag. Om styrelsen inte har rättat sig efter en begäran från inspektionen om att kalla till extra stämma, får inspektionen utfärda en sådan kallelse.

Företrädare för inspektionen får närvara vid stämma och vid ett sådant styrelsesammanträde som inspektionen har sammankallat samt delta i överläggningarna.

10 §

Finansinspektionen skall, med avseende på ett utländskt kreditinstitut och utländskt finansiellt institut och dotterföretag som med stöd av 2 kap. 9 eller 10 § driver finansieringsrörelse från filial eller genom direkt tillhandahållande av tjänster i Sverige, lämna de uppgifter till behörig myndighet i företagets hemland som denna myndighet behöver för sin tillsyn över företaget.

12 §

Tillstånd skall ges till förvärv som avses i 11 §, om det kan antas att förvärvaren inte kommer att motverka *en sund utveckling av kreditmarknadsföretagets verksamhet* och om förvärvaren även i övrigt är lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett sådant företag. Tillstånd får inte ges, om förvärvaren i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Om förvärvet skulle leda till nära förbindelser mellan företaget och någon annan skall tillstånd ges endast om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av kreditmarknadsföretaget.

Finansinspektionen får föreskriva en viss tid inom vilken förvärvet skall genomföras.

Finansinspektionen skall meddela beslut i ärendet inom tre månader från det att ansökan om tillstånd gjordes.

13 §

Den som avser att avyttra ett

12 §

Finansinspektionen skall, med avseende på ett utländskt kreditinstitut och utländskt finansiellt institut och dotterföretag som med stöd av 2 kap. 13 eller 14 § driver finansieringsrörelse från filial eller genom direkt tillhandahållande av tjänster i Sverige, lämna de uppgifter till behörig myndighet i företagets hemland som denna myndighet behöver för sin tillsyn över företaget.

14 §

Tillstånd skall ges till förvärv som avses i 13 §, om det kan antas att förvärvaren inte kommer att motverka *att kreditmarknadsföretagets rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med 3 kap. 1-3 §§* och om förvärvaren även i övrigt är lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett sådant företag. Tillstånd får inte ges, om förvärvaren i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

15 §

Den som avser att avyttra ett

kvalificerat innehav eller en så stor del av ett kvalificerat innehav att innehavet därigenom kommer att understiga någon av de i 11 § angivna gränserna skall underrätta Finansinspektionen om detta.

14 §

När ett kreditmarknadsföretag får kännedom om att aktier eller andelar i företaget blivit föremål för ett sådant förvärv som avses i 11 § eller för en sådan avyttring som avses i 13 §, skall företaget snarast anmäla förvärvet eller avyttringen till Finansinspektionen.

När ett kreditmarknadsföretag i annat fall får kännedom om att det har nära förbindelser med någon annan, skall företaget snarast anmäla det till Finansinspektionen.

Ett kreditmarknadsföretag skall årligen till Finansinspektionen anmäla namnen på de ägare som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i företaget samt storleken på innehaven.

15 §

Om *ägaren till* ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar utövar eller kan antas komma att *utöva sitt inflytande* på ett sätt som *motverkar en sund utveckling av verksamheten i kreditmarknadsföretaget*, får Finansinspektionen besluta att ägaren vid stämman inte får företräda fler aktier eller andelar

kvalificerat innehav eller en så stor del av ett kvalificerat innehav att innehavet därigenom kommer att understiga någon av de i 13 § angivna gränserna skall underrätta Finansinspektionen om detta.

16 §

När ett kreditmarknadsföretag får kännedom om att aktier eller andelar i företaget blivit föremål för ett sådant förvärv som avses i 13 § eller för en sådan avyttring som avses i 15 §, skall företaget snarast anmäla förvärvet eller avyttringen till Finansinspektionen.

När ett kreditmarknadsföretag i annat fall får kännedom om att det har nära förbindelser med någon annan, skall företaget snarast anmäla det till Finansinspektionen.

Ett kreditmarknadsföretag skall årligen till Finansinspektionen anmäla namnen på de ägare som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i företaget samt storleken på innehaven.

18 §

Om *den som har* ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar *motverkar* eller kan antas komma att *motverka att kreditmarknadsföretagets rörelse drivs* på ett sätt som *är förenligt med 3 kap. 1-3 §§*, får Finansinspektionen besluta att ägaren vid stämman inte får företräda fler aktier eller andelar än som mot-

än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat. Detsamma gäller, om en sådan ägare i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Om *ägaren till* ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar har underlåtit att ansöka om tillstånd till ett förvärv som avses i 11 §, får inspektionen besluta att ägaren vid stämman inte får företräda aktierna eller andelarna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Om någon i strid med ett beslut av inspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar, får innehavaren inte företräda aktierna eller andelarna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

Finansinspektionen får förelägga en ägare som avses i första stycket att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet därefter inte är kvalificerat. En ägare som avses i andra eller tredje stycket får föreläggas att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet inte står i strid med inspektionens beslut.

Aktier eller andelar som omfattas av ett förbud eller föreläggande enligt denna paragraf skall inte medräknas när det fordras samtycke av ägare till en viss del av aktierna eller andelarna i företaget för att ett beslut skall bli giltigt eller en befogenhet skall få utövas, såvida inte förvaltare har förordnats enligt 15 §.

15 a §

Om det finns särskilda skäl, får Finansinspektionen begära att tingsrätten förordnar en lämplig person att som förvaltare före-

svarar ett innehav som inte är kvalificerat. Detsamma gäller, om en sådan ägare i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Om *den som har* ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar har underlåtit att ansöka om tillstånd till ett förvärv som avses i 13 §, får inspektionen besluta att ägaren vid stämman inte får företräda aktierna eller andelarna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Om någon i strid med ett beslut av inspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar, får innehavaren inte företräda aktierna eller andelarna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

Finansinspektionen får förelägga en ägare som avses i första stycket att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet därefter inte är kvalificerat. En ägare som avses i andra eller tredje stycket får föreläggas att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet inte står i strid med inspektionens beslut.

Aktier eller andelar som omfattas av ett förbud eller föreläggande enligt denna paragraf skall inte medräknas när det fordras samtycke av ägare till en viss del av aktierna eller andelarna i företaget för att ett beslut skall bli giltigt eller en befogenhet skall få utövas, såvida inte förvaltare har förordnats enligt 19 §.

19 §

Om det finns särskilda skäl, får Finansinspektionen begära att tingsrätten förordnar en lämplig person att som förvaltare före-

träda sådana aktier eller andelar som enligt 15 § inte får företrädas av ägaren. Sådan ansökan prövas av tingsrätten i den ort där ägaren har sitt hemvist, eller om ägaren inte har hemvistet i Sverige, av Stockholms tingsrätt.

En förvaltare har rätt till skälig ersättning för arbete och utlägg. Ersättningen skall betalas av ägaren till aktierna eller andelarna och skall på begäran förskottas av kreditmarknadsföretaget. Om den betalningsskyldige inte godtar förvaltarens anspråk, fastställs ersättningen av tingsrätten.

15 b §

Om ett kreditmarknadsföretag har nära förbindelser med någon annan och det hindrar en effektiv tillsyn av kreditmarknadsföretaget, får Finansinspektionen förelägga innehavare av aktier eller andelar som medför att förbindelserna är nära att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att så inte längre är fallet.

Finansinspektionen får även besluta att den eller de som omfattas av ett beslut enligt första stycket inte får företräda aktierna eller andelarna vid stämman. I så fall skall bestämmelserna i 15 a § tillämpas.

Ingripanden mot kreditmarknadsföretag

träda sådana aktier eller andelar som enligt 18 § inte får företrädas av ägaren. Sådan ansökan prövas av tingsrätten i den ort där ägaren har sitt hemvist, eller om ägaren inte har hemvistet i Sverige, av Stockholms tingsrätt.

20 §

Finansinspektionen får även besluta att den eller de som omfattas av ett beslut enligt första stycket inte får företräda aktierna eller andelarna vid stämman. I så fall skall bestämmelserna i 19 § tillämpas.

Ingripanden

21 §

Om ett kreditmarknadsföretag inte driver sin rörelse enligt denna lag, andra författningar som särskilt reglerar kreditmarknadsföretag, företagets bolagsordning eller stadgar skall Finansinspektionen ingripa genom att utfärda föreläggande att vidta åtgärd inom viss tid, förbjuda verkställighet av beslut eller meddela anmärkning.

Om överträdelsen är allvarlig skall Finansinspektionen ingripa genom att återkalla företagets tillstånd att driva finansieringsrörelse eller, om det är tillräckligt, meddela varning.

Om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om företaget vidtar rättelse, får inspektionen underlåta att ingripa.

Ingripanden i särskilda fall, m.m.

22 §

Finansinspektionen skall återkalla ett kreditmarknadsföretags tillstånd att driva finansieringsrörelse eller, om det är tillräckligt, meddela varning om någon som ingår i företagets styrelse eller är verkställande direktör eller dennes ställföreträdare inte uppfyller de krav som anges i 2 kap. 1 § första stycket 4.

Om åsidosättandet av kraven är av mindre allvarligt slag skall Finansinspektionen meddela anmärkning.

17 §

Ett tillstånd att driva finansieringsverksamhet som har lämnats ett kreditmarknadsföretag skall återkallas om

1. företaget inte inom ett år efter beviljande av tillstånd har börjat driva sådan rörelse som tillståndet avser, *eller om företaget dessförinnan förklarar sig avstå från tillståndet,*

23 §

Finansinspektionen skall återkalla ett kreditmarknadsföretags tillstånd att driva finansieringsrörelse om

1. företaget inte inom ett år efter beviljande av tillstånd har börjat driva sådan rörelse som tillståndet avser,

2. företaget under en sammanhängande tid av sex månader inte drivit sådan rörelse som tillståndet avser,

3. företaget genom att överträda en bestämmelse som avses i 16 § eller på annat sätt visat sig olämpligt att utöva sådan rörelse som tillståndet avser,

4. företagets kapitalbas understiger det minsta belopp som krävs enligt 4 kap. 1 § andra eller tredje stycket och bristen inte har täckts inom tre månader från det att den blev känd för företaget, eller

5. någon som ingår i företagets styrelse eller är verkställande direktör eller dennes ställföreträdare inte uppfyller de krav som anges i 2 kap. 1 § första stycket 4.

Om det är tillräckligt får inspektionen i de fall som anges i första stycket 2 och 3 i stället för att återkalla tillståndet meddela varning. I fall som avses i första stycket 4 får inspektionen medge förlängd tid för täckande av bristen, om det finns särskilda skäl. I fall som avses i första stycket 5 får tillstånd återkallas bara om Finansinspektionen först beslutat att anmärka på att personen ingår i styrelsen eller är verkställande direktör eller dennes ställföreträdare och han eller hon, sedan en av inspektionen bestämd tid av högst tre månader gått, fortfarande finns kvar i styrelsen eller är verk-

2. företaget har förklarat sig avstå från tillståndet, eller

3. företaget under en sammanhängande tid av sex månader inte drivit sådan rörelse som tillståndet avser.

I fall som avses i första stycket 1 och 3 får inspektionen i stället för att återkalla tillståndet, om det är tillräckligt, meddela varning.

ställande direktör eller dennes ställföreträdare.

Om tillståndet återkallas får inspektionen besluta hur avvecklingen av verksamheten skall ske.

Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta verksamheten.

18 §

Har Finansinspektionen av en behörig myndighet i ett annat land inom EES underrättats om att ett kreditmarknadsföretag överträtt föreskrifter som i det landet gäller för företaget, får inspektionen vidta de i 16-17 §§ angivna åtgärderna mot företaget, om någon omständighet motsvarande vad som där sägs föreligger. Inspektionen skall underrätta den behöriga myndigheten i det andra landet om vilka åtgärder som vidtas.

24 §

Om tillståndet återkallas får inspektionen besluta hur avvecklingen av rörelsen skall ske.

Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta rörelsen.

25 §

Har Finansinspektionen av en behörig myndighet i ett annat land inom EES underrättats om att ett kreditmarknadsföretag överträtt föreskrifter som i det landet gäller för företaget, får inspektionen vidta de i 21-24 §§ angivna åtgärderna mot företaget, om någon omständighet motsvarande vad som där sägs föreligger. Inspektionen skall underrätta den behöriga myndigheten i det andra landet om vilka åtgärder som vidtas.

Förseningsavgift

26 §

Ett kreditmarknadsföretag som underlåter att i tid lämna de upplysningar som föreskrivits med stöd av 6 § skall påföras en förseningsavgift med 100 000 kr. Är underlåtenheten ursäktlig

eller ringa får avgiften bestämmas till lägre belopp eller efterges. Avgiften tillfaller staten.

Beslut om förseningsavgift fattas av Finansinspektionen.

19 §

Om ett utländskt kreditinstitut, som är hemmahörande i ett land utanför EES, driver verksamhet från filial i Sverige och därvid överträder en bestämmelse som avses i 16 § eller på annat sätt visat sig olämpligt att utöva finansieringsverksamhet, får Finansinspektionen, återkalla filialtillståndet eller, om det är tillräckligt, meddela varning.

27 §

Om ett utländskt kreditinstitut, som är hemmahörande i ett land utanför EES, driver verksamhet från filial i Sverige skall 21 § äga tillämpning för verksamheten här i landet.

Ett filialtillstånd skall också återkallas om

- *insättningar hos filialen omfattas av en utländsk garanti som har en högsta ersättningsnivå som överstiger den som gäller enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, eller*
- *ersättningen avser fler slag av insättningar, eller*
- *betalas till andra insättare än som anges i den lagen.*

Om insättningar hos filialen omfattas av garanti till följd av ett beslut enligt 3 § andra stycket lagen om insättningsgaranti och tillstånd till filial-etablering inte skulle ha meddelats utan ett sådant beslut, får inspektionen, om kreditinstitutet inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen om insättningsgaranti, förelägga institutet att vidta rättelse med förklaring att

filialtillståndet annars skall återkallas. Har institutet inte vidtagit rättelse inom ett år från föreläggandet, får inspektionen återkalla tillståndet.

Om filialtillståndet återkallas gäller 17 § tredje och fjärde styckena i tillämpliga delar.

Om filialtillståndet återkallas gäller 24 § i tillämpliga delar.

Inspektionen skall underrätta tillsynsmyndigheten i det land där kreditinstitutet har sitt säte om åtgärder som har vidtagits med stöd av denna paragraf.

20 §

Om ett utländskt kreditinstitut, som är hemmahörande i ett annat land inom EES och driver verksamhet här i landet från filial eller genom direkt tillhandahållande av tjänster, eller om ett sådant finansiellt institut eller dotterföretag som avses i 2 kap. 10 § överträder en bestämmelse som avses i 16 § eller på annat sätt har visat sig olämpligt att utöva sådan verksamhet, får Finansinspektionen förelägga företaget att göra rättelse.

Om företaget inte följer föreläggandet, skall inspektionen underrätta behörig myndighet i företagens hemland.

Om rättelse ändå inte sker, får inspektionen förbjuda företaget att göra nya åtaganden här i landet. Innan förbud meddelas skall inspektionen underrätta behörig myndighet i företagens hemland. I brådskande fall får Finansinspektionen meddela förbud utan föregående underrättelse till hemlandsmyndigheten. Denna skall då underrättas så snart det kan ske.

21 §

Om ett kreditinstitut, som är hemmahörande i ett annat land inom EES och driver verksamhet här i landet från filial eller genom direkt tillhandahållande av tjänster, har fått sitt verksamhetstillstånd återkallat i hemlandet, skall Finansinspektionen genast förbjuda institutet att göra nya åtaganden i Sverige.

28 §

Om ett utländskt kreditinstitut, som är hemmahörande i ett annat land inom EES och driver verksamhet här i landet från filial eller genom direkt tillhandahållande av tjänster, eller om ett sådant finansiellt institut eller dotterföretag som avses i 2 kap. 14 § inte driver sin rörelse enligt de bestämmelser som avses i 21 §, får Finansinspektionen förelägga företaget att göra rättelse.

29 §

Finansinspektionen skall även förbjuda ett sådant företag som avses i 2 kap. 10 § att göra nya åtaganden här i landet om utländskt kreditinstitut som äger företaget eller dess moderföretag har fått sitt verksamhetstillstånd återkallat.

22 §

Om någon driver sådan *verksamhet* som omfattas av denna lag utan att vara berättigad till det, skall Finansinspektionen förelägga *honom* att *upphöra med verksamheten*. Inspektionen får besluta hur avvecklingen av *verksamheten* skall ske.

Är det osäkert om lagen är tillämplig på viss *verksamhet*, får inspektionen förelägga den som driver *verksamheten* att lämna de upplysningar om *verksamheten* som behövs för att bedöma om så är fallet.

I fråga om utländska företag får ett föreläggande enligt denna paragraf riktas mot såväl företaget som den som här i landet är verksam för företagets räkning.

23 §

Kreditmarknadsföretag och utländskt kreditinstitut med filial här i landet skall med årliga avgifter bekosta Finansinspektionens verksamhet enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. Vad som nu sagts gäller också sådana företag som avses i 2 kap. 10 § och som har filial här i landet.

Finansinspektionen skall även förbjuda ett sådant företag som avses i 2 kap. 14 § att göra nya åtaganden här i landet om utländskt kreditinstitut som äger företaget eller dess moderföretag har fått sitt verksamhetstillstånd återkallat.

30 §

Om någon driver sådan *rörelse* som omfattas av denna lag utan att vara berättigad till det, skall Finansinspektionen förelägga *denne* att *fortsättningsvis inte bedriva rörelsen*. Inspektionen får besluta hur avvecklingen av *rörelsen* skall ske.

Är det osäkert om lagen är tillämplig på viss *rörelse*, får inspektionen förelägga den som driver *rörelsen* att lämna de upplysningar om *rörelsen* som behövs för att bedöma om så är fallet.

I fråga om utländska företag får ett föreläggande enligt denna paragraf riktas mot såväl företaget som den som här i landet är verksam för företagets räkning.

31 §

Kreditmarknadsföretag och utländskt kreditinstitut med filial här i landet skall med årliga avgifter bekosta Finansinspektionens verksamhet enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. Vad som nu sagts gäller också sådana företag som avses i 2 kap. 14 § och som har filial här i landet.

6 kap.

1 §

Finansinspektionens beslut enligt 5 kap. 6 § och 22 § andra stycket får inte överklagas.

Beslut som inspektionen meddelar med stöd av 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 och 8 § samt 5 kap. 11, 15, 17 och 19 §§ får överklagas hos kammarrätten.

Finansinspektionens beslut enligt 8 § och 30 § andra stycket får inte överklagas.

Beslut som inspektionen meddelar med stöd av 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 och 12 § samt 21-25 §§ och 27 § detta kapitel i fråga om återkallelse av tillstånd att driva finansieringsrörelse och filialtillstånd får överklagas hos kammarrätten.

Andra beslut som inspektionen meddelar enligt denna lag får överklagas hos länsrätten. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten av länsrättens avgörande.

Inspektionen får bestämma att ett beslut om förbud, föreläggande eller återkallelse skall gälla omedelbart.

2 §

Om Finansinspektionen i ett ärende om tillstånd enligt 1 kap. 2 § inte meddelar beslut inom sex månader från det att ansökan gavs in till inspektionen, skall inspektionen underrätta sökanden om skälen för detta. Sökanden får därefter begära förklaring av kammarrätten att ärendet onödigt upprätthålls. Om Finansinspektionen inte har meddelat beslut inom sex månader från det att en sådan förklaring avgetts, skall det anses som att ansökan har avslagits.

Om Finansinspektionen inte vidarebefordrar en underrättelse som avses i 2 kap. 12 § första stycket till behörig myndighet i utlandet inom tre månader från det att underrättelsen mottogs och inte heller inom samma tid meddelar beslut enligt fjärde stycket samma paragraf, skall inspektionen underrätta sökanden om skälen för detta. Sökanden får därefter begära förklaring av kammarrätten att ärendet onödigt upprätthålls. Om underrättelse inte har vidarebefordrats inom tre

Om Finansinspektionen inte vidarebefordrar en underrättelse som avses i 2 kap. 16 § första stycket till behörig myndighet i utlandet inom tre månader från det att underrättelsen mottogs och inte heller inom samma tid meddelar beslut enligt fjärde stycket samma paragraf, skall inspektionen underrätta sökanden om skälen för detta. Sökanden får därefter begära förklaring av kammarrätten att ärendet onödigt upprätthålls. Om underrättelse inte har vidarebefordrats inom tre

månader från det att en sådan förklaring avgetts, skall det anses som om beslut enligt 2 kap. 12 § fjärde stycket meddelats.

månader från det att en sådan förklaring avgetts, skall det anses som om beslut enligt 2 kap. 16 § fjärde stycket meddelats.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.
 2. Om det i en lag eller annan författning hänvisas till en bestämmelse som har ersatts genom en bestämmelse i denna lag tillämpas i stället den nya bestämmelsen.
 3. En ansökan om tillstånd att driva finansieringsrörelse som har kommit in till Finansinspektionen före lagens ikraftträdande enligt äldre bestämmelser. Detsamma gäller dels ett kreditmarknadsföretags ansökan om tillstånd att inrätta filial i ett land utanför EES, dels en ansökan av ett utländskt kreditinstitut hemmahörande i ett land utanför EES om tillstånd att driva finansieringsrörelse från filial här i landet.
 4. Tillstånd att driva finansieringsverksamhet som gäller vid ikraftträdandet skall därefter gälla som tillstånd att driva finansieringsrörelse. Detta gäller dock inte sådant tillstånd som avser näringsverksamhet som utgör icke tillståndspliktig finansieringsrörelse.
 5. Om en bolagsordning efter lagens ikraftträdande strider mot de nya bestämmelserna i 3 kap. 7 § skall styrelsen till den första ordinarie bolagsstämman lägga fram förslag om sådan ändring av bolagsordningen att den stämmer överens med bestämmelsen.
 6. En ansökan om tillstånd till förvärv som avses i den nya 5 kap. 13 § bedöms enligt äldre bestämmelser om ansökan har kommit in till Finansinspektionen före lagens ikraftträdande.
 7. En fråga om ingripande med stöd av 5 kap. mot ett kreditmarknadsföretag eller ett utländskt kreditinstitut bedöms enligt äldre bestämmelser om de omständigheter som föranleder frågan om ingripande hänför sig till tiden före lagens ikraftträdande. Detta gäller inte om en tillämpning av de nya bestämmelserna i detta kapitel skulle leda till ett mindre strängt ingripande.
 8. Beslut som har meddelats före lagens ikraftträdande överklagas enligt äldre bestämmelser.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1995:1570) om medlemsbanker

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 §, 4 kap. 1 § samt 8 kap. 6 § lagen (1995:1570) om medlemsbanker skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

Medlemsbankens stadgar skall stadfästas. Till ansökan om stadfästelse skall en plan för verksamheten fogas.

Ansökan om oktroj och stadfästelse av stadgar prövas av Finansinspektionen. Ärenden som är av principiell betydelse eller av särskild vikt prövas dock av regeringen.

Vid behandlingen av en ansökan om stadfästelse av stadgar prövas dels att stadgarna överensstämmer med denna lag, bankrörelselagen (1987:617) och andra författningar samt dels om och i vad mån det behövs särskilda bestämmelser med hänsyn till omfattningen och arten av medlemsbankens verksamhet.

Stadgarna skall stadfästas och oktroj beviljas, om

1. den planerade rörelsen kan antas komma att *uppfylla kraven på en sund bankverksamhet,*

2. det kan antas att de som kommer att äga ett sådant kvalificerat innehav i banken som avses i 1 kap. 3 § *första stycket* 2 bankrörelselagen inte kommer att motverka *en sund utveckling av verksamheten i banken* och även i övrigt är lämpliga att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av en bank, och

3. de som avses ingå i bankens styrelse har de insikter och den erfarenhet som måste krävas av den som deltar i ledningen av en bank

1. den planerade rörelsen kan antas komma att *drivas på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§ bankrörelselagen,*

2. det kan antas att de som kommer att äga ett sådant kvalificerat innehav i banken som avses i 1 kap. 4 § 2 bankrörelselagen inte kommer att motverka *att bankens rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§ bankrörelselagen* och även i övrigt är lämpliga att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av en bank, och

och även i övrigt är lämpliga för en sådan uppgift.

Stadgarna får inte stadfästas och oktroj inte beviljas, om det kan antas att någon som i väsentlig mån har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet kommer att ha ett sådant innehav i bolaget som avses i 1 kap. 3 § första stycket 2 bankrörelselagen.

Om banken kommer att ha sådana nära förbindelser som avses i 1 kap. 3 § andra och tredje styckena bankrörelselagen med någon annan, får stadgarna stadfästas och oktroj beviljas endast om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av banken.

Oktroj får inte vägras på den grunden att det inte behövs någon ytterligare bank.

Stadgarna får inte stadfästas och oktroj inte beviljas, om det kan antas att någon som i väsentlig mån har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet kommer att ha ett sådant innehav i bolaget som avses i 1 kap. 4 § 2 bankrörelselagen.

Om banken kommer att ha sådana nära förbindelser som avses i 1 kap. 4 § andra och tredje styckena bankrörelselagen med någon annan, får stadgarna stadfästas och oktroj beviljas endast om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av banken.

Om stadgarna ändras skall även ändringen stadfästas. Därvid gäller andra-fjärde styckena i tillämpliga delar.

4 kap.

1 §

En medlem som har avgått ur en medlemsbank har rätt att *sex månader efter avgången* få ut sina inbetalda eller genom insatsemission tillgodoförda medlemsinsatser. Beloppet får dock inte överstiga hans andel i förhållande till övriga medlemmar av bankens egna kapital enligt den balansräkning som hänför sig till tiden för avgången.

En medlem som har avgått ur en medlemsbank har rätt att få ut sina inbetalda eller genom insatsemission tillgodoförda medlemsinsatser. Beloppet får dock inte överstiga hans andel i förhållande till övriga medlemmar av bankens egna kapital enligt den balansräkning som hänför sig till tiden för avgången. Vid beräkningen av bankens egna

Vid beräkningen av bankens egna kapital skall man bortse från reservfonden, fonden för orealiserade vinster, uppskrivningsfonden och förlagsinsatserna. *Ett insatsbelopp får betalas ut endast när det kan ske med hänsyn till bestämmelserna om kapitaltäckning i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersföretag.*

kapital skall man bortse från reservfonden, fonden för orealiserade vinster, uppskrivningsfonden och förlagsinsatserna. *Banken får betala ut en medlems inbetalda eller genom insatsmission tillgodoförda medlemsinsatser tidigast sex månader efter dennes avgång. Utbetalning får ske endast en gång per kvartal och efter tillstånd från Finansinspektionen. Inspektionen skall ge tillstånd om inte bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser äventyras genom utbetalningen.*

Den avgångne har vidare rätt att på samma sätt som övriga medlemmar få ut sin andel av beslutad vinstutdelning.

Träder medlemsbanken i likvidation inom sex månader från avgången eller meddelas inom samma tid beslut om att försätta banken i konkurs, skall den avgångnes rätt att få ut medlemsinsatser bedömas enligt grunderna för reglerna om skifte av bankens tillgångar.

En medlems rätt enligt första – tredje styckena kan begränsas i stadgarna. Detta gäller dock inte i sådana fall som avses i 7 kap. 15 § tredje stycket eller 10 kap. 3 § andra stycket.

8 kap.

6 §

Till reservfonden skall avsättas minst *tjugofem* procent av den del av medlemsbankens nettovinst för året som inte går åt för att täcka en balanserad förlust. Vid avsättning till reservfonden skall till nettovinsten räknas även gottgörelser. Uppgår reservfonden till minst *tio* procent av bankens *utlåning* behöver sådan avsättning till reservfond som avses i detta stycke inte ske.

Till reservfonden skall avsättas minst *tio* procent av den del av medlemsbankens nettovinst för året som inte går åt för att täcka en balanserad förlust. Vid avsättning till reservfonden skall till nettovinsten räknas även gottgörelser. Uppgår reservfonden till minst *trettio* procent av bankens *insatskapital* behöver sådan avsättning till reservfond som avses i detta stycke inte ske.

Till reservfonden skall vidare avsättas det belopp som

1. medlem vid avgång ur medlemsbanken inte får tillbaka av sina insatser,
2. förlagsandelsinnehavare inte får ut vid inlösen av en förlagsinsats,
3. enligt stadgarna skall avsättas till reservfonden,
4. enligt beslut av föreningsstämman i övrigt skall föras över från det i balansräkningen redovisade fria egna kapitalet till reservfonden.

Reservfonden får enligt beslut av föreningsstämman sättas ned endast för att täcka sådan förlust enligt den fastställda balansräkningen som inte kan täckas av fritt eget kapital.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.
 2. En ansökan om oktroj som har kommit in till Finansinspektionen före lagens ikraftträdande bedöms enligt äldre bestämmelser.
 3. De oktrojer och stadfästelser av reglementen som gäller vid ikraftträdandet skall fortsätta att gälla.

4 Förslag till Lag om ändring i sparbankslagen (1987:619)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 §, 5 kap 1, 3 och 4 §§ sparbankslagen (1987:619) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Stiftarna skall upprätta ett reglemente som skall *underställas regeringen för stadfästelse*. Till ansökan om oktroj skall fogas en plan för den tilltänkta verksamheten.

Stiftarna skall upprätta ett reglemente som skall *stadfästas*. Till ansökan om oktroj skall fogas en plan för den tilltänkta verksamheten.

Ansökan om oktroj och stadfästelse av reglemente prövas av Finansinspektionen. Ärenden som är av principiell betydelse eller av särskild vikt prövas dock av regeringen.

Vid behandlingen av en ansökan om stadfästelse av reglemente prövas att reglementet överensstämmer med denna lag, bankrörelselagen (1987:617) och andra författningar samt om och i vad mån särskilda bestämmelser behövs med hänsyn till omfattningen och arten av sparbankens verksamhet.

Reglementet skall stadfästas och oktroj beviljas,

1. den planerade rörelsen kan antas komma att *uppfylla kraven på en sund bankverksamhet*,

1. den planerade rörelsen kan antas komma att *drivas på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§ bankrörelselagen*,

2. de som avses ingå i sparbankens styrelse har de insikter och den erfarenhet som måste krävas av den som deltar i ledningen av en sparbank och även i övrigt är lämpliga för en sådan uppgift.

Om reglementet ändras skall även ändringen stadfästas. Därvid gäller andra–fjärde styckena i tillämpliga delar.

Oktroj får inte vägras på den grunden att det inte behövs någon ytterligare bank

5 kap.

1 §

Om det är påkallat för att upprätthålla en sparbanks verksamhet, får sparbanksstämman besluta att bilda en garantifond genom bidrag av huvudmän eller andra.

För att vara bindande skall teckning av bidrag till garantifonden ske på en teckningslista. På denna skall anges om ränta skall utgå och i så fall hur den skall beräknas. Vidare skall avskrifter av sparbankens senaste balansräkning och revisorerernas yttrande över denna fogas till teckningslistan.

Garantifonden får återbetalas endast om *det kan ske med hänsyn till bestämmelserna om kapitaltäckning i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag*. I övrigt skall beträffande återbetalning-en gälla vad som bestämts vid garantifondens bildande.

Garantifonden får återbetalas endast om *utbetalningen inte äventyrar bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser*. I övrigt skall beträffande återbetalningen gälla vad som bestämts vid garantifondens bildande.

3 §

Finns det i reglementet ett förbehåll om återbäring av grundfonden eller del därav, får sådan återbäring inte ske om inte reservfonden uppgår till belopp som motsvarar tio gånger grundfonden. Inte heller får återbäring ske, så länge garantifond, där sådan bildats, inte återbetalats eller om *sparbanken till följd av återbäringen inte skulle kunna uppfylla kravet på kapitaltäckning enligt lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag*.

Finns det i reglementet ett förbehåll om återbäring av grundfonden eller del därav, får sådan återbäring inte ske om inte reservfonden uppgår till belopp som motsvarar tio gånger grundfonden. Inte heller får återbäring ske, så länge garantifond, där sådan bildats, inte återbetalats eller om återbäringen *skulle äventyra bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser*.

4 §

Utfäst ränta på grundfonden eller garantifonden skall inte

Utfäst ränta på grundfonden eller garantifonden skall inte

betalas ut, om till följd av detta vinsten på rörelsen inte skulle räcka till att få upp grundfonden eller garantifonden till det i 2 § första stycket angivna beloppet. Räntan på garantifonden skall inte heller betalas ut, om genom utbetalningen en sådan förlust skulle uppkomma på rörelsen, att *sparbanken inte skulle uppfylla kravet på kapitaltäckning enligt lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag.* Grundfondsrentan skall inte i något fall betalas ut om till följd av detta förlust skulle uppkomma.

betalas ut, om till följd av detta vinsten på rörelsen inte skulle räcka till att få upp grundfonden eller garantifonden till det i 2 § första stycket angivna beloppet. Räntan på garantifonden skall inte heller betalas ut, om genom utbetalningen en sådan förlust skulle uppkomma på rörelsen, att *den skulle äventyra bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser.* Grundfondsrentan skall inte i något fall betalas ut om till följd av detta förlust skulle uppkomma.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.
 2. En ansökan om oktroj som har kommit in till Finansinspektionen före lagens ikraftträdande bedöms enligt äldre bestämmelser.
 3. De oktrojer och stadfästelser av reglementen som gäller vid ikraftträdandet skall fortsätta att gälla.

5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 §, 5 kap. 1 § och 6 kap. 4 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

1 § I denna lag betyder

- | | |
|--|--|
| <p>1. bank: bankaktiebolag, sparbank och medlemsbank,</p> <p>2. kreditmarknadsföretag: ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som har fått tillstånd att driva finansieringsverksamhet enligt lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet (kreditmarknadsbolag respektive kreditmarknadsförening),</p> <p>3. värdepappersbolag: ett svenskt aktiebolag som har fått tillstånd att driva värdepappersrörelse,</p> <p>4. kreditinstitut: bank, kreditmarknadsföretag och Svenska skeppshypotekskassan,</p> <p>5. institut: kreditinstitut och värdepappersbolag,</p> <p>6. finansiellt institut: ett svenskt eller utländskt företag som inte är kreditinstitut, värdepappersbolag eller motsvarande utländskt företag och vars huvudsakliga verksamhet är att</p> <ul style="list-style-type: none"> – förvärva aktier eller andelar, – driva valutahandel, – driva värdepappersrörelse, utan att vara tillståndspliktigt enligt 1 kap. 3 § lagen om | <p>2. kreditmarknadsföretag: ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som har fått tillstånd att driva finansieringsrörelse enligt lagen (1992:1610) om finansieringsrörelse (kreditmarknadsbolag respektive kreditmarknadsförening),</p> <p>6. finansiellt institut: ett svenskt eller utländskt företag som inte är kreditinstitut, värdepappersbolag eller motsvarande utländskt företag och vars huvudsakliga verksamhet är att</p> <ul style="list-style-type: none"> – förvärva aktier eller andelar, – driva valutahandel, – driva värdepappersrörelse, utan att vara tillståndspliktigt enligt 1 kap. 3 § lagen om |
|--|--|

värdepappersrörelse, eller
 – driva en eller flera av *de verksamheter som anges i 3 kap. 1 § andra stycket 2-11 lagen om finansieringsverksamhet, utan att vara tillståndspliktigt enligt 1 kap. 2 § samma lag,*

värdepappersrörelse, eller
 - driva en eller flera av *följande verksamheter*
a. lämna och förmedla kredit, bland annat i form av konsumentkredit, kredit mot panträtt i fast egendom, och i fordringar,
b. medverka vid finansiering, bland annat genom att förvärva fordringar och upplåta lös egendom till nyttjande (leasing),
c. förmedla betalningar,
d. tillhandahålla betalningsmedel,
e. ikläda sig garantiförbindelser och göra liknande åtaganden,
f. lämna ekonomisk rådgivning,
g. förvara värdepapper,
h. vara förvaringsinstitut för värdepappersfonder,
i. medverka vid försäljning av försäkringstjänster, samt
j. tillhandahålla inkassotjänster.

7. holdingföretag med finansiell verksamhet: ett finansiellt institut som har minst ett dotterföretag som är kreditinstitut, värdepappersbolag eller motsvarande utländskt företag och vars dotterföretag även i övrigt uteslutande eller huvudsakligen utgörs av sådana företag eller finansiella institut,

8. holdingföretag med blandad verksamhet: ett svenskt eller utländskt moderföretag som inte är kreditinstitut, värdepappersbolag, motsvarande utländskt företag eller holdingföretag med finansiell verksamhet, men som har minst ett dotterföretag som är kreditinstitut, värdepappersbolag eller motsvarande utländskt företag,

9. anknuten företag: ett svenskt eller utländskt företag vars huvudsakliga verksamhet består i att äga eller förvalta fast egendom, tillhandahålla datatjänster eller bedriva annan liknande verksamhet som har samband med ett eller flera kreditinstituts, värdepappersbolags eller motsvarande utländska företags huvudsakliga verksamhet,

10. ägarintresse: ett direkt eller indirekt innehav av 20 % eller mer av rösterna eller kapitalet i ett företag.

5 kap.

1 §

Värdet av ett instituts exponering gentemot en kund eller en grupp av kunder med inbördes anknytning får inte överstiga 25 % av institutets kapitalbas.

Om en kund eller en grupp av kunder med inbördes anknytning är moderföretag eller dotterföretag till institut eller dotterföretag till moderföretaget, får värdet av exponeringen inte överstiga 20 % av institutets kapitalbas.

Om institutet i ett fall som avses i andra stycket är en bank och moderföretaget inte är ett institut, ett försäkringsföretag eller motsvarande utländskt företag, får värdet av exponeringen inte överstiga 10 % av bankens kapitalbas.

6 kap.

4 §

Vad som föreskrivs i 2 kap. 15 a § bankrörelselagen (1986:617) om en banks innehav och åtaganden i företag skall tillämpas även på en finansiell företagsgrupps samlade innehav och åtaganden, om en bank ingår i företagsgruppen.

Vad som föreskrivs i 3 kap. 6 § lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet om ett kreditmarknadsföretags kvalificerade innehav av aktier eller andelar i företag som inte driver finansiell verksamhet skall tillämpas även på en finansiell företagsgrupps samlade kvalificerade innehav, om ett kreditinstitut som inte är en bank ingår i företagsgruppen.

Vad som föreskrivs i 3 kap. 1 a § lagen (1991:981) om värdepap-

Vad som föreskrivs i bankrörelselagen (1986:617) om en banks innehav av aktier och andelar skall tillämpas även på en finansiell företagsgrupps samlade innehav, om en bank ingår i företagsgruppen.

Vad som föreskrivs i 3 kap. 8 § lagen (1992:1610) om finansieringsrörelse om ett kreditmarknadsföretags kvalificerade innehav av aktier eller andelar i företag som inte driver finansiell verksamhet skall tillämpas även på en finansiell företagsgrupps samlade kvalificerade innehav, om ett kreditinstitut som inte är en bank ingår i företagsgruppen.

persrörelse om ett värdepappersbolags kvalificerade innehav av aktier eller andelar i företag med annan verksamhet än finansiell verksamhet skall tillämpas även på en finansiell företagsgrupps samlade kvalificerade innehav, om ett värdepappersbolag som har tillstånd att bedriva verksamhet som avses i 3 kap. 4 § första stycket 4 och 5 samma lag ingår i företagsgruppen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

6 Förslag till Lag om informationsplikt avseende återbetalningspliktiga medel

Härigenom föreskrivs följande.

1§

Erbjuder sig ett annat företag än ett institut enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti att från allmänheten ta emot återbetalningspliktiga medel som är tillgängliga för fordringsägaren med mindre än ett års varsel, skall företaget informera om att fordran inte omfattas av insättningsgarantin.

Informationen skall lämnas såväl vid marknadsföring av erbjudandet som innan ett avtalsförhållande ingås samt under avtalstiden framgå av kontoutdrag och liknande material som rör fordringsförhållandet.

2§

Informationsplikten enligt denna lag gäller inte sådant erbjudande för vilket skall upprättas prospekt enligt aktiebolagslagen (1975:1385), försäkringsrörelselagen (1982:713), lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet eller lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument.

3§

Om ett företag åsidosätter informationsplikten i 1 §, såvitt gäller ett erbjudande riktat till konsumenter, skall marknadsföringslagen (1995:450) tillämpas.

4 §

Om ett företag åsidosätter informationsplikten i 1 §, såvitt gäller ett erbjudande riktat enbart till andra än konsumenter, får Finansinspektionen förelägga företaget att fullgöra informationsplikten. Föreläggandet får förenas med vite.

5 §

Finansinspektionens beslut om föreläggande enligt 4 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Inspektionen får bestämma att ett beslut om föreläggande skall gälla omedelbart.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

7 Förslag till Lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1571) om insättningsgaranti

dels att 1, 2 och 11 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas 2 nya paragrafer 11 a-b §§ och en ny rubrik närmast före 11 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag innehåller bestämmelser om garanti för insättningar hos banker och vissa värdepappersföretag.

Frågor om garantin handläggs av Insättningsgarantinämnden.

I denna lag betyder

1. *institut*: en svensk bank *eller* ett utländskt bankföretag *eller* ett svenskt värdepappersbolag eller utländskt värdepappersföretag som har tillstånd att ta emot kunders medel på konto,

2. *insättare*: den som har en insättning i ett institut,

3. *insättning*: nominellt bestämda tillgodohavanden som är tillgängliga för insättaren med kort varsel,

4. *EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Föreslagen lydelse

1 §²

Denna lag innehåller bestämmelser om garanti för insättningar hos banker, *kreditmarknadsföretag* och vissa värdepappersföretag.

Frågor om garantin handläggs av Insättningsgarantinämnden.

2 §

I denna lag betyder

1. *institut*: en svensk bank, ett utländskt bankföretag, *ett svenskt kreditmarknadsföretag*, ett svenskt värdepappersbolag eller *ett* utländskt värdepappersföretag som har tillstånd att ta emot kunders medel på konto,

2. *insättare*: den som har en insättning i ett institut,

3. *insättning*: nominellt bestämda tillgodohavanden som är tillgängliga för insättaren med kort varsel,

4. *EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

² Senaste lydelse 1996:593.

11 §

Svenska institut samt utländska institut som tar emot insättningar hos en filial här i landet skall informera *dem* som har gjort eller avser att göra en insättning om

1. *den garantin som gäller för insättningar hos institutet,*
2. *den ersättningsnivå som gäller för garantin, och*
3. *formerna för utbetalning av ersättning från garantin.*

I fråga om underlåtelse att lämna information som anges i första stycket eller som annars är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt gäller marknadsföringslagen (1995:450).

Svenska institut samt utländska institut som tar emot insättningar hos en filial här i landet skall informera *den* som har gjort eller avser att göra en insättning om

1. *fordran omfattas av insättningsgarantin eller inte,*
2. *den ersättningsnivå som gäller för garantin, och*
3. *formerna för utbetalning av ersättning från garantin.*

Information enligt första stycket 1 skall lämnas såväl vid marknadsföring av erbjudandet som innan ett avtalsförhållande ingås samt under avtalstiden framgå av kontoutdrag och liknande material som rör fordringsförhållandet.

11 a §

Om ett institut åsidosätter informationsplikten i 11 §, såvitt gäller insättningar från konsumenter, skall marknadsföringslagen (1995:450) tillämpas.

Om ett institut åsidosätter informationsplikten i 11 §, såvitt gäller insättningar från andra än konsumenter, skall Insättningsgarantinämnden underätta Finansinspektionen enligt 20 § denna lag.

Skyldighet att ta emot garante-

rade insättningar.

11 b §

Ett institut som tar emot garanterade insättningar är skyldigt att ta emot sådana insättningar av envar, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Bakgrund, angreppssätt och utgångspunkter

Banklagskommittén har ett omfattande uppdrag. Enligt direktiven, som återges i sin helhet i bilaga 1, skall kommittén utreda behovet av ändringar i det regelverk som styr framför allt bankers och andra kreditinstituts verksamhet, men även andra institut på det finansiella området. Kommittén skall även utreda behovet av ändringar i regelverket som styr tillsynen av dessa institut.

I detta betänkande presenterar kommittén bl.a. förslag till genomgripande ändringar i bankrörelselagen och lagen om finansieringsverksamhet. Som grund för förslagen redovisar kommittén sin uppfattning om skyddsintressena på bank- och finansieringsområdet.

Bakgrund

Kommittén tillsattes med anledning av finanskrisen. Finansiella företag i allmänhet och banker i synnerhet omges av en föreställning att de är "speciella". Denna föreställning tenderar att leda till att de blir föremål för omfattande och detaljerade regleringar. Trots detta drabbades Sverige (och många andra länder) av finansiella kriser. En allvarlig kris tyder på att regler och tillsyn inte fungerat tillfredsställande. Detta motiverar i sig en översyn av regelsystemet.

Även om det var finanskrisen som föranledde en översyn av regelverket så har de senaste årens utveckling på det finansiella området tydliggjort ett behov av att reformera den finansiella lagstiftningen. Det har skett en snabb utveckling av såväl data- och informationsteknologi som tekniker och metoder för riskhantering. Nya finansiella instrument och marknader har utvecklats och internationaliseringen har ökat. Den snabba utvecklingen har lett till att den gällande regelstrukturen delvis blivit överspelad. Risker med ett föråldrat regelverk är att det kan förhindra potentiellt effektiva lösningar samtidigt som det riskerar att inte begränsa utvecklingen av potentiellt skadliga. Den nuvarande uppbyggnaden av regelverket gör att nya företeelser ofta aktualiserar anpassning av lagstiftningen.

Den snabba utvecklingen av produkter och institutens användning av ny teknik förändrar förutsättningarna för tillsynsverksamheten. Nya krav ställs på tillsynens utövande och inriktning. Trots detta har Finansinspektionens resurser varit i det närmast oförändrade under lång tid. Samtidigt har flera nya uppgifter förts till Finansinspektionen under de

senaste två decennierna. Inspektionen har närmast fått karaktären av sektormyndighet dit alla uppdrag rörande finansmarknaderna har förts. Resultatet är att de traditionella och grundläggande tillsynsverksamheterna inte fått den ökning av resurser som påkallas av utvecklingen, utan snarare har fått minskat utrymme. Under senare år har ett förändrings- och utvecklingsarbete pågått inom Finansinspektionen. Arbetet med att inrikta och prioritera verksamheten försvåras dock av det stora antalet, ofta disparata, uppgifter.

Ett funktionellt angreppssätt

Kommittén har tolkat sitt uppdrag som att det inte endast gäller att motverka ett upprepanande av den senaste krisen utan att även skapa ett system som i möjligaste mån förhindrar uppkomsten av kriser som har andra orsaker eller i varje fall i god tid ger tydliga varningssignaler. Det är också önskvärt med ett regelsystem som inte kräver anpassning så fort en ny teknisk lösning eller produkt lanseras. Lagstiftningen bör ge så vida ramar att den uppmuntrar till konkurrens med olika tekniska lösningar och produktutbud. Dessutom bör regelverket ge bästa möjliga förutsättningar för konkurrens mellan olika aktörer på de finansiella marknaderna.

I syfte att skapa ett regelverk som i möjligaste mån förhindrar uppkomsten av kriser i det finansiella systemet och som kan möta de krav som den snabba utvecklingen på det finansiella området medför har kommittén valt ett funktionellt angreppssätt. Det innebär att analysen av skyddsintressena inte utgår från existerande institutioner, utan från de funktioner eller tjänster som tillhandahålls på de finansiella marknaderna eller eljest efterfrågas. Det är tillgången till dessa tjänster som är väsentlig för medborgarna, och därmed samhället.

Särskilda regler för och särskild tillsyn av banker och andra finansiella företag har lång tradition. Samtidigt är handlingsfriheten på detta område kringskuren genom att EU har omfattande och detaljerade regler som Sverige har åtagit sig att följa. Trots detta anser kommittén att det krävs en förutsättningslös analys av skyddsintressena på bank- och finansieringsområdet för att precisera grunden för och syftet med regelverket. Genom att motiven för reglering klarläggs kan regelverket få en mer ändamålsenlig och nyanserad utformning. Förändringarna på de finansiella marknaderna torde också påverka EU:s regler i framtiden och då är det angeläget att det från svensk sida finns välgrundade uppfattningar om hur det gemensamma regelverket bör utformas. Självfallet har kommittén i sina förslag till lagstiftning att ta hänsyn till gällande EG-rätt.

Även om analysen är funktionell så är det institutioner som slutligen måste regleras. Det är institutens soliditet som avgör systemets stabilitet. Nedtoningen av den hittillsvarande institutionella inriktningen på regleringarna ökar emellertid utrymmet för olika finansiella företag att ha olika inriktning på sin verksamhet. Det torde i sin tur medföra skärpt konkurrens till förmån för konsumenterna. Skärpt konkurrens innebär också ökad möjlighet för svenska institut att hävda sig mot utländsk konkurrens.

Kommittén har valt att i sin analys använda termerna skyddsvärde och skyddsbehov. Termen *skyddsvärde* är avsedd att spegla den betydelse en viss funktion har för samhällsekonomin. Exempel på skyddsvärda funktioner är betalningsförmedlingen och kapitalförsörjningen. Även ett enskilt institut eller annan organisatorisk enhet kan vara skyddsvärd i fall verksamheten är väsentlig för en skyddsvärd funktion i det finansiella systemet. Exempelvis är bankerna väsentliga för betalningsväsendet och därmed skyddsvärda. Termen *skyddsbehov* avser behovet att skydda vissa centrala *funktioner* i det finansiella systemet genom reglering. Olika typer av s.k. systemrisker ger upphov till oro för att systemet skall kollapsa och viktiga funktioner därmed slås ut. Det finns en slags hierarki mellan begreppen i så måtto att det inte är meningsfullt att tala om en funktions skyddsbehov om det inte dessförinnan konstaterats att den är skyddsvärd. Såväl skyddsvärdet som skyddsbehovet bör vara vägledande för överväganden rörande vilka områden som skall vara föremål för lagstiftningsåtgärder samt även vägleda lagstiftningens utformning. Det kan också finnas ett behov att genom lagstiftning skydda enskilda konsumenter av finansiella tjänster. I detta fall är det frågan om ett *konsumentskyddsbehov*.

Utgångspunkter för arbetet

Kommittén anser att det är angeläget att motiven bakom den finansiella lagstiftningen på bank- och finansieringsområdet renodlas. En utgångspunkt för kommitténs arbete är att finansiella företag inte skall särregleras om det inte finns särskilda skäl för det. I gällande rätt finns en tendens att särreglera all finansiell verksamhet, oberoende av om det finns särskilda behov av reglering; verksamheter regleras enbart på grund av att de är finansiella. Eftersom regleringar riskerar att hämma konkurrensen och minska effektiviteten i det finansiella systemet, anser kommittén att det är angeläget att avgränsa regleringen till de områden där det utifrån skyddsvärde och skyddsbehov är motiverat.

Regleringen bör inte heller vara mer ingripande än vad som är nödvändigt. Ett system med snäva restriktioner kan vara stabilt och inte ge

upphov till några synliga, samhällsekonomiska kostnader. I ett reglerings- och tillsynsperspektiv kan detta framstå som en god ordning. Å andra sidan kan ett sådant system komma att präglas av bristande effektivitet och förnyelseförmåga. I extrema fall kan det hindra de finansiella företagen att erbjuda samhällsekonomiskt värdefulla tjänster. Detta är kostnader som ingår i den samhällsekonomiska kalkylen, men som inte är lätta att mäta och därför riskerar att underskattas. Inte minst efter en period då systemet varit instabilt och systemskyddet kostnadskrävande är det väsentligt att de inte glöms bort.

Det är också viktigt att nödvändiga offentliga ingrepp i det finansiella systemet i görligaste mån utformas på ett sådant sätt att inte ekonomin snedvrids. Nackdelarna med och oönskade bieffekter av de åtgärder som vidtas måste således beaktas; goda avsikter är inte tillräckligt för att resultatet skall bli gynnsamt. Diskussionen om utformningen av regelverk och tillsyn av finansiella tjänster handlar i grund och botten om dessa avvägningar. Målet är att uppnå ett stabilt system med så små effektivitetsförluster som möjligt.

Det finansiella systemets samhällsekonomiska betydelse gör att en utgångspunkt för diskussionen om regelverkets utformning måste vara att staten inte kan frånsäga sig ansvar för väsentliga delar av systemet. Försök från staten att helt avstå från att reglera eller på andra sätt förebygga kriser skulle inte vara trovärdiga. Alla aktörer skulle ändå agera utifrån antagandet att staten till sist kommer att ingripa. Detta torde vara den sämsta av alla lösningar, eftersom staten (skattebetalarna) de facto blir garant utan att kunna påverka de garanterades beteende. En lösning helt utan regleringar och tillsyn är således inte möjlig.

Övergripande mål på det finansiella området

Målen med statens politik på det finansiella området är att främja ett stabilt och effektivt finansiellt system med gott konsumentskydd. Effektivitet och konsumentskydd är dock inte unika mål för det finansiella området, utan generella mål som kan sägas gälla för hela ekonomin. Speciellt för den finansiella sektorn är behovet av statliga åtgärder som stabiliserar systemet. Detta *systemskyddsintresse* bottnar i att det finns s.k. systemrisk, dvs. risker för att det finansiella systemet utsätts för vittomfattande störningar som allvarligt skulle skada dess funktionsförmåga.

Oron för en systemkris är störst när det gäller betalningsväsendet. I och med att betalningar ingår som ett led i nästan varje ekonomisk transaktion skulle ekonomin störas allvarligt om betalningar inte kunde göras genom överföringar mellan konton i skilda banker med hjälp av gireringar, checkar, betalkort etc. Vidare skulle en systemkris kunna innebära att

stora mängder inlåningsmedel blir otillgängliga. Detta skulle medföra att hushåll och företag skulle få svårt att klara av sina betalningar, vilket i sin tur drabbar deras fordringsägare. En allvarlig ekonomisk kris skulle således kunna uppstå genom att hushåll inte kan upprätthålla konsumtionen och företag inte kan fortsätta rörelsen.

Stabiliteten i betalningsväsendet är beroende av stabiliteten i banksystemet. Även om det inte i lag har varit förbehållet bankerna att bedriva betalningsförmedling, har bankernas lagstadgade monopol på inlåning inneburit att de i praktiken även fått en dominerande ställning inom betalningsväsendet. Allt eftersom koncentrationen har ökat i banksektorn, har betalningsväsendets funktionsförmåga blivit beroende av allt färre institut. Om flera banker fallerar samtidigt, skulle således betalningsväsendets funktionsförmåga kunna skadas allvarligt, dvs. en systemkris skulle kunna uppstå.

Risken att finansiella problem i en bank skall sprida sig och ge upphov till finansiella problem i andra banker är betydande på grund av de ekonomiska kopplingar som uppstår mellan bankerna genom betalningsförmedling och handel på valuta- och värdepappersmarknaderna. Även det faktum att bankernas tillgångar till stor del består av svårvärderade krediter samtidigt som en stor del av skulderna är omedelbart uppsägningsbara ökar risken för spridning. Om en bank får finansiella problem kan finansiärer till andra banker bli oroliga för att "deras" banker har lika dåliga tillgångar och en s.k. bankpanik kan uppstå där insättare och andra finansiärer drar tillbaka sin finansiering av bankerna. På grund av att krediterna är svårvärderade kan en bank behöva avyttra tillgångar till priser under de bokförda värdena för att möta en uttagsanstormning. Detta innebär att även en solvent bank kan bringas på fall. Eftersom finansiärerna känner till detta kan rykten om obestånd, även ogrundade sådana, lätt bli självuppfyllande.

Även kapitalförsörjningen kan utsättas för störningar. De finansiella företagens och då inte minst bankerna spelar en avgörande roll för framför allt hushållens och de mindre företagens kapitalförsörjning. Om ett stort antal finansieringsföretag (eller ett litet antal stora) samtidigt slås ut, riskerar många låntagare att få sin finansiering avbruten, samtidigt som tillgången till krediter och annan finansiering för nya låntagare försämras. Mindre och medelstora företag riskerar att drabbas i särskilt hög grad av en sådan situation eftersom det kan antas att deras tillgång till finansiering är beroende av en etablerad relation med en kreditgivare. En situation som den beskrivna riskerar att leda till kumulativa förlopp i hela samhällsekonomin. Under dessa omständigheter skulle staten tvingas gripa in och stödja finansieringsföretag, oberoende av om de har koppling till betalningsväsendet eller ej. Detta underförstådda åtagande föranleder både regleringar och tillsyn av de företag som ägnar sig åt

kreditgivning och annan finansiering i sådan omfattning och med sådan inriktning att finansieringsverksamheten kan betraktas som skyddsvärd.

Målet med den finansiella lagstiftningen på bank- och finansieringsområdet

Kommitténs utgångspunkt är att det främsta målet med den finansiella lagstiftningen på bank- och finansieringsområdet är att främja stabiliteten i betalningsväsendet och kapitalförsörjningen. Ett stabilt finansiellt system utgör också ett grundläggande skydd för konsumenterna av finansiella tjänster. Finansiella företag tillhandahåller tjänster som kan vara av stor ekonomisk betydelse för den enskilde som följaktligen har intresse av att institutet kan fullfölja gjorda åtaganden.

En bank kan tillhandahålla effektiv betalningsförmedling genom att ta emot och förvalta medel som är avsedda för framtida transaktioner. Den som sätter in pengar på banken vill naturligtvis gärna veta att banken kan fullgöra sina åtaganden. Insättaren vänder sig till banken som kund, i syfte att köpa betalnings- och likviditetstjänster. Tjänsternas karaktär gör att kunden samtidigt blir finansiär av bankens verksamhet, men insättaren har normalt inget intresse av att ta finansiella risker med inlåningsmedlen. Denna blandning av rollerna som kund respektive finansiär skiljer betalnings- och likviditetstjänsterna från flertalet andra varu- och tjänsteområden.

En låntagare, som har byggt upp en långsiktig relation med ett finansieringsföretag i syfte att säkra sin finansiering, kan drabbas hårt om institutet upphör med verksamheten. Det inslag av löpande och förtrolig information som ofta finns i en lånerelation gör att det kan vara svårt för kunden att snabbt hitta en ny långgivare om den gamla försvinner. Detta gäller speciellt små och medelstora företag och i viss mån hushåll. Andra institut, som inte känner till låntagaren, kan av flera skäl vara ovilliga att bidra med finansiering. Detta gäller inte minst om låntagarens finansieringsföretag har fått finansiella problem, eftersom andra institut då har anledning att misstänka att det hade dåliga kunder.

Avgränsningen av regleringen

När det gäller institutens förmåga att fullfölja gjorda åtaganden sammanfaller konsumentskyddsintresset med systemskyddsintresset. En viktig fråga är dock hur långtgående regleringen skall vara. Kommittén anser att den finansiella lagstiftningen på bank- och finansieringsområdet bör avgränsas till att gälla institut som är väsentliga för systemstabiliteten, dvs. banker och vissa finansieringsföretag. Genom denna lagstiftning och Finansinspektionens tillsyn över att reglerna efterlevs garanteras konsumenterna tillgång till solida institut.

En annan fråga är om staten skall nöja sig med att reglera skyddsvärd verksamhet, eller om det finns skäl att gå längre och skydda insättare mot kapitalförluster i samband med konkurs. Kommittén anser att det är angeläget att medborgarna har tillgång till *en* i praktiken riskfri och likvid placeringsform. Sedan får medborgaren avgöra om hon väljer detta placeringsalternativ framför andra. Möjligheten att placera sparmedel säkert utgör en viktig trygghet för den enskilde. Genom att det lagstiftningsvägen skapas ett sådant alternativ uppstår även samhällsekonomiska vinster, bl.a. i form av minskade informationskostnader och bättre systemstabilitet.

När det gäller andra aspekter av konsumentskyddet som t.ex. avtalsvillkorens och den övriga hanterings skälighet, kvaliteten på informationen osv, är kommitténs utgångspunkt att dessa bör så långt som möjligt beaktas i den konsumenträttsliga och marknadsrättsliga lagstiftningen. Sådana konsumentpolitiska mål är inte unika för det finansiella området. Utan att ta ställning till om finansiella tjänster i dessa avseenden är påtagligt mer komplicerade än andra konsumenttjänster kan det konstateras att frågor rörande avtalsvillkor, prissättning m.m. saknar egentliga kopplingar till de systemskyddsintressen som diskuterats tidigare. Dessutom bör i dessa hänseenden samma krav ställas på alla institut som tillhandahåller en viss finansiell produkt, oavsett om institutet är väsentligt för systemstabiliteten eller inte.

Det är möjligt att det bör övervägas om vissa av de delar av den konsumenträttsliga och marknadsrättsliga lagstiftningen som i dag inte omfattar finansiella tjänster bör ändras till att göra det. Det kan vidare finnas skäl att överväga om inte delar av den konsumenträttsliga lagstiftningen bör vidgas till att gälla även småföretag. Småföretag kan inte alltid förutsättas ha de resurser som krävs för att driva sin egen talan gentemot banker eller andra finansiella företag i t.ex. marknadsdomstolen.

Finansinspektionen har i dag ansvar för delar av den konsumenträttsliga tillsynen beträffande finansiella företag. Kommittén ser inte några uppenbara fördelar med detta. Tvärtom är det så att målet att bevara institutens soliditet ofta kommer i konflikt med den enskilde konsumentens intressen. När det gäller den konsumenträttsliga tillsynen har myndigheten att hävda konsumenternas intressen även om detta skulle gå ut över institutens lönsamhet. På liknande sätt kan det tänkas uppstå målkonflikter mellan soliditets- och konkurrenstillsyn genom att låg konkurrens vanligen bidrar till ökad stabilitet. Samling av uppgifter till en myndighet innebär i det ideala fallet att de kan avvägas mot varandra på ett från samhällsekonomisk synpunkt ändamålsenligt sätt. Den allmänna observationen är dock att ett entydigt mål underlättar styrningen av en organisation.

Trots att kommittén har ett funktionellt angreppssätt anser den att det inte går att bortse från det faktum att bankerna alltså har en unik ställning i det finansiella systemet. Banker tillhandahåller ett brett spektrum av tjänster och många hushåll och företag är för sin ekonomi beroende av en bank. Detta gör att kommittén anser att särskilda krav fortfarande måste ställas på bankers beteende gentemot kunderna.

Betänkandets disposition

Betänkandet är i stora drag disponerat på följande vis. Avdelning I ger en bakgrund till kommitténs arbete och de förslag som presenteras. I denna avdelning redogörs för det finansiella systemets struktur och funktioner, för bankkrisen och erfarenheterna från denna, för utvecklingstendenser på de finansiella marknaderna och för de risker och sätt att hantera dessa risker som finns i bankrörelse. Avdelning II analyserar motiven till reglering på bank- och finansieringsområdet. Där beskrivs de systemriskerna som finns i det finansiella systemet och vilka systemskyddsintressen dessa ger upphov till. I denna avdelning redogörs också för kommitténs förslag till avgränsningar av regleringarna på de aktuella områdena. Förslag på ny bankrörelsedefinition och ny definition av finansieringsrörelse presenteras. Här redogörs också för kommitténs syn på ett säkert placeringsalternativ. I Avdelning III redogörs för kommitténs förslag till ändringar i bankrörelselagen och i avdelning IV för kommitténs förslag till ändringar i lagen om finansieringsverksamhet. I avdelning V behandlas några återstående frågor. För det första behandlas vilka krav som skall ställas på företag som tar emot återbetalningspliktiga medel med kort uppsägningstid från allmänheten. Vidare behandlas associationsrättsliga regler rörande buffertkapital. Slutligen redovisas kostnadskonsekvenser av förslaget.

I Bakgrund

Inledning

Syftet med denna avdelning är att ge en bakgrund till kommitténs arbete och de förslag som presenteras. Kommitténs förslag till reglering påverkas av ett flertal faktorer; erfarenheterna från bankkrisen, utvecklingen av de finansiella marknaderna, den tekniska utvecklingen och den ökade internationaliseringen samt de förbättrade metoderna för bankerna att hantera risker i sin rörelse.

Kommitténs arbete går i hög grad ut på att identifiera de samhälls-ekonomiskt vitala funktioner som fullgörs av det finansiella systemet och koncentrera reglerings- och tillsynsinsatserna till dessa områden. Kommittén har valt ett funktionellt angreppssätt som inte är bundet till institutioner. Den funktionella ansatsen ökar utrymmet för olika finansiella företag att ha olika inriktning på sin verksamhet, vilket i sin tur torde medföra skärpt konkurrens och ökad möjlighet för svenska institut att motstå utländsk konkurrens. Genom att motiven för reglering klarläggs kan regelverket få en mer ändamålsenlig och nyanserad utformning.

Även med en funktionell utgångspunkt är det till sist institutioner som skall följa regelverket. Kommitténs arbete resulterar i ändringar i de regelverk som styr bankers och kreditmarknadsföretags verksamhet. Dessa ändringar kan komma att beröra även andra företag som tillhandahåller finansiella tjänster.

I *kapitel 1*, redogörs för det finansiella systemets funktioner och struktur. Syftet därmed är att ge läsaren av detta betänkande en uppfattning om *vilka finansiella tjänster* som tillhandahålls på marknaden samt *vilka företag* som kan komma att beröras av kommitténs förslag.

Kommittén tillsattes med anledning av finanskrisen. En allvarlig kris tyder på att regler och tillsyn inte fungerat tillfredsställande. Finansiella företag i allmänhet och banker i synnerhet betraktas som "speciella" och är därför föremål för omfattande och detaljerade regleringar. Trots detta drabbades Sverige och många andra länder av kris i det finansiella systemet. Detta motiverar i sig en översyn av regelsystemet. Kommittén har tolkat sitt uppdrag som att det inte endast gäller att förhindra ett upprepande av den senaste krisen utan att skapa ett system som i möjligaste mån även förhindrar uppkomsten av kriser som har andra orsaker eller i varje fall i god tid ger tydliga varningssignaler. Kommittén har funnit det angeläget att försöka identifiera vilka faktorer som bidrog till krisens uppkomst och klargöra i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att genomföra förändringar i den lagstiftning som reglerar bankernas och andra instituts verksamhet liksom i den offentliga tillsynen av verksam-

heten. I detta sammanhang är det också naturligt att analysera de åtgärder som vidtogs för att hantera krisförloppet. I *kapitel 2* görs en övergripande analys av bakgrunden till krisen i syfte att bedöma på vilket sätt erfarenheterna från bankkrisen bör få konsekvenser på den framtida regleringen.¹

Även om det var finanskrisen som föranledde en översyn av regelverket så har de senaste årens utveckling på det finansiella området tydliggjort ett behov av att reformera den finansiella lagstiftningen. Det är främst tre faktorer som påverkar reformbehovet, nämligen utvecklingen av de finansiella marknaderna, den tekniska utvecklingen och den ökade internationaliseringen. När det gäller den tekniska utvecklingen är det inte endast data- och informationsteknologi som är aktuell utan även tekniker och metoder för riskhantering, bl.a. med hjälp av nya finansiella instrument och annan styrning av verksamheten. Den snabba utvecklingen på nämnda områden har lett till att regelstrukturen delvis blivit överspelad. Den nuvarande uppbyggnaden av regelverket gör att det krävs en anpassning av regelverket så fort en ny teknisk lösning eller produkt lanseras. Lagstiftningen bör ge så vida ramar att den uppmuntrar till konkurrens med olika tekniska lösningar och produkt-utbud. Dessutom bör regelverket ge bästa möjliga förutsättningar för konkurrens mellan olika aktörer på de finansiella marknaderna. Utvecklingstendenserna och vilken inverkan dessa kan ha på det framtida regelverket behandlas i *kapitel 3*.

Analysen i *kapitel 2* visar bl.a. att fatala missbedömningar av riskerna med alltför hög koncentration i kreditportföljerna till vissa branscher ledde till svåra systemkriser i bl.a. de nordiska länderna. Sådana missbedömningar har lett till ett ökat intresse för riskhantering i bankerna. Det allt bredare utbudet av likvida finansiella instrument samt den snabba utvecklingen av metoder för riskhantering har ökat bankernas möjligheter att hantera risker i sin rörelse. Det är viktigt att dessa möjligheter beaktas i en framtida reglering. I detta syfte diskuteras risker och riskhantering i bankrörelse i *kapitel 4*.

¹ Kapitel 2 som skrevs under 1996 speglar således främst förhållandena under den svenska bankkrisen. De kriser som uppstått under senare tid, bl.a. bankkrisen i Japan, behandlas inte av kommittén. Det kan dock finnas anledning att uppmärksamma erfarenheterna från dessa kriser i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

1 Det finansiella systemets funktioner och struktur

1.1 Inledning

Banklagskommittén har bl.a. i uppdrag att utreda behovet av ändringar i det regelverk som styr framför allt bankers och andra kreditinstituts verksamhet. Som tidigare sagts anser kommittén att en sådan översyn inte bör utgå från existerande institutioner, eftersom det skulle innebära att lagstiftaren konserverar en gammal struktur som inte nödvändigtvis kommer att vara den effektivaste i framtiden. Vidare riskerar lagstiftningen att snabbt bli överspelad, eftersom de finansiella marknaderna är stadda i snabb förvandling. Kommittén utgår i stället från de funktioner som instituten tillhandahåller. Detta innebär att kommitténs förslag även kan få konsekvenser för *avgränsningarna* av regleringarna, dvs. *vilka* institut som skall vara reglerade på ett visst sätt.

De finansiella instituten har traditionellt varit särreglerade av två skäl, dels för att skydda det finansiella systemets funktionsförmåga, det s.k. *systemskyddsintresset*, dels för att skydda enskilda individer, det s.k. *konsumentskyddsintresset*. Konsumentskyddsintresset kommer även till uttryck i annan reglering än den näringsrättsliga regleringen som kommittén har till uppgift att se över. Som redovisas i inledningskapitlet, anser kommittén att det är önskvärt att renodla motiven bakom den lagstiftningen. Konsumentskyddsintresset skiljer sig inte nämnvärt på det finansiella området från andra områden. Därför anser kommittén att konsumentskyddsintresset så långt som möjligt bör tillgodoses genom annan lagstiftning och att huvudsyftet med den näringsrättsliga lagstiftningen bör vara ett gott systemskydd.

Ett funktionellt angreppssätt utgår från det finansiella systemets uppgifter i samhällsekonomin och de finansiella institutens roll i det finansiella systemet. Det gäller att identifiera det finansiella systemets viktigaste funktioner i ekonomin. Dessa funktioner kan sägas vara *skyddsvärda*. I avsnitt 1.2 beskrivs det finansiella systemets viktigaste uppgifter på ett övergripande plan.

En bedömning av behovet att reglera i syfte att skydda det finansiella systemets funktionsförmåga, *systemskyddsbehovet*, måste bygga på en kunskap om hur systemet fungerar. Det finansiella systemets uppbyggnad beskrivs kortfattat i avsnitt 1.3. Där redogörs också för vissa

begrepp som används i betänkandet. Därefter redogörs för de finansiella tjänster som tillhandahålls av de finansiella instituten i avsnitt 1.4. I detta avsnitt görs också en bedömning av hur viktig en enskild verksamhet är för systemets funktionsförmåga. Om en enskild verksamhet är väsentlig för en skyddsvärd funktion i det finansiella systemet, är även den enskilda verksamheten skyddsvärd.

Att ett enskilt institut är skyddsvärd innebär att det är *samhällsekonomiska* kostnader förknippade med att dess verksamhet läggs ned exempelvis på grund av konkurs. Att ett institut går i konkurs innebär också *privatekonomiska* kostnader för dem som har lånat ut pengar till institutet (dess finansärer) och ibland även för dess kunder, t.ex. kan låntagare få höjda lånekostnader när de tvingas byta långivare. De privatekonomiska kostnaderna kan utgöra skäl för reglering från *konsumentskyddssynpunkt*. Som redan sagts anser kommittén att motivet för här aktuell lagstiftning så långt som möjligt bör renodlas till ett systemskyddstänkande. I det följande fokuseras därför på de privatekonomiska kostnader som också utgör samhällsekonomiska kostnader.

Även med en funktionell utgångspunkt, är det slutligen institutioner som skall följa regelverket. I detta betänkande föreslår kommittén ändringar i de regelverk som styr bankers och kreditmarknadsföretags verksamhet. I avsnitt 1.5 redogörs för verksamheten i bankerna och kreditmarknadsföretagen. Som beskrivs i avsnitt 1.6 finns det institut som tillhandahåller snarlika tjänster eller tjänster som är nära substitut till de tjänster som tillhandahålls av banker och kreditmarknadsföretag. För att fullfölja det funktionella synsättet kan det vara nödvändigt att se över regelverket för dessa institut i framtiden. Det finns också andra företag som kan komma att beröras av kommitténs förslag, eftersom kommittén föreslår vissa förändringar i avgränsningen av regleringarna.

Avslutningsvis redogörs i avsnitt 1.7 för statliga institutioner och garantisystem som griper in i det finansiella systemet. Hur de statliga institutionerna agerar påverkar verksamhetsförutsättningarna för de finansiella instituten och därmed förutsättningarna för regleringen av deras verksamhet.

1.2 Det finansiella systemets huvuduppgifter

Till det finansiella systemets huvuduppgifter räknas vanligen:

- att omfördela sparande från de hushåll och företag som i en viss period har ett likviditetsöverskott till dem som behöver ökade kapitalresurser för konsumtion eller investeringar,
- att omfördela och minska risker, och
- att förmedla betalningar.

Genom att knyta samman dem som av olika skäl vill spara, dvs. inte konsumera hela sin aktuella inkomst, med dem som behöver resurser för investeringar av olika slag eller för konsumtion kan stora effektivitetsvinster uppnås. *En omfördelning av sparandet* skapar möjligheter för hushåll och företag att omfördela sin konsumtion över tiden så att resurser som disponeras i dag kan återbetalas med hjälp av framtida inkomster. I en marknadsekonomi sker denna omfördelning av sparandet decentraliserat via finansiella marknader med fri prisbildning, där priset på konsumtion i dag i utbyte mot konsumtion i framtiden, dvs. räntan, anpassas så att det tillgängliga sparandet fördelas till investeringar som lovar högst avkastning.

Det finansiella systemets andra huvuduppgift är att *omfördela och minska risker*. Individuella risker kan hanteras genom att de samlas i en större pott, s.k. riskpoolning. Som exempel kan nämnas en bank, som lånar ut till ett stort antal oberoende projekt och därmed kan erbjuda sina långivare en mycket mer stabil avkastning än om de själva satsade sina resurser direkt i ett enskilt projekt. Det finansiella systemet kan också erbjuda *riskomfördelning*. Riskomfördelning innebär att risker kan omfördelas från individer som har ett särskilt riskfyllt projekt eller som känner motvilja mot risktagande till personer vars projekt är mindre riskfyllda eller som är mer benägna att ta risker. Den totala risken är dock oförändrad. En särskild form för omfördelning av risk är *riskspredning*. Ju fler personer som går samman och bidrar till att finansiera projektet, desto mer sprids den totala risken och desto mindre risk behöver var och en av finansierarna bära. Aktiebolaget är en vanlig form av riskspredning som möjliggör för en person att genomföra en affärsidé med en begränsad egen insats.

Den tredje stora uppgiften för det finansiella systemet är att tillhandahålla *effektiva betalningsmedel* och en *fungerande betalningsförmedling*. Det är en förutsättning för en decentraliserad marknadsekonomi att ett väl fungerande betalningsväsende kan upprätthållas. Vinsterna av att det finns allmänt accepterade betalningsmedel kan knappast överskattas.

I en bytesekonomi blir kostnaderna för att genomföra de enklaste transaktioner mycket höga, eftersom man antingen måste byta varor i flera steg eller söka till dess man finner någon som vill byta just det man själv erbjuder mot den vara man vill ha. Den första förutsättningen för att betalningsväsendet skall fungera är att det finns en allmänt accepterad räkneenhet i vilken alla priser kan uttryckas. Den andra förutsättningen är att det skapas en eller flera tillgångar som direkt kan fungera som betalningsmedel i samband med alla typer av transaktioner. Sedlar och mynt är i princip de enda allmänt giltiga betalningsmedlen. Det finns dock tillgångar som anses vara i det närmaste likvärdiga som betalningsmedel, t.ex. tillgodohavanden på checkräkning i bank och tillgodohavanden eller kreditutrymme på konto knutet till ett kontokort. Den elektroniska utvecklingen har också skapat nya typer av betalningsmedel, s.k. elektroniska pengar av olika slag. Utmärkande för dessa pengar är att värdet finns lagrat och har betalats i förväg. Elektroniska pengar kan lagras på ett kort, s.k. kontantkort eller smart kort, eller på en persondator. Utvecklingen med nya betalningstjänster har ställt ökade krav på att en tredje part medverkar vid betalningstransaktionens genomförande och förmedlar betalningen från betalaren till betalningsmottagaren. Ökade krav ställs därmed på en väl fungerande betalningsförmedling.

Det finansiella systemets betydelse för samhällsekonomin kan inte överskattas. Det finansiella systemets funktionsförmåga spelar en avgörande roll för ekonomins utveckling.

1.3 Det finansiella systemets uppbyggnad

Det finansiella systemet inbegriper såväl finansiella marknader som privata och statliga finansiella institutioner. Dels finns finansiella marknader för handel med standardiserade finansiella instrument såsom exempelvis aktier och obligationer, dels skapar de finansiella institutionerna egna finansiella instrument och marknader såsom exempelvis bankerna gör med inlåningen. Dessutom finns finansiella institutioner vilkas uppgift är att underlätta handeln, bl.a. genom att effektivisera betalningar.

En rad olika namn brukar användas vid beskrivning av det finansiella systemet. Med kapitalmarknaden brukar avses alla de delar av det finansiella systemet som är inblandade i omallokeringen av kapital mellan olika hushåll och företag. Den svenska kapitalmarknaden brukar traditionellt delas in i en kreditmarknad för främmande kapital, vilken inkluderar såväl obligations- och penningmarknaden som de finansiella institutens finansieringsverksamhet såsom exempelvis bankernas utlåning, och en aktiemarknad för eget kapital. Kapitalmarknaden sköter således

ekonomins kapitalförsörjning i vid bemärkelse, dvs. både försörjningen av riskkapital till företag och lånefinansiering till hushåll och företag.

Under de senaste årtiondena har det skett en snabb utveckling av nya finansiella instrument och de finansiella marknaderna för standardiserade instrument har fått en ökad betydelse i det finansiella systemet. Värdepappersmarknaden utgör ett samlingsbegrepp för marknaderna för handel med räntebärande värdepapper och aktier. På värdepappersmarknaden sker omfördelning av såväl sparande som risker samtidigt som risker minskas. Som komplement till handeln på värdepappersmarknaden förekommer också handel i olika derivat. Ett derivat är en produkt vars värde beror på prisutvecklingen på ett annat underliggande instrument. Exempel på derivat är terminer, optioner och swappar. Valutamarknaden, som avser handel i valutor, kan delas in i en spotmarknad för avistahandel i olika valutor och en derivatmarknad för handel i valutaterminer och swappar.

I det finansiella systemet förekommer många olika typer av finansiella institutioner som har till uppgift att agera mellanhänder vid olika finansiella transaktioner. Att det kan vara effektivare att låta transaktionen gå via en finansiell institution beror på att en sådan erbjuder finansiella tjänster. Det finns två huvudtyper av finansiella institutioner; dels sådana som agerar på marknaderna för standardiserade instrument, dels de som skapar egna instrument (finansiella produkter) och marknader. Den sistnämnda typen av institution brukar benämnas *finansiell intermediär*. På den förstnämnda typen finns inget riktigt bra samlingsnamn. Kommittén har valt att använda sig av mäklare, men är medveten om att *mäklare* också används som beteckning på en speciell form av institution, nämligen en aktör som för samman köpare och säljare utan att ta egna positioner. För denna typ av institution använder kommittén den engelska termen *broker*.²

Vissa institut är specialiserade på bokföring och avveckling av betalningar och andra förpliktelser, s.k. *clearingorganisationer*. De spelar en viktig roll för effektiviteten i det finansiella systemet.

I nästa avsnitt redogörs för vilka tjänster som finansiella intermediärer och mäklare allmänt tillhandahåller. Denna analys är inriktad på funktioner och ej relaterad till existerande finansiella institut. Motivet till ett funktionellt angreppssätt är att medan det finansiella systemet hela tiden utvecklas genom att nya finansiella instrument och institutioner uppstår, är funktionerna mera bestående.

Staten spelar en viktig roll i det finansiella systemet dels genom att reglera och kontrollera de privata institutionerna, dels genom att aktivt

² Detta är samma terminologi som används i Hörngren m. fl., Kreditmarknadens spelregler, 1987.

agera i systemet t.ex. genom att tillhandahålla betalningsmedel. De statliga finansiella institutionerna och garantisystem beskrivs i avsnitt 1.7.

1.4 Finansiella tjänster

I detta avsnitt redogörs för de tjänster som mäklare och finansiella intermediärer allmänt tillhandahåller. Analysen är funktionellt inriktad och bortser från vilken typ av institut som i dag tillhandahåller en viss tjänst, såsom t.ex. att betalningstjänster tillhandahålls av banker, även om det ges en del exempel på hur det ser ut i dag.

Ett försök görs också att analysera hur marknaderna för de finansiella tjänsterna fungerar. Hur lätt det är att etablera en viss verksamhet samt hur utsatt verksamheten är för internationell konkurrens har betydelse för hur beroende en viss marknad är av verksamheten i de etablerade svenska instituten. Detta har i sin tur betydelse för den enskilda verksamhetens skyddsvärde. Vidare görs en bedömning av kostnaderna förbundna med att ett institut upphör att tillhandahålla tjänsten, vilket också är av betydelse för verksamheternas skyddsvärde.

1.4.1 Rådgivningstjänster

De finansiella marknaderna utvecklas hela tiden. Allt fler produkter uppstår, varav några är relativt komplicerade. Samtidigt ändras skatteregler och andra regler som påverkar den privata ekonomin. Detta medför att det är informationskrävande att sköta ekonomin på bästa sätt, varför småföretag och hushåll som har begränsade resurser att satsa på information kan vara beroende av att få goda råd från någon som är väl insatt i systemet, dvs. det finns en efterfrågan på *rådgivningstjänster*. Det är emellertid inte tillräckligt att rådgivaren är väl insatt i systemet. Rådgivaren måste också vara informerad om kundens situation för att kunna ge goda råd. Rådgivarna medverkar till att uppnå en effektiv resursallokering.

Den som skall ge råd måste ha kundens förtroende, eftersom kunden måste lita på att rådgivaren är intresserad av att ge så goda råd som möjligt. Ett sätt att skapa detta förtroende är att såsom banker ha en långsiktig relation med kunden. Ett annat sätt är att skapa sig ett rykte om att vara en bra rådgivare. Då både långsiktiga relationer och rykte tar tid att bygga upp är tillgången på rådgivningstjänster beroende av verksamheten i de etablerade instituten. Att bli av med sin ekonomiska rådgivare kan åsamka hushåll och företag kostnader till följd av felaktiga beslut.

1.4.2 Mäklartjänster

Mäklare agerar som mellanhänder på marknaderna för standardiserade instrument och valutamarknaderna. De kan delas in efter de tjänster de tillhandahåller i

- *brokers*, som bara sammanför köpare och säljare,
- *dealers* (handlare), som tar egna positioner, dvs. handlar på marknaden för egen räkning,
- *market makers*, som ställer en marknad, dvs. erbjuder sig att hela tiden köpa och sälja till vissa bestämda kurser, och
- *emissionsinstitut*, som hjälper till med emissioner av värdepapper.

De tjänster som tillhandahålls av brokers, dealers, market makers och emissionsinstitut betecknas *mäklartjänster*.

Marknaden för mäklartjänster är relativt konkurrensutsatt med små etableringskostnader och därför inte speciellt beroende av de etablerade instituten. Om en enskild mäklare går i konkurs torde det också ha obetydliga konsekvenser för de kunder som köpt mäklartjänster av institutet i fråga.³ Emissionstjänster kan dock utgöra ett undantag. Dessa kan vara baserade på information som inte är allmänt känd, varför det kan vara förbundet med kostnader för företaget att byta emissionsinstitut (se diskussionen av kreditjänster i avsnitt 1.4.7).

1.4.3 Förmögenhetsförvaltning

Att få ett kapital att ge bra avkastning kräver både tid och kunskap. Dessutom kan det vara lättare att få en bra avkastning till rimlig risk på ett stort kapital än på ett litet. Genom att förvalta många kunders kapital kan därför ett institut öka avkastningen på kapitalet samtidigt som risknivån hålls nere. *Förmögenhetsförvaltning* kan antingen ske direkt genom att institutet placerar kundens medel för kundens räkning, såsom vid placering i värdepappersfonder, eller indirekt genom att institutet lånar medlen från kunden och placerar dem för egen räkning, såsom banker och kreditmarknadsföretag gör.

Förmögenhetsförvaltning kan ske på så många olika sätt att denna tjänst inte kan sägas vara beroende av enskilda instituts verksamhet. När förmögenhetsförvaltningen sker genom att institutet lånar medel från kunden medför dock institutets konkurs att kunden drabbas av en förmö-

³ Detta gäller om värdepappershanteringen sköts på ett korrekt sätt. Givetvis kan oegentligheter i hanteringen som medför att kunden inte får tillgång till sina värdepapper åsamka kunden kostnader. Detta har motiverat EG:s direktiv om system för ersättning till investerare (97/9/EG).

genhetsminskning, eftersom denne samtidigt är finansiär av institutet.⁴ Om det är många förmögenhetsförvaltare som går i konkurs samtidigt, skulle förmögenhetseffekterna kunna leda till en konsumtionsminskning som får effekter på ekonomin i stort.

1.4.4 Betalningstjänster

En av det finansiella systemets huvuduppgifter är att förmedla betalningar så effektivt som möjligt. Riksbanken tillhandahåller sedlar och mynt som betalningsmedel. Med de finansiella institutens *betalningstjänster* ökar effektiviteten i betalningsförmedlingen betydligt. Genom att ta emot medel på konto avsedda för framtida transaktioner kan ett institut tillhandahålla effektiva betalningstjänster med hjälp av kontokort, checkar och gireringar. Ett annat sätt att tillhandahålla effektiva betalningstjänster är att bevilja kredit eller medge betalningsansånd vid utförande av betalningstransaktioner. En mängd transaktioner kan därmed effektueras utan att betalningsmedel i form av kontanter kommer till användning. Institutens kontosystem utgör därför en viktig del av betalningsväsendet. En förutsättning för ett effektivt betalningsväsende är att det finns väl fungerande rutiner för clearing av betalningsförpliktelser, s.k. clearingtjänster (se avsnitt 1.4.5).

När det gäller betalningstjänster råder relativt höga etableringskostnader, även om dessa håller på att minskas genom den tekniska utvecklingen. De etablerade instituten är fortfarande väsentliga för betalningsförmedlingen. En enskild konkurs torde inte utgöra något stort problem, då betalningsförmedlingen kan skötas av de kvarvarande instituten. Om däremot så många institut går i konkurs att det tar lång tid att utföra betalningar, uppstår såväl samhällsekonomiska som privatekonomiska kostnader.

⁴ Det främsta syftet med insättningsgarantin är att skydda insättarna från denna typ av kostnader.

1.4.5 Clearingtjänster

I Sverige och i andra länder handlas dagligen finansiella instrument och valuta för mycket betydande belopp. Enbart i Sverige uppgår den dagliga omsättningen till 100-300 miljarder kronor. Kopplingarna mellan värdepappersmarknaden och valutamarknaden är starka. Dessa marknader har också starka kopplingar till betalningsväsendet, eftersom de stora betalningsflödena som genereras av handeln i olika finansiella instrument och i valuta, svarar för en betydande del av det samlade flödet i det kommunikationsnät och i de fordringsrättsliga kedjor mellan banker, clearingorganisationer och centralbanker som betalningsväsendet utgör.

Sedan ett avslut kommit till stånd på de finansiella marknaderna skall leverans och betalning ske. Mellan avslutet och avvecklingen går vanligtvis viss tid. Vid avistaaffärer sker avvecklingen i de flesta fall två till fem dagar efter avslut medan det kan gå betydligt längre tid, ibland flera år, mellan avslutet och den tidpunkt vid vilken en derivat-transaktion slutligt avvecklas. Den fortsatta hanteringen av en affär efter avslutet kan variera men den efterföljande processen innehåller vanligen något eller några av följande moment; att på clearingmedlemmarnas vägnar göra avräkningar beträffande deras förpliktelser att leverera finansiella instrument⁵ eller att betala i svensk eller utländsk valuta, eller att genom inträdande som part eller som garant ta över ansvaret för förpliktelsernas fullgörande, eller på annat sätt sörja för att förpliktelserna avvecklas genom överförande av likvid eller instrument. Dessa moment benämndes tidigare clearing, nettning respektive avveckling. Sedan den 1 april 1996 används begreppet *clearing* som gemensam benämning på samtliga dessa moment.⁶ Parterna kan själva vidta vissa eller samtliga av dessa moment men det är vanligt att några av momenten eller samtliga på parternas vägnar vidtas av en bank eller ett värdepappersbolag eller av ett särskilt institut. Ett sådant institut kallas *clearingorganisation*.

⁵ Med *finansiellt instrument* förstås ett fondpapper och annan rättighet eller förpliktelse avsedd för handel på värdepappersmarknaden. Med *fondpapper* förstås aktie och obligation samt sådana andra delägarrätter eller fordringsrätter som är utgivna för allmän omsättning, andel i värdepappersfond och aktieägares rätt gentemot den som för hans räkning förvarar aktiebrev i ett utländskt bolag (depåbevis). Definitionerna finns i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument.

⁶ Se 1 kap. 4 § lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet och prop. 1995/96:50 s. 64 f.

1.4.6 Likviditetstjänster

Ordet likviditet används i olika sammanhang och kan ha lite olika betydelse. Det finns likvida medel, likvida tillgångar och likvida marknader. Likvida medel brukar användas i diskussionen om medel på konto och utgörs då av medel som lätt och till låga transaktionskostnader, kan omvandlas till kontanter. Medlen skall vara *tillgängliga* för att vara likvida. Likvida tillgångar omfattar kontanter och medel på konto, men brukar också användas i diskussionen om finansiella instrument och utgörs då av instrument som det finns många potentiella köpare av så att de går att sälja till ett givet marknadspris. Med likvida marknader brukar avses sådana marknader för finansiella instrument på vilka det går att sälja och köpa stora volymer utan att priset påverkas nämnvärt.

För att pengar skall ge avkastning måste de investeras. Sedlar och mynt är fullständigt likvida tillgångar som inte ger någon ränta. Finansiella institutioner och marknader skapar mer eller mindre likvida tillgångar som ger mer eller mindre avkastning, där likviditeten beror på till vilken kostnad (i vid bemärkelse) som tillgången kan omvandlas till sedlar och mynt.

Genom att ta emot medel på konto från många insättare kan ett institut skapa i det närmaste fullständigt likvida medel som är räntebärande. Bortsett från i huvudsak förutsebara säsongsmässiga variationer uppvägs en kunds uttag normalt av andra kunders insättningar. Följaktligen kan uttag från inlåningskonton uppfattas som s.k. oberoende händelser. Detta innebär att statistiska metoder kan användas för att beräkna de genomsnittliga nettouttagen och institutet kan anpassa sina likvida reserver därefter. Återstoden av medlen kan institutet placera i mindre likvida tillgångar som ger avkastning. Av denna anledning kan institutet betala ränta på de mottagna medlen. Genom att vidare placera medlen i många olika tillgångar vars avkastning i regel är oberoende av varandra, blir den totala avkastningen på tillgångarna relativt stabil. Följaktligen kan institutet erbjuda insättarna en likvid och relativt säker placering som ger avkastning. Detta innebär att institutet tillhandahåller en speciell form av förmögenhetsförvaltning som inkluderar *likviditetstjänster*. Insättarna kan sägas köpa en försäkring som ger dem rätt att ta ut medel från sina konton om de behöver likvida medel. Kostnaden för försäkringen består i skillnaden mellan räntan på mindre likvida placeringar och räntan på kontot. Institutet utnyttjar för sin likviditetsförsäkring samma princip som t.ex. ett brandförsäkringsbolag, som kan garantera att betala ersättning för nedbrunna hus för en premie som motsvarar en bråkdel av värdet av varje försäkringsobjekt genom att försäkra ett stort antal hus, s.k. riskpoolning.

Genom att tillhandahålla likviditetstjänster kan institutet öka effektiviteten i betalningsförmedlingen. För att de mottagna medlen skall kunna fungera som en depå av betalningsmedel måste de vara likvida, dvs. de måste kunna tas ut smidigt utan nämnvärda uppsägningskostnader. Likviditetstjänsten innebär att institutet kan erbjuda förmögenhetsförvaltning av transaktionsmedel. Således är marknaden för likviditetstjänster nära förbunden med marknaden för betalningstjänster. Den förstnämnda är emellertid mer konkurrensutsatt då det går att erbjuda likviditetstjänster på flera sätt och utan att erbjuda betalningstjänster. Exempelvis kan ett institut, i stället för att ta emot medel på konto, ge ut obligationer, vilka kan köpas och säljas på en andrahandsmarknad. I detta fall skapar institutet och marknaden tillsammans en likvid tillgång.

Etableringshindren har varit relativt höga då det gäller likviditetstjänster på grund av att det har varit förbehållet bankerna att ta emot inlåning på konto. Dessa hinder har emellertid sänkts, dels genom att det har blivit lättare att få oktroj, dels genom utvecklingen av finansiella marknader och instrument. I dag är tillgången på likviditetstjänster knappast beroende av de etablerade institutens verksamhet.

1.4.7 Finansieringstjänster

Det är inte alla som kan erhålla finansiering på värdepappersmarknaden, eftersom en förutsättning är att det finns allmänt tillgänglig information om utställare av värdepapper. En del, om vilka det finns viss information men inte tillräcklig, kan erhålla finansiering. Dessa kan behöva betala ett överpris då finansörerna kräver en riskpremie på grund av att informationen inte är tillräcklig. Dessutom är det betydande transaktionskostnader förknippade med att ge ut värdepapper, vilket inte är ekonomiskt försvarbart när det gäller små kapitalbehov.

Genom att skaffa information om kunden kan ett institut ordna finansiering till bättre villkor än vad kunden kan få på värdepappersmarknaden. Dessutom kan institutet fylla en funktion som kontrollorgan, dvs. att institutet övervakar och ibland även påverkar styrningen av kundens verksamhet. Med den införskaffade informationen som underlag kan institutet erbjuda olika tjänster. För det första kan institutet hjälpa till att ge ut värdepapper genom att stå som garant för en emission, s.k. emissionstjänster som diskuterades i avsnitt 1.4.2. För det andra kan institutet köpa dessa värdepapper själv. Detta är vad *investmentföretag* gör, varför kommittén har valt att benämna denna typ av tjänst *investmenttjänst*. Den finansieringsverksamhet som *investmentföretag* ägnar sig åt, dvs. köp av värdepapper, anser kommittén inte skall utgöra tillståndspliktig finansieringsverksamhet. *Investmenttjänster* behandlas där-

för inte i det följande. Absolut vanligast är dock att institutet beviljar kredit eller tillhandahåller någon närbesläktad finansieringsform som t.ex. factoring och leasing. Detta gäller speciellt hushåll och de små och medelstora företagen som inte kan ge ut värdepapper på marknaden.

Kredittjänster består av utvärdering av låntagaren och dennes eventuella säkerhet för lånet, finansiering av krediten samt övervakning av låntagarens verksamhet. Kredittjänster innebär således att institutet skaffar sig privat information om låntagaren, dvs. information som andra aktörer i ekonomin inte har.

Genom att ha långvariga relationer med sina kunder kan ett institut minska kostnaderna för att skaffa information om sina kunder. Eftersom långsiktiga relationer tar tid att bygga upp, är tillgången till finansieringstjänster beroende av de etablerade institutens verksamhet. Om ett institut går i konkurs medför det såväl privatekonomiska som samhälls-ekonomiska kostnader. Privatekonomiskt kan kunden ha svårt att finna en ny finansiär, i vart fall till samma finansieringskostnad. Samhälls-ekonomiskt kan värdefull information gå till spillo med en sämre resursallokering som resultat. Om det dessutom är många institut som går omkull samtidigt, kan resultatet bli att så många får problem med sin finansiering att det får effekter på ekonomin i stort.

Som redogörs för i avsnitt 1.4.2 kan ett institut genom att ta emot medel på konto tillhandahålla betalningstjänster knutna till kontot. Som redogörs för i avsnitt 1.4.5 kan institutet öka effektiviteten i betalningstjänsterna genom att samtidigt erbjuda likviditetstjänster. Genom att bevilja kunden en kreditlimit knuten till kontot kan institutet minska kostnaderna för kundens likviditetshantering ytterligare. Kreditlimiten innebär att kunden kan få en kredit lika snabbt och smidigt som denne kan ta ut medel från kontot. Att sköta likviditetshanteringen på värdepappersmarknaden är i praktiken omöjligt för hushåll och små och medelstora företag.

1.5 Banker och kreditmarknadsföretag

I detta avsnitt redogörs för vilka finansiella tjänster som tillhandahålls av banker och kreditmarknadsföretag.

1.5.1 Banker

Det finns tre olika typer av banker; bankaktiebolag, sparbanker och medlemsbanker. Av det 20-tal svenska bankaktiebolag som finns på marknaden svarar de fyra största bankerna – FöreningsSparbanken AB, Nordbanken AB, Skandinaviska Enskilda Banken AB och Svenska Handelsbanken AB – för ca 90 procent av bankernas sammanlagda balansomsättning. Som exempel på andra bankaktiebolag kan nämnas HSB Bank AB, GE Capital Bank AB, Dexia Kommunbank AB och Postgirot Bank AB. Sparbankerna (s.k. fristående) är åttio till antalet. Som exempel på sparbanker kan nämnas Bergslagens Sparbank och Falkenbergs Sparbank. Medlemsbankerna som drivs i associationsformen ekonomisk förening är endast två till antalet, nämligen JAK Medlemsbank och Ekobanken – Din Medlemsbank.

Bankrörelselagen innehåller bestämmelser om den rörelse som bankaktiebolag, sparbanker och medlemsbanker får bedriva. Kompletterande rörelse regler rörande kapitaltäckning och stora exponeringar finns i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag. Bestämmelser om hur en bank bildas och om dess organisation m.m. finns för bankaktiebolag i bankaktiebolagslagen (1987:618), för sparbanker i sparbankslagen (1987:619) och för medlemsbanker i lagen (1995:1570) om medlemsbanker. Fr.o.m. den 1 januari 1999 regleras frågor som rör bankaktiebolags bildande m.m. av bankrörelselagen och aktiebolagslagen.

I det följande används begreppet *bank* som gemensam benämning för bankaktiebolag, sparbanker och medlemsbanker om annat inte särskilt anges.

Bankrörelse, dvs. verksamhet i vilken ingår inlåning på konto om behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel, får endast bedrivas efter tillstånd. Tillstånd får endast ges till banker. Det som är särskiljande för bank i förhållande till andra finansiella institut är alltså *rätten* att ta emot inlåning på konto. Särskiljande är även *skyldigheten* för en bank att ta emot inlåning från allmänheten. Inlåningen har möjliggjort för bankerna att tillhandahålla effektiva betalningstjänster till inlåningskunderna på det sätt som beskrivs i 1.4.2. och därmed gett bankerna en dominerande roll i betalningsväsendet.

Flera banker spelar också en viktig roll i kreditförmedlingen och då framför allt vid förmedling av krediter till små och medelstora företag och av mycket korta krediter. Bankernas kontosystem möjliggör för bankerna att tillhandahålla krediter mycket snabbt och smidigt. Bankernas checkkrediter minskar kostnaderna för företagens likviditetshantering.

Många svenska banker är s.k. fullsortimentsbanker vilket innebär att de tillhandahåller alla de tjänster som redovisas i avsnitt 1.4, dvs. rådgivnings-, mäklar-, betalnings-, clearing-, likviditets- och finansieringstjänster samt förmögenhetsförvaltning. Den enda av tjänsterna i avsnitt 1.4 som banker inte tillhandahåller är investmenttjänster. Här kan tilläggas att banker såsom ägare till vissa kreditmarknadsföretag och andra företag som tillhandahåller finansiella tjänster, såsom värdepappersbolag, försäkringsbolag, clearingorganisationer och fondbolag även indirekt tillhandahåller sådana tjänster. Detta visar att banker är väsentliga för det finansiella systemet i flera avseenden. Om en bank skulle gå i konkurs skulle det medföra kostnader. Ju större bank som försätts i konkurs, desto högre kostnader och effekter på samhällsekonomin.

1.5.2 Kreditmarknadsföretag

Kreditmarknadsföretag är svenska aktiebolag eller ekonomiska föreningar som har tillstånd enligt lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet att driva finansieringsverksamhet. Sedan januari 1994 lyder de tidigare kreditaktiebolagen och finansbolagen under lagen om finansieringsverksamhet och har som gemensam beteckning kreditmarknadsföretag. Sedan januari 1997 inordnas vissa ekonomiska föreningar under samma regelverk. Lagen om finansieringsverksamhet innehåller bestämmelser om bl.a. tillståndsplikt, förutsättningar för att erhålla tillstånd, rörelseregler och tillsynsregler. Lagen om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag är också tillämplig på kreditmarknadsföretag.

Kreditmarknadsföretagen kan delas in i olika grupper där varje grupp har sitt begränsade område för kreditgivning, vilket framgår av bolagsordningen. I det följande görs skillnad mellan bostadsinstitut och övriga kreditmarknadsföretag.

Bostadsinstitut

Bostadsinstitut, eller hypoteksbolag, är de största bland kreditmarknadsföretagen. Det finns ett tiotal bostadsinstitut. Som exempel på bostadsinstitut kan nämnas Nordbanken Hypotek AB, Skandiabanken Bolån AB och Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB).

Den primära uppgiften för bostadsinstituten är att finansiera bostäder. Därtill sker i viss omfattning finansiering av kommersiella fastigheter. Utlåningen sker mot säkerheter i huvudsak i form av panträtter i fast egendom eller kommunal borgen. En viktig del av verksamheten är således att värdera säkerheter. Denna typ av krediter tillhandahålls också

av banker och försäkringsbolag, men bostadsinstituterna står för den övervägande delen av bostadsfinansieringen. Bostadsinstitutens sammanlagda utlåning är betydligt större än bankernas och uppgick vid årsskiftet 1997/98 till över 1 217 miljarder kronor.

Bostadsinstituterna finansierar sin kreditgivning huvudsakligen genom att emittera obligationer och certifikat på värdepappersmarknaden. Genom att kreditgivningen sker mot säkerhet och att instituten lånar ut till många låntagare vars betalningsförmåga är oberoende av varandra, kan instituten normalt erbjuda en säker avkastning på sina upplåningsinstrument. Eftersom dessa är standardiserade och omsätts på värdepappersmarknaden är de även likvida, dvs. innehavaren kan alltid sälja dem, dock med risk för att priset har fallit. Detta innebär att bostadsinstituterna tillhandahåller likviditetstjänster även om medel placerade i en bostadsobligation inte är lika likvida som bankernas inlåning.

Övriga kreditmarknadsföretag

Övriga kreditmarknadsföretag utgörs av de tidigare ej bostadsfinansierande kreditaktiebolagen och finansbolagen.

I kreditaktiebolagen, som ibland kallas näringslivsinstitut, är verksamheten inriktad på kreditgivning till näringslivet eller vissa sektorer av näringslivet. Som exempel på sådana institut kan nämnas Lantbrukskredit AB, NB Industrikredit AB och Landshypotek AB. Finansieringen sker numera genom obligationslån, certifikatprogram eller reverser på marknadsmässiga villkor; vissa institut hade tidigare statliga garantier för sin upplåning.

Finansbolagen bedriver finansieringsverksamhet riktad till hushåll och företag, t.ex. i form av reverslån, avbetalningskrediter, kontokrediter samt leasing och factoring. Som exempel på finansbolag med avbetalningskrediter kan nämnas Josefssons Finans AB och Volvofinans Konto AB. Som exempel på leasingbolag kan nämnas GE Capital Bilfinans AB och WASA Försäkring Kreditmarknad AB. Preem Finans AB och Svea Ekonomi kan nämnas som exempel på factoringbolag. Finansbolagen finansierar verksamheten huvudsakligen med lån från andra finansiella institut och då främst banker. Några stora bolag ger emellertid ut marknadsbevis och certifikat på värdepappersmarknaden. Säkerheten eller likviditeten i dessa är inte lika god som när det gäller bankernas upplåningsinstrument.

1.6 Andra företag som tillhandahåller finansiella tjänster

I detta avsnitt redogörs för vissa företag och institut som tillhandahåller finansiella tjänster. Några bedriver en ren finansiell verksamhet, t.ex. värdepappersbolag och försäkringsbolag. I andra företag utgör den finansiella verksamheten närmast en bisyssla, t.ex. i bensinbolag.

1.6.1 Värdepappersbolag

Ett värdepappersbolag är ett svensk aktiebolag som har fått tillstånd att driva värdepappersrörelse. Som exempel på värdepappersbolag kan nämnas Carnegie Kapitalförvaltning AB och Hagströmer & Qviberg Fondkommission AB. Ett åttiotial värdepappersbolag finns på marknaden i dag.

Värdepappersrörelse är verksamhet som består i att yrkesmässigt tillhandahålla vissa i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse angivna tjänster, t.ex. handel med finansiella instrument för annans räkning i eget namn och handel med finansiella instrument för egen räkning. Värdepappersrörelselagen innehåller bestämmelser om bl.a. tillståndsplikt, förutsättningar för att erhålla tillstånd, rörelseregler, rätt för värdepappersbolag att förvärva finansiella instrument och tillsyn av Finansinspektionen. Regler om kapitaltäckning och stora exponeringar finns i lagen om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag.

Värdepappersbolagens huvudsakliga funktion är att bedriva handel med värdepapper för kunders räkning i eget namn, s.k. kommissionshandel. Värdepappersbolag tillhandahåller också mäklartjänster som beskrivits ovan under avsnitt 1.4.2. Vidare tillhandahåller vissa värdepappersbolag likviditetstjänster genom att ta emot kunders medel på konto (inlåning) samt finansieringstjänster genom att ge krediter, dvs. sådana tjänster som beskrivs i avsnitt 1.4.6 och 1.4.7. Förutsättningen för att ett värdepappersbolag skall få ta emot inlåning enligt nuvarande reglering är att bolaget också har tillstånd att ge krediter och att såväl inlåningen som kreditgivningens underlättar värdepappersrörelsen.

1.6.2 Försäkringsbolag och understödsföreningar

Försäkringsbolag är endera aktiebolag eller ömsesidiga bolag som har tillstånd enligt försäkringsrörelselagen (1982:713) att bedriva försäkringsrörelse. Ömsesidiga försäkringsbolag ägs av sina försäkringstagare.

Försäkringsbolagens rörelse regleras i försäkringsrörelselagen. De näringsrättsliga reglerna i lagen delar upp försäkringsbolagens verksamhet i skadeförsäkringsrörelse och i livförsäkringsrörelse. Dessa verksamheter skall i princip drivas i olika bolag. Vissa försäkringar kan dock förekomma i såväl skade- som livförsäkringsbolag. Till skadeförsäkringsrörelse hör bl.a. sakförsäkringar. Till livförsäkringsrörelse hör dödsfalls- och livsfallförsäkringar. Det är endast försäkringar som är kopplade till förmögenhetsförvaltningen, dvs. livförsäkringar och andra kapitalförsäkringar, som är av intresse i detta sammanhang. En särskild form av livförsäkring är försäkringar med anknytning till värdepappersfonder. Försäkringsformen kallas fondförsäkring eller unitlinked-försäkring och skall drivas i särskilt bolag, s.k. fondförsäkringsaktiebolag. I lagen (1989:1079) om livförsäkring med anknytning till värdepappersfonder finns särskilda regler för denna livförsäkring.

För närvarande finns drygt tjugo livförsäkringsbolag på marknaden. Som exempel på livförsäkringsbolag kan nämnas Landia Livförsäkringsaktiebolag, Livförsäkringsaktiebolaget LIVIA, Folksam ömsesidig livförsäkring och Försäkringsbolaget SPP. Det finns i dag tio fondförsäkringsaktiebolag på marknaden, t.ex. SparFond, livförsäkringsaktiebolag och AMF Fondförsäkringsaktiebolag.

I detta sammanhang bör även försäkringsverksamhet som bedrivs av understödsföreningar nämnas. En understödsförening är en förening för inbördes bistånd med uppgift att lämna sjukhjälp, begravningshjälp, pension eller liknande understöd åt sina medlemmar eller deras anhöriga. Verksamheten i föreningarna regleras i lagen (1972:272) om understödsföreningar. Lagen är för närvarande föremål för översyn. Reformerade regler har föreslagits i betänkandet Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem, SOU 1998:82. En understödsförening kan meddela pensionsförsäkring, kapitalförsäkring eller sjukförsäkring.

Kännetecknande för livförsäkringsbolag och understödsföreningar som i sin rörelse meddelar kapitalförsäkringar är att de erbjuder försäkringar kopplade till förmögenhetsförvaltningen (se avsnitt 1.4.3). Sådana försäkringsbolag fyller en viktig roll som förmögenhetsförvaltare i det svenska finansiella systemet.

1.6.3 Clearingorganisationer

En clearingorganisation är ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som har fått tillstånd enligt lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet att bedriva clearingverksamhet. Clearingverksamhet är fortlöpande verksamhet som består i att på clearingmedlemmarnas vägnar göra avräkningar beträffande deras förpliktelser och

leverera finansiella instrument eller att betala i svensk eller utländsk valuta, eller att genom inträdande som part eller som garant ta över ansvaret för förpliktelseernas fullgörande, eller på annat sätt sörja för att förpliktelseerna avvecklas genom överförande av likvid eller instrument.⁷

Den clearingverksamhet som bedrivs av clearingorganisationer regleras av lagen om börs- och clearingverksamhet. Denna lag innehåller bestämmelser om bl.a. tillståndsplikt, förutsättningar för tillstånd, rörelse-regler och tillsyn av Finansinspektionen. Regleringen av clearingverksamhet riktar sig mot sådan verksamhet som är av betydelse för den finansiella marknaden och det finansiella systemets stabilitet. Riksbanksclearingen samt clearingverksamhet som huvudsakligen allmänheten deltar i är inte tillståndspliktig enligt lagen om börs- och clearingverksamhet. Riksbanksclearingen behandlas utförligare i avsnitt 1.7.2.

Som exempel på clearingorganisationer kan nämnas Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag (VPC), OM Stockholm AB (OM) och Bankgirocentralen BGC AB (BGC). VPC intar en central ställning vad avser kontohållning, clearing och avveckling av instrument, i första hand aktier och obligationer, registrerade i VPC:s kontosystem (VP-systemet). På derivatmarknaden intar OM en central ställning genom att bolaget dels clearar de derivatinstrument som handlas på OM:s börs, dels clearar en betydande del av de derivatinstrument som handlas direkt mellan parterna och deras ombud på penningmarknaden, främst ränteterminer. BGC bedriver ett system för clearing av betalningsförpliktelser mellan bl.a. banker, myndigheter, företag och privatpersoner, bankgirot. Bankgirots verksamhet består främst i att cleara s.k. massbetalningar, dvs. hushållens och företagets betalningar. Bankgirots clearingverksamhet faller under lagen om börs- och clearingverksamhets tillämpningsområde endast såvitt gäller bankgirots nettning av betalningar mellan de deltagande bankerna.⁸

Clearingorganisationernas clearingtjänster (avsnitt 1.4.5) har betydelse för effektiviteten i handeln på de finansiella marknaderna och i betalningsförmedlingen.

⁷ Se 1 kap. 4 § lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet och prop. 1995/96:50 s. 64 f.

⁸ Se prop. 1995/96:50 s. 77 och 137.

1.6.4 Fondbolag

Ett fondbolag är ett svenskt aktiebolag som har fått tillstånd enligt lagen (1990:1114) om värdepappersfonder att utöva fondverksamhet. Med fondverksamhet avses förvaltning av en värdepappersfond och den försäljning och inlösen av andelar i fonden som utövas av ett fondbolag. En värdepappersfond består av fondpapper och andra finansiella instrument. Den bildas genom kapitaltillskott från allmänheten och ägs av dem som har tillskjutit kapital. Ett fondbolags huvudsakliga uppgift är att tillhandahålla förmögenhetsförvaltning på det sätt som har beskrivits i avsnitt 1.4.3.

Det finns i dag ett åttiotal fondbolag. Däribland kan nämnas Banco Fondaktiebolag och Alfred Berg Fonder Aktiebolag.

Den fondverksamhet som ett fondbolag får ägna sig åt regleras i lagen om värdepappersfonder. Denna lag innehåller bestämmelser om tillståndsplikt, förutsättningar för att erhålla tillstånd, placeringsbestämmelser, regler om informationsplikt samt tillsyn av Finansinspektionen.

1.6.5 Kortföretag

Med kortföretag avses i detta sammanhang företag som ger ut kontokort eller förbetalda kort. Kontokort är ett kort som kan användas för betalningar genom att det ger tillgång till tillgodohavande eller kredit på ett konto. Ett kontantkort (eller smart kort) kan också användas för utförande av betalningar genom att det finns en inbyggd krets i kortet vilken har en minnesfunktion som innehåller information om att ett visst värde finns lagrat på kortet. Ett kontantkort kan vara av engångskaraktär eller vara möjligt att återuppladda. Såväl kontokort som kontantkort används vid betalningsförmedling.

Banker och kreditmarknadsföretag är kortutgivare. Inom detaljhandeln och bensinbranschen finns också ett stort antal företag som ger ut kort. Flera av dessa företag tar även emot inlåning, s.k. kundmedel på konto, och ger krediter. I vissa fall sker betalning genom debitering av kortinnehavarens tillgodohavande på konto (*debitkort*). I andra fall sker betalning genom att kortinnehavaren utnyttjar ett beviljat kreditutrymme (*kreditkort*). Det förekommer också att företag tillhandahåller en finansieringstjänst genom att kortinnehavaren betalar för gjorda inköp av varor eller tjänster efter fakturering (*betalkort*). Dessa företag tillhandahåller således inte enbart betalningstjänster utan också likviditets- och finansieringstjänster.

I dag saknas reglering som tar direkt sikte på betalningsförmedling; däribland betalningstjänster knutna till kontokort och kontantkort.⁹ Bankers och kreditmarknadsföretags verksamhet omfattas som tidigare nämnts av den finansiella lagstiftningen. Därmed träffas även deras kortverksamhet av viss reglering. Företag inom detaljhandeln och bensinbranschen som tar emot s.k. kundmedel på konto har genom bestämmelser i bankrörelselagen (1 kap. 2 a-c §§) ålagts att informera insättaren bl.a. om att kontoinsättningarna inte omfattas av insättningsgarantin. Den betalningstjänst som tillhandahålls av s.k. betalkortföretag, t.ex. American Express, träffas inte av den finansiella lagstiftningen. Finansieringstjänsten som tillhandahålls av American Express har i den praktiska tillämpningen betraktats som betalningsanstånd och därmed inte bedömts vara tillståndspliktig finansieringsverksamhet enligt lagen om finansieringsverksamhet.¹⁰

1.7 Statens roll i det finansiella systemet

1.7.1 Finansinspektionen

Finansinspektionen är central förvaltningsmyndighet för tillsynen över finansiella marknader, kreditinstitut och det enskilda försäkringsväsendet. Enligt instruktionen för Finansinspektionen är de övergripande målen för inspektionens verksamhet att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet samt att verka för ett gott konsumentskydd.¹¹ Enligt instruktionen åligger det Finansinspektionen att utöva tillsyn i enlighet med vad som anges i lag eller annan författning, följa och analysera utvecklingen inom verksamhetsområdet, meddela föreskrifter samt handlägga förvaltningsärenden i enlighet med lag eller annan författning och medverka i internationellt samarbete som rör inspektionens verksamhetsområde.¹² Finansinspektionen ansvarar vidare för framställning av statistik över finansiella marknader, kreditinstitut och försäkringsområdet. Finansinspektionens *tillsyn* tar sikte på stabiliteten i enskilda institut.

Finansinspektionen presenterar sina verksamhetsmål på följande sätt i en folder från januari 1998 och anknyter där till de övergripande målen

⁹ Förslaget till en ny lag om betaltjänster (SOU 1995:69) bereds inom regeringskansliet.

¹⁰ Se regeringens beslut 4/1981. Beslutet behandlas i SOU 1994:66 s. 240.

¹¹ Se 1 § instruktionen.

¹² Se 2 § instruktionen.

så som de anges i instruktionen för inspektionen. ”För att bidra till *stabilitet* på de finansiella marknaderna skall inspektionen: analysera utvecklingen på marknaderna samt i instituten, systematiskt utvärdera var problem- och riskområden finns, granska verksamheten i instituten och på detta sätt bidra till att dessa verkar med ett rimligt risktagande, genom normgivning verka för att instituten bedriver sin verksamhet inom ramen för gällande regler. För att bidra till *effektivitet* på de finansiella marknaderna skall inspektionen: verka för att en tillfredsställande information ges till konsumenter och andra aktörer på de finansiella marknaderna, verka för självdisciplin och självreglering hos företagen på de finansiella marknaderna, verka för god genomlysning av institutens finansiella ställning. För att bidra till ett *gott konsumentskydd* skall inspektionen: följa upp att instituten följer lagar, förordningar och andra regler, verka för en god etik inom det finansiella systemet, verka för att aktörerna på de finansiella marknaderna svarar mot högt ställda krav på integritet, kompetens och god affärssed.”¹³

Finansinspektionens arbete var tidigare institutionellt präglad men sedan första halvåret 1994 har tillsynen blivit mer funktionellt inriktad. Inspektionen är indelad i fyra avdelningar; en kreditmarknadsavdelning, en administrativ avdelning samt särskilda enheter för konsumenträtt och redovisning som är direkt underställda generaldirektören i likhet med ett verksledningskansli där informations-, utvecklings- och metodfrågor samt vissa internationella frågor handläggs. Varje sakavdelning är indelad i tre olika enheter; finansiell analys, operativ tillsyn samt tillstånds- och rättsfrågor. På värdepappersavdelningen finns även en enhet för insiderutredning.

1.7.2 Riksbanken

Riksbanken är en myndighet under riksdagen som bl.a. har till uppgift enligt vad som framgår av 9 kap. 12 § regeringsformen att ha ansvar för valuta- och kreditpolitik och främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Riksbankens uppgift att verka för säkerheten i betalningsväsendet uttrycks även i 22 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank som att Riksbanken skall ”övervaka betalningssystemets stabilitet”.¹⁴ Riksbankens *övervakning* riktar sig mot ett system eller en

¹³ Se Finansinspektionen, En presentation, s. 3 f.

¹⁴ I prop. 1997/98:40, Riksbankens ställning, föreslås vissa ändringar i regeringsformen i syfte att stärka Riksbankens ställning. Enligt den föreslagna lydelsen av 9 kap. 12 § regeringsformen skall Riksbanken alltjämt ha ansvaret för penningpolitiken. Ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor överförs från Riksbanken till regeringen. Det skall alltjämt åligga Riksbanken att

marknad. Övervakningsuppgiften har karaktären av ett fortlöpande uppföljningsansvar som även är framåtblickande i den meningen att Riksbanken i övervakningsarbetet kan få indikationer på problem som kan uppstå inom betalningsväsendet. Riksbankens övervakning innefattar att stabiliteten i vissa centrala institut följs.

Riksbanken deltar i det finansiella systemet på flera olika sätt genom att tillhandahålla betalningstjänster, likviditetstjänster och finansieringstjänster.

Förutom att ge ut sedlar och mynt, tillhandahåller Riksbanken ett system för clearing och avveckling av *stora betalningar* (large-value payments) mellan bankerna, det s.k. RIX-systemet. Till stora betalningar hör betalningar som är beloppsmässigt stora och som avser betalningar mellan banker och andra finansiella institut. Övriga betalningar kallas *massbetalningar* (retail payments).¹⁵ Alla transaktioner som innebär att en bank får ett krav på en annan bank regleras slutligt i RIX-systemet. Bankernas interna system för valutaaffärer, betalningar via SWIFT,¹⁶ dataclearingen m.fl. töms vid olika tidpunkter och krav och gottgörelser registreras i RIX. Över bankernas konton i Riksbanken avvecklas också riksbankens egna transaktioner med bankerna. Riksbanken prövar vilka som skall ges tillträde till RIX. För närvarande har förutom banker, clearingorganisationer och andra finansiella institut som står under tillsyn och bedöms vara av särskild betydelse för betalningsväsendet eller penningpolitiken tillträde till RIX.

I syfte att säkerställa ett friktionsfritt betalningsflöde kan Riksbanken bevilja kredit till bankerna under dagen i RIX-systemet. Detta kallas intradagkredit. Lån under dagen ges utan ränta. Enligt 18 § första stycket riksbankslagen kan sådan kredit endast ges till banker. Om det finns synnerliga skäl får Riksbanken enligt 18 § andra stycket riksbankslagen bevilja banker och andra företag som står under tillsyn av Finansinspektionen kredit. Denna möjlighet kallas att Riksbanken agerar som "lender of last resort".

främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Detta åliggande skall endast framgå av riksbankslagen (a. prop. s. 54 och 86). Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 1999.

¹⁵ Det är svårt att dra en exakt skiljelinje mellan stora betalningar och massbetalningar eftersom massbetalningar, t.ex. post- och bankgirobetalningar, aggregeras och blir en stor betalning i RIX-systemet.

¹⁶ SWIFT är ett bolag med säte i Bryssel som driver ett databaserat system för internationell betalningsförmedling via teleförbindelser.

1.7.3 Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret är en central förvaltningsmyndighet under Finansdepartementet. Enligt instruktionen för Riksgäldskontoret (1996:311) består kontorets huvuduppgifter i att förvalta statsskulden, tillhandahålla sådan utlåning som riksdagen har beslutat om och ta emot medel på konto och därmed skapa säkra placeringsalternativ. Vidare skall Riksgäldskontoret utfärda och bevaka sådana garantier som riksdagen har beslutat om, samordna och meddela föreskrifter och allmänna råd för andra myndigheters verksamhet med statliga garantier och statliga lån till näringslivet samt göra prognoser över betalningar till och från staten. Riksgäldskontoret fyller sålunda en viktig roll när det gäller att skapa marknader med god likviditet och att tillhandahålla säkra placeringsalternativ.

1.7.4 Garantisystem

I det finansiella systemet finns statligt reglerade garantisystem som påverkar verksamhetsförutsättningarna för de finansiella instituten. Systemen påverkar även värdet av institutens finansiella tjänster.

Insättningsgaranti

Lagen (1995:1571) om insättningsgaranti trädde i kraft den 1 januari 1996. Garantin administreras av en statlig myndighet, Insättningsgarantinämnden, men finansieras genom att de anslutna instituten betalar en årlig avgift.

Insättningsgarantin, som ger ett kapitalvärdeskydd omfattar insättningar upp till ett belopp om 250 000 kronor hos banker samt värdepappersbolag och vissa utländska värdepappersföretag med tillstånd att ta emot kunders medel på konto. En förutsättning för att en insättning skall omfattas av garantin är att den är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel.

Ersättning kan aktualiseras endast om ett institut sätts i konkurs. Ersättningen skall betalas ut så snart det kan ske och senast inom tre månader från den dag domstol har försatt institutet i konkurs. Insättningsgarantinämnden kan dock ansöka om fristförlängning.

Investerarskydd

Enligt rådets direktiv 97/9/EG av den 3 mars 1997 om system för ersättning för investerare (investerarskyddsdirektivet) skall regler om investerarskydd införas i medlemsländerna. Direktivet syftar till att skapa

ett skydd för investerares tillgångar i investeringsverksamhet om ett kreditinstitut eller värdepappersföretag går i konkurs eller på annat liknande sätt sätts ur stånd att fullgöra sina ekonomiska åtaganden. En förutsättning för att skyddssystemet skall träda in är att en investerare inte kan återfå finansiella instrument eller pengar som institutet innehåller för investerarens räkning.

I prop. 1998/99:30 föreslås att en lag om investerarskydd införs. Den nya lagen som bygger på EG-direktivet föreslås träda i kraft den 1 maj 1999. Genom lagen införs ett skydd för investerares finansiella instrument och likvida medel som handhas av värdepappersinstitut i samband med tjänster som instituten utför. Investerarskyddet träder in om ett värdepappersinstitut försätts i konkurs, eller om en utländsk myndighet förklarar att finansiella instrument och likvida medel är indisponibla, och investeraren inte kan få tillbaka sina tillgångar. Värdepappersinstitut är i regel skyldiga att hålla finansiella instrument och likvida medel som tillhör investerare åtskilda från sina egna tillgångar. Investerarna har därför normalt separationsrätt till sina tillgångar om institutet går i konkurs. Först om tillgångarna sammanblandas med institutets egna, eller om de på grund av brottslig handling inte finns kvar, uppkommer en situation där investerarskyddet kan behöva ersätta investerare.

En investerare skall kunna få ersättning från investerarskyddet med sammanlagt högst 250 000 kronor per institut. Till skillnad mot insättningsgarantin innebär investerarskyddet inte något kapitalvärdeskydd. Ingen självrisk tas ut vid ersättning. För medel som även omfattas av lagen om insättningsgaranti skall bestämmelserna i den lagen tillämpas. Detta innebär bl.a. att medel som finns på konto hos ett värdepappersinstitut även fortsättningsvis kommer att täckas av insättningsgarantin.

Investerarskyddet skall enligt förslaget administreras av Insättningsgarantinämnden och finansieras genom avgifter av de institut som tillhör skyddet. Nämnden ges stor flexibilitet när det gäller valet av metod för att säkerställa utbetalningar från investerarskyddet. Nämnden kan t.ex. välja mellan att fondera de avgifter som betalas av instituten eller att teckna en kollektiv försäkring. Vidare får nämnden en möjlighet att låna medel hos Riksgäldskontoret.

Ett garantisystem för försäkringsersättningar

Försäkringsgarantiutredningen har i sitt betänkande Försäkringsgaranti (SOU 1998:22) lämnat ett förslag på utformning av ett garantisystem för försäkringsersättningar. Syftet med garantisystemet är att försäkringstagarna skall få ersättning enligt ingångna avtal även om ett försäkringsbolag råkar i ekonomiska svårigheter. Efter det att ett bolag har försatts i konkurs gäller en garanti som skall tillförsäkra de ersättnings-

berättigade i vart fall större delen av försäkringsersättningen. EG-rätten ställer inte krav på att medlemsländerna skall införa ett garantisystem. – Betänkandet bereds för närvarande i regeringskansliet.

2 Bankkrisen – bakgrund, förlopp och lärdomar

2.1 Inledning

Det svenska finansiella systemet skakades i sina grundvalar i början av 1990-talet. Ett av de första tecknen på att allt inte stod rätt till var när finansbolaget Nyckeln i september 1990 ställde in betalningarna. Ett år senare tvingades staten ingripa för att rädda Nordbanken och Första Sparbanken. Problemen spred sig till andra institut och hotade stabiliteten i hela det finansiella systemet, varför regeringen i ett pressmeddelande i september 1992 utfäste sig att ge stöd till kreditinstitut som inte kunde fullgöra sina förpliktelser. Detta löfte, den s.k. bankgarantin, stadfästes senare av riksdagen.

Detta händelseförlopp brukar benämnas bankkrisen. Även om det i första hand var banker och finansbolag som hamnade i akut kris kom krisen att omfatta hela det finansiella systemet. Såväl hypoteksinstitut som försäkringsbolag och andra finansiella företag drabbades av stora problem. De samlade kreditförlusterna bland kreditinstituten från början av 1990 till mitten av 1995 beräknas överstiga 200 miljarder kronor.¹⁷

En stor del av dessa kreditförluster har belastat kreditinstitutens kunder och ägare genom höga utlåningsräntor och låga inlåningsräntor respektive utebliven utdelning och lägre värde på aktierna. Staten, dvs. skattebetalarna, har också tvingats att ta ett omfattande ansvar. Statens direkta åtagande kom som mest att omfatta sammantaget nära 100 miljarder kronor, varav ca 60 miljarder kronor har belastat statsbudgeten. Det förefaller emellertid som att en stor del av statens kostnader kan återvinnas på grund av den gynsamma utvecklingen under senare år.

Det är viktigt att betona att bankernas kreditförluster i sig inte utgör samhällsekonomiska kostnader. Inte heller fastighetsprisernas fall i början av 1990-talet, som medförde förmögenhetsförluster för bl.a. fastighetsägare, kreditinstitut och staten, utgör samhällsekonomiska kostnader utan endast förmögenhetsöverföringar, framför allt mellan dem som drabbades av priset och dem som sålde sina fastigheter i tid. Däremot har finanskrisen sannolikt medfört stora samhällsekonomiska kostnader genom att 1980-talets prisuppgång på fastigheter ledde till en samhälls-

¹⁷ Se prop. 1994/95:100, bilaga 8.

ekonomiskt omotiverad byggverksamhet. Denna nyproduktion medförde en överföring av reala och mänskliga resurser till byggsektorn där de, sett i efterhand, inte behövdes i denna utsträckning.

Av allt att döma hade den finansiella krisen avsevärda reala effekter genom att den bidrog till att fördjupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet med allt vad det innebar i form av utslagning av produktionskapacitet. Bankernas omfattande kreditförluster medförde en urholkning av deras kapitalbas och därmed en begränsning av deras utlåningskapacitet. Detta kan ha medfört effekter på den reala ekonomin i form av uteblivna investeringar och konkurser. Det är emellertid svårt att finna klara belegg för att kreditförsörjningen skulle stramats åt på ett panikartat och onödigt hårt sätt. Det är naturligt att bankerna är mer försiktiga i sin kreditbedömning då konjunkturen är svag.

Mot denna bakgrund är det angeläget att försöka identifiera vilka faktorer som bidrog till krisens uppkomst och klargöra i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att genomföra förändringar i den lagstiftning som reglerar bankernas och andra instituts verksamhet liksom i den offentliga tillsynen av verksamheten för att förhindra att kriser av det här slaget uppkommer i framtiden. I detta sammanhang är det också naturligt att analysera de åtgärder som vidtogs för att hantera krisförloppet och försöka bedöma i vad mån det finns skäl att förändra den institutionella ramen för hantering av krisdrabbade institut.

I detta kapitel görs en övergripande analys av bakgrunden till krisen i syfte att försöka få en samlad syn på de frågeställningar som kommittén har att pröva. Slutsatserna läggs till grund för de överväganden som görs i de följande kapitlen. Kapitlet innehåller en översiktlig beskrivning av bakgrunden till krisen, liksom själva förloppet och de åtgärder som vidtagits. Med utgångspunkt från denna beskrivning förs en mer ingående diskussion om de tidigare kreditregleringarnas betydelse för krisens uppkomst och omfattning. De åtgärder som staten vidtagit för att bemästra krisen analyseras i ett särskilt avsnitt. I det avslutande avsnittet sammanfattas de viktigaste slutsatserna.

2.2 Uppkomsten – överhettning och kreditexpansion

2.2.1 Den makroekonomiska bakgrunden

Bankkrisen föregicks av en kraftig kreditexpansion som följde efter avregleringen av kreditmarknaden i mitten av 1980-talet. Den årliga genomsnittliga nettoökningen av lånestocken 1986-1990 var 207 miljarder kronor, vilket kan jämföras med 62 miljarder kronor för åren 1980-1985 avseende motsvarande mått. Det var framför allt sloandet av utlåningstaket 1985 som gjorde det möjligt för kreditinstituten att tillgodose den ökade kreditefterfrågan som uppkom till följd av den starka ekonomiska tillväxten under 1980-talet.

Sverige upplevde mellan 1982 och 1989 en av de längsta högkonjunkturerna under efterkrigstiden. Högkonjunktursens första fas grundades delvis på en internationell konjunkturuppgång, men framför allt på devalveringarna 1981 och 1982. Devalveringarna skapade en undervärderad krona som medförde en kraftig exportledd stimulans av den svenska ekonomin. Eftersom konjunktursvängningar normalt är ca fyra år kunde en nedgång av den starka svenska konjunkturen väntas vid mitten av 1980-talet. Tidpunkten för sloandet av utlåningstaket förväntades således sammanfalla med inledningen till en lågkonjunktur.

En antydning till en avmattning kunde förvisso registreras under slutet av 1985. Denna blev emellertid kortvarig. När OPEC:s samarbete kollapsade i början av 1986 sjönk oljepriserna kraftigt vilket förlängde den internationella högkonjunkturen. Denna bidrog tillsammans med den växande inhemska efterfrågan till en fortsatt hög tillväxt i den svenska ekonomin. Den kraftiga efterfrågan medförde snart kapacitetsbrist och effekten på inflationen dröjde inte. Inflationen hade fallit under i princip hela 1980-talets första hälft men tog ordentlig fart under 1987 och avmattades inte förrän 1991.

Mycket tyder på att det inte gjordes tillräckligt ekonomiskpolitiskt för att dämpa den exceptionella efterfrågetillväxten. Den fasta växelkurspolitiken innebar att penningpolitiken inriktades främst på att balansera kapitalflödena vid försvaret av den fasta växelkursen. Exempelvis skulle ett försök att dämpa kreditexpansionen med en åtstramande penningpolitisk åtgärd, som medförde en avvikelse från den räntenivå som var förenlig med den fasta växelkursen, leda till ett inflöde av kapital som i sin tur medförde att växelkursen avvek från dess målsatta nivå. Således kunde penningpolitiken i princip inte användas som ett självständigt styrmedel för att påverka den överhettade efterfrågan. Därmed var det finanspolitiken som bar ansvaret för att strama åt efterfrågan då

ekonomin visade tendenser till överhettning. Någon åtstramning skedde inte. Förmodligen bidrog detta i hög grad till att krisen senare blev så djup.

Även om den svenska nominalräntan var relativt hög under 1980-talet, jämfört med 1970-talets nivåer, innebar inflationen och det dåvarande företagsskattesystemet att realräntan efter skatt var mycket låg. De stora skattekilarna i kapitalbeskattningen under denna period innebar att lånefinansiering gav en avsevärt lägre effektiv skattesats än en finansiering med upparbetade vinstmedel eller med en nyemission. Skattesystemet sänkte företagets kapitalavkastningskrav, vilket stimulerade investerings- och kreditefterfrågan. Även skattesystemet för privatpersoner, som medgav full avdragsrätt för räntekostnader, uppmuntrade till hushållens låntagande och bidrog till att konsumtionsefterfrågan blev mycket stark.

Den höga inflationen och lönestegringstakten under slutet av 1980-talet innebar att den svenska exportindustrins internationella konkurrenskraft urholkades. Dessutom smittade den begynnande lågkonjunkturen i omvärlden, särskilt i Västeuropa, under 1990-talets inledning av sig på den svenska ekonomin. Den tilltagande kostnadskrisen, tillsammans med Sveriges rykte om att devalvera vid stigande arbetslöshet, innebar en minskad tilltro till den fasta växelkursen, vilket kom till uttryck i höjda räntor i förhållande till omvärlden. Dessutom påverkades den svenska räntan av den stigande internationella räntenivån. I förening med att inflationen sjönk dramatiskt i den dalande konjunkturen innebar detta att realräntan ökade kraftigt. Mellan 1991 och 1992 ökade den realiserade realräntan från 1,5 till 8 procent.¹⁸ Skattereformen 1991, som i ett slag sänkte avdragsrätten till 30 procent, medförde att realräntan efter skatt steg från -1,5 till 5 procent. Denna utveckling höjde avkastningskravet på investeringar dramatiskt, vilket naturligen hämmade investeringsviljan och pressade tillgångspriserna.

Denna realräntechock i kombination med den minskade efterfrågan ledde till att många företag, liksom privatpersoner, med hög skuldsättningsgrad fick akuta betalningsproblem. Problemen blev än större bland bygg- och fastighetsbolagen eftersom fastighetspriserna sjönk, bl.a. som en följd av den höjda realräntan.

2.2.2 Utvecklingen på fastighetsmarknaden

Utvecklingen på fastighetsmarknaden under 1980-talets andra hälft är av central betydelse för krisens uppkomst. Det fanns en betydande väx-

¹⁸ 5-års statsobligationsränta deflaterad med konsumentprisindex (KPI).

elverkan mellan utvecklingen på kreditmarknaden och fastighetsmarknaden. Bankerna hade en nyckelroll i kopplingen mellan dessa marknader och i den utveckling som bidrog till den snabba tillväxten i kredit efterfrågan och därmed kreditexpansionen.

Den svenska fastighetsmarknaden uppvisade tydliga tecken på överhettning mellan åren 1987 och 1990. Överhettningen tog sig uttryck i stigande omsättning, ökat byggande och framför allt i kraftigt stigande priser. Prisstegringarna gällde för i princip alla typer av fastigheter, men de var i särklass störst för kommersiella fastigheter i storstadsområdena. Den genomsnittliga årliga reala prisuppgången för kommersiella fastigheter under perioden 1984-1990 uppgick till närmare 10 procent.¹⁹ I attraktiva storstadsområden förekom årliga prisstegringar i storleksordningen 25 procent. En viktig anledning till denna utveckling var att den höga ekonomiska aktiviteten ledde till brist på kommersiella lokaler, eftersom utbudet på dessa inte kan påverkas på kort sikt. Detta gjorde att hyrorna steg under hela 1980-talet. Realt låg hyresnivån 1990 mer än dubbelt så högt som tio år tidigare. En annan viktig anledning till att priserna drevs uppåt var sänkta direktavkastningskrav. Detta krav kan kortfattat sägas vara den reala diskonteringsfaktor (det reala avkastningskravet) som en placerare använder sig av för att räkna fram priset för en fastighet. Köparna godtog allt lägre krav på initial avkastning och var beredda att betala allt högre priser. Under senare delen av 1980-talet accepterades på många håll negativa kassaflöden i förvaltningen – dvs. de löpande driftnettona täckte inte räntorna. Driftnettot motsvarar i princip hyror minus driftskostnader. Tanken var att löpande försäljningar till allt högre priser skulle täcka såväl upplupna räntor som amorteringar.

Prisutvecklingen på fastighetsmarknaden innebar att det snabbt kunde byggas upp ett stort värde av s.k. realsäkerheter som kunde användas för fortsatt kreditgivning. Det var inte bara de som handlade med fastigheter som hade orealistiska förväntningar om fortsatta prisökningar. Detta gällde även bankerna och finansbolagen som accepterade de ständigt stigande fastighetsvärdena som fullgoda säkerhetsvärden på de objekt som ställdes som säkerhet för utlåningen. Denna utveckling medförde ytterligare stimulans av den uppåtgående prisspiral-en på fastigheter. I många fall satsade investeraren mycket lite eget kapital. Bankerna och finansbolagen stod för en stor del av risken till låga marginaler.

Av denna beskrivning framstår det som högst tveksamt om den observerade exceptionella prisökningen till fullo kan finna stöd i utvecklingen av fundamentala faktorer. En fundamental faktor i detta avseende är driftnettot. Förmodligen fanns det ett betydande inslag av självgenererande process i prisutvecklingen, där förväntningar om en uppåt-

¹⁹ Källa: SCB och Långtidsutredningen 1995.

gående prisspiral födde en verklig prisuppgång, vilken i sin tur födde nya förväntningar. En sådan prisutveckling som saknar stöd av fundamenta benämns "bubbla" i den ekonomiske teoretiska litteraturen. När det gäller prisfallet under 1990-1992 kan det i större utsträckning än 1980-talets prisuppgång förklaras med fundamentala faktorer såsom en kraftigt skärpt fastighetsbeskattning i kombination med ett fall i inflationstakten. Den kraftiga stegringen av hyrorna under 1980-talet medförde att aktörerna skapade förväntningar om "evigt" fortsatta möjligheter till höjda hyresnivåer, trots ett intensivt byggande. Det finns dessutom skäl att misstänka att direktavkastningskravet sattes allt för lågt. Den viktigaste anledningen till detta var att realränteutvecklingen underskattades, främst till följd av för höga inflationsförväntningar.

De svenska förräntningskraven var mycket låga även internationellt sett. Detta var en viktig anledning till att utländska fastighetsmarknader betraktades som attraktiva i svenska placerares ögon. De svenska fastighetsinvesteringarna i utlandet ökade dramatiskt under 1980-talets senare del. Under de närmast följande åren efter borttagandet av valuta-regleringen 1989 var svenska aktörer bland de mest aktiva på de flesta av Europas fastighetsmarknader. I Belgien, England och Holland var svenska placerare de största utländska fastighetsinvesteringarna. Som exempel kan nämnas att svenska intressen förvärvade ca 10 procent av all lokalyta i Bryssel under loppet av drygt två år. Dessa förvärv möjliggjordes i många fall genom att svenska banker och finansbolag i stort sett totalfinansierade köpen med lån. Därmed kom svenska fastighets- och finansbolag, och i förlängningen svenska banker, att göra betydande förluster även på utländska investeringar eftersom även den internationella fastighetsmarknaden föll. Det fanns betydande skillnader mellan utvecklingen på olika länders fastighetsmarknader. Svängningarna på den svenska fastighetsmarknaden var vid en internationell jämförelse mycket kraftiga.

2.2.3 Utvecklingen på kreditmarknaden

Efter det sista steget i avregleringen 1985 ökade bankernas utlåning dramatiskt. Den totala bankutlåningen nästan tredubblades efter slo-pandet av utlåningstaket 1985 till 1990. Uttryckt som en andel av brut-tonationalprodukten (BNP)²⁰ ökade bankernas utlåning från knappt 50

²⁰ Den totala kreditvolymen steg från 80 procent av BNP 1985 till närmare 140 procent av BNP år 1990. Uttryckt som nominella belopp ökade utlåningen under denna period från 600 miljarder kronor till 1.900 miljarder kronor - en ökningstakt på 26 procent per år (Bankstödsnämnden).

till nära 80 procent av BNP. Vid en närmare granskning av tillgängligt siffermaterial framgår det att utlåningstillväxten steg kraftigt omedelbart efter slopandet av utlåningstaket i november 1985 för att sedan falla tillbaka något under 1987. Under 1988 ökade tillväxten åter igen och det i en närmast explosionsartad takt.

En möjlig tolkning av detta tillväxtmönster i utlåningen är att det först skedde en anpassning efter avregleringen, dvs. att det förmodligen fanns ett uppdämt lånebehov. När detta behov hade tillfredsställts och krediter som tidigare legat vid sidan av flyttats in i den traditionella finanssektorn inträdde en kortare avmattning som avlöstes av en ihållande kraftig utlåningstillväxt 1988-1990. Denna tillväxt bars fram av en kreditefterfrågan som var stimulerad av utvecklingen på fastighetsmarknaden och den överhettade ekonomiska aktiviteten i stort.

Hushållssektorn fick genom avregleringen på ett enkelt sätt tillgång till krediter som möjliggjorde ett fullt utnyttjande av det lånebefrämjande skattesystemet.²¹ Emellertid hade hushållskrediterna en relativt begränsad betydelse för bankkrisen eftersom ungefär 70 procent av kreditförlusterna avsåg krediter till företag.²²

Företagen ökade sina investeringar för att kunna möta den kraftiga efterfrågetillväxten. Dessa investeringar finansierades i stor utsträckning med lån. Dessutom innebar de stigande priserna på fastighetsmarknaden att värdet på säkerhetsmassan ökade vilket möjliggjorde ytterligare skuldsättning. Företagens lånestock ökade därmed mycket kraftigt under 1980-talets andra hälft. Den genomsnittliga årliga nettoökningen i företagens lånestock 1986-1990 var 130 miljarder kronor, vilket kan jämföras med 33 miljarder kronor under perioden 1980-1985.

Företagens skuldsättningsgrad ökade, vilket i det närmaste definitionsmässigt innebar ett ökat risktagande för bankerna. Det förhållandet att en stor del av krediterna gavs till nya och ofta mycket stora projekt innebar ett ännu större risktagande. Dessutom skedde förmodligen en gradvis försämring av kvaliteten på bankernas lånestockar genom att stora och kreditvärdiga låntagare i ökad utsträckning fick möjlighet att i stället finansiera sig på penning- och obligationsmarknaden liksom via lån i utländska banker.

Den kanske viktigaste orsaken till att bankernas kreditportföljer försämrades i kvalitet var att bankerna underskattade risken med de uppblåsta fastighetspriserna. Dessa priser godtogs vid värderingen av krediternas säkerheter. När fastighetspriserna föll dramatiskt kom ofta sä-

²¹ Hushållens sparkvot var under 1970-talet ca 4 procent i genomsnitt. Under 1980-talet minskade hushållens sparande drastiskt. Under åren 1987-1989 var den i genomsnitt -4,3%.

²² Wallander (1994).

kerhetsmassan att bli kraftigt överbelånad. Om låntagaren fallerade i en sådan situation drabbades bankerna av stora förluster. I de fall betalningsförmågan och säkerhetens värdeutveckling var starkt relaterade, som t.ex. vid krediter till fastighetsbolag, men även finansbolag, var riskerna naturligtvis större än annars.

En ny kund- och säljorienterad företagskultur växte fram i bankerna, som betraktade en volymökning av krediter som i princip liktydig med en ökning av lönsamheten. Den ökade risken i kreditgivningen uppträdde först när den materialiserats i form av en befarad eller konstaterad kreditförlust. Eftersom bankerna inte var fullt medvetna om vilka risker man tog in i sina kreditportföljer under 1980-talets andra hälft, saknades den broms i kreditgivningen som annars skulle finnas. Eftersom lönsamheten var mycket god under den aktuella perioden invaggades banksystemet, och även de som hade att reglera detta, i en falsk trygghet.

Bankernas beteende måste ses mot bakgrund av den långvariga volym- och prisregleringen på kreditmarknaden. Eftersom prismekanismen för bankernas utlåningsverksamhet i princip var satt ur spel under flera decennier fanns inte prisdifferentiering med avseende på risk som ett naturligt instrument vid kreditgivningen. En annan förklaring kan vara den intensifierade konkurrensen om lånekunderna.

På en väl fungerande kreditmarknad är det naturligt att bankerna inte beviljar alla kunder kredit trots att de accepterar bankernas låneränta och i övrigt uppfyller bankernas formella krav för kreditgivning. Emellertid tycks ett sådant beteende inte varit särskilt utbrett. Förblindade av sina höga vinster och omedvetna om sitt risktagande expanderade bankerna sin kreditgivning i en till synes obegränsad omfattning.

2.2.4 En jämförelse mellan den svenska krisen och bankproblem i andra länder

Det är inte bara Sverige som drabbats hårt av problem i det finansiella systemet under senare tid. På flera andra håll i världen var problemen av sådan omfattning att de kan benämnas bankkris.²³ Emellertid drabbades ingen region i västvärlden så hårt som Norden.

När det gäller krisförloppet är det framför allt bankkriserna i Norge och Finland som uppvisar stora likheter med de svenska förhållandena. Det danska banksystemet drabbades relativt lindrigt. Avregleringen av

²³ För en mer detaljerad beskrivning av internationella erfarenheter av finansiella kriser, se t.ex. *Banking problems in OECD countries*, OECD 1993, *The Nordic Banking Crisis*, Bank of Finland Bulletin nr 8, *Bankkrisen*, NOU 1992:30.

kreditmarknaden i Sverige, Norge och Finland är sannolikt en viktig faktor som sammanbinder dessa länder. Överhetttningsperioden och den sammanhängande kreditexpansionen, liksom själva krisen, inträffade något tidigare i Norge jämfört med de två andra länderna.

Det är svårt att med bestämdhet rangordna de tre länderna efter hur allvarlig och kostsam krisen var. Kreditförlusterna i relation till BNP eller totala banktillgångar var i Sverige och Norge större än i Finland. Signifikativt för den svenska krisen var att den hade en starkare koppling till fastighetsmarknadens kollaps än den norska och finska krisen.

Danmark hade en konjunkturutveckling som var likartad den norska. Emellertid skiljde sig de danska förhållandena från förhållandena i de övriga nordiska länderna i flera avseenden. Det danska bankväsendet hade sedan andra världskriget varit mindre reglerat än de norska och svenska systemen. Dessutom drabbades danska banker av ansefliga kreditförluster tidigt under 1980-talet, vilket kan ha bidragit till en större insikt om vilka risker som kan vara förknippade med kreditgivning. Det danska banksystemet hade under 1980-talet högre kreditförluster än det svenska systemet, mellan 1-2 procent av utlåningen jämfört med 0,4 - 0,6 procent i Sverige. Danmark drabbades emellertid inte av så dramatiskt höjda förlustsiffror under 1990-talets inledning som de övriga nordiska länderna. Den danska tillsynen har satsat resurser på kontroll av kreditrisker i banksystemet. Den danska tillsynsmyndigheten har dessutom större befogenheter att ingripa i ett tidigt skede i banker med finansiella problem.

Flera länder inom EG har erfarit problem i banksektorn, dock i allmänhet i betydligt mindre omfattning än i de nordiska länderna.

Av de länder utanför Norden som har omfattande erfarenheter av krisdrabbade banker intar USA en särställning. Under 1980-talet hade över tusen amerikanska banker så stora ekonomiska problem att de antingen tvingades i konkurs eller begärde finansiellt stöd från de federala inlåningsförsäkringsorganisationerna. En oproportionerligt stor andel av dessa bankproblem uppstod i Texas. Den höga koncentrationen av lån till oljeindustrin i kombination med oljeprisfallet i början av 1980-talet är en viktig förklaring till detta. Allmänt sett kan den kraftiga kreditexpansionen samt en ineffektiv tillsyn i kombination med en otillfredsställande federal hantering av banker i kris räknas till huvudorsakerna till de amerikanska bankproblemen.

Det finns ett antal gemensamma bakomliggande faktorer till de beskrivna problemen inom de olika ländernas banksystem. Ett viktigt exempel är den alltjämt pågående strukturomvandlingen på kreditmarknaden. Delvis till följd av avregleringen av de finansiella marknaderna har bankerna mött allt svårare konkurrens från andra typer av institut men också till följd av utvecklingen av fungerande värdepappersmark-

nader. Denna hårdare konkurrens – i kombination med en överhettad konjunktur och god tillgång på likviditet – har lett till en jakt efter marknadsandelar, vilken präglats av en expansion av utlåningen till riskablare kundsegment samt bristande kredithantering och riskspridning.

2.2.5 Synpunkter

Bankkrisen kan ses som ett resultat av kreditexpansionen efter avregleringen i kombination med utvecklingen på fastighetsmarknaden. Båda dessa fenomen kan i stor utsträckning hänföras till den makroekonomiska utvecklingen och avsaknaden av stabiliseringspolitiska åtgärder. Detta konstaterande ger emellertid upphov till ett antal frågor.

För det första, hade Sverige förskonats från bankkrisen med ett annat makroekonomiskt utvecklingsförlopp? För det andra, givet att ekonomin utvecklades på det sätt den gjorde, hade det varit möjligt att inte avreglera, eller att genomföra avregleringen vid ett annat tillfälle eller i andra former, och vad hade detta betytt för det följande förloppet? För det tredje, givet att avregleringen genomfördes på det sätt som den gjorde, kunde staten ha vidtagit några andra åtgärder som kunde ha förhindrat en kris eller som åtminstone kunde ha reducerat dess omfattning?

Den första frågan kan också formuleras som en fråga om det fanns andra viktiga faktorer vid sidan av den makroekonomiska utvecklingen som bidrog till att det uppstod en kris. Om det kan antas att ett väl fungerande finansiellt system i princip skall kunna hantera de problem som uppstår i en överhettad ekonomi, finns det anledning att anta att det fanns grundläggande brister i det finansiella systemets struktur och funktionsförmåga som bidrog till att krisen uppstod. En hypotes är att det fanns brister i systemet som gjorde att det hade svag motståndskraft mot makroekonomiska chocker av det slag som uppstod i slutet av 1980-talet. Närmare bestämt finns det skäl att tro att det fanns brister i bankernas förmåga att uppfatta sitt risktagande, vilket diskuteras mer ingående i avsnitt 2.4.

Om dessa brister inte funnits och kreditexpansionen inte blivit så dramatisk hade detta sannolikt haft en dämpande effekt på utvecklingen på fastighetsmarknaden och krisförloppet. Ett väl fungerande banksystem skall spela rollen som stabilisator vid en tendens till överhettning i ekonomin bl.a. genom att bankerna differentierar priset på kredit med avseende på risk samt via sin kritiska granskning av lånekunder avslår finansiering av projekt med tveksamma framtidsutsikter. I själva verket kom det svenska banksystemet att fungera som en katalysator i det överhettade förloppet som ledde fram till krisen.

Det finns emellertid skäl att tro att det skulle ha uppstått problem i banksystemet även med en annan, mer stabil, makroekonomisk utveckling. Dessa problem hade å andra sidan sannolikt inte fått en sådan omfattning att de hade givit upphov till en bankkris av det slag och den omfattning som de facto uppstod i den överhettade svenska ekonomin. Den makroekonomiska utvecklingen var således av allt att döma en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för bankkrisens uppkomst.

Frågan om det hade varit möjligt att inte avreglera kreditmarknaden eller genomföra avregleringen vid ett annat tillfälle är hypotetisk till sin karaktär och därför inte särskilt intressant. Det rådde vid tidpunkten för beslutet i stort sett enighet om att det var nödvändigt och logiskt eftersom regelverket inte ansågs vara bindande. En fortsatt och verkningfull reglering hade förmodligen påverkat den fortsatta utvecklingen. Det finns dock anledning att tro att de samhällsekonomiska kostnaderna för en sådan ordning skulle varit stora.

Det är uppenbart, sett i efterhand, att tidpunkten för avregleringen var mindre väl vald med tanke på konjunkturutvecklingen, men det var få om ens någon som förutsåg att oljepriset skulle falla och ge upphov till en långvarig internationell högkonjunktur. Likaså hade det sannolikt varit bättre om skattereformen hade genomförts före avregleringen i stället för tvärtom. Krisen hade blivit mindre omfattande om åtgärderna kommit i omvänd ordning. Å andra sidan är det svårt att se hur de ansvariga för penningpolitiken hade kunnat invänta en skattereform, som vid 1980-talets mitt föreföll (och visade sig vara) avlägsen.

En frågeställning som berör de frågor som kommittén skall behandla är om krisen aldrig hade uppstått, eller om krisens omfattning hade reducerats, om ytterligare statliga ingripanden hade gjorts. Det finns i och för sig skäl att tro att åtgärder i form av en mer effektiv rörelse reglering, och framför allt en mer effektiv tillsyn, hade kunnat begränsa krisen. Det är emellertid uppenbart att det vid tidpunkten för avregleringen inte fanns tillräcklig insikt om det finansiella systemets bristande funktionsförmåga och följderna av den omvärldsförändring som avregleringen medförde. Detta diskuteras mer ingående i avsnitt 2.4.

2.3 Förloppet – sammanbrottet och statliga ingrepp

2.3.1 Upptakten – kris bland finansbolagen och i enstaka banker

Krisen drabbade först de finansbolag som var hårt exponerade mot den del av fastighetsmarknaden som var förbunden med störst risker – marknaden för kommersiella fastigheter.²⁴ När efterfrågan på lokaler minskade drastiskt till följd av den minskade aktiviteten i ekonomin, och stigande realräntan, hamnade en rad fastighets- och byggnadsbolag i akut kris vilket omedelbart slog igenom i finansbolagen. I september 1990 tvingades finansbolaget Nyckeln ställa in betalningarna. Kort därefter haverejade marknaden för marknadsbevis, finansbolagens viktigaste finansieringskälla, vilket medförde att en rad andra större finansbolag drabbades av akuta finansieringsproblem.

Bankerna som svarade för huvuddelen av finansbolagens finansiering insåg att de riskerade att göra stora förluster och de krävde därför att ägarna skulle skjuta till nytt kapital eller lämna garantier härför. Det ställdes också krav på att staten skulle ingripa med hänvisning till att stabiliteten i det finansiella systemet var hotad. Regeringen avvisade emellertid kraven med motiveringen att statens ansvar inskränkte sig till betalningssystemet, i vilket finansbolagen inte ansågs ingå. Staten deltog emellertid aktivt, genom Finansinspektionen, i de förhandlingar som fördes mellan bankerna och finansbolagen.

I och med att finansbolagen fick problem förlorade fastighetsbolagen i ett slag en betydande del av sin finansiering. Mängder av fastighetsbolag tvingades i konkurs och problemen spreds snabbt till bankerna som även de kommit att delta i finansieringen av en rad projekt på fastighetsmarknaden med hög risk. När det visade sig att flera av finansbolagen inte kunde överleva drabbades bankerna av ännu större förluster.

Nordbanken var en av de banker som drabbades hårdast i krisens inledande skede och staten tvingades under hösten 1991, i egenskap av huvudägare, säkerställa att banken fick ett kapitaltillskott om ca 5,2 miljarder kronor genom en nyemission. Strax därefter framkom det att Första Sparbanken drabbats av så stora förluster att bankens överlevnad var hotad. Bankens ägare saknade möjligheter att skjuta till erforderligt

²⁴ Se Ds 1991:47, Finansbolagskrisen - en förstudie, för en detaljerad genomgång av finansbolagskrisen.

kapital. Regeringen ansåg att det var nödvändigt att staten ingrep med hänsyn till stabiliteten i det finansiella systemet. Staten lämnade en garanti på 3,8 miljarder kronor till Första Sparbanken som senare omvandlades till ett lån till sparbanksstiftelserna. Efter några månader visade det sig att problemen i såväl Nordbanken som Första Sparbanken var betydligt större än vad som antagits varför det ställdes krav på nya statliga åtgärder.

Första Sparbanken fick delvis nya ägare genom att sparbanksstiftelserna bakom den dåvarande Sparbanksgruppen, som senare ombildats till Sparbanken Sverige, gav ett kapitaltillskott om 3,5 miljarder kronor. Detta tillskott finansierades genom ett av staten garanterat lån. Den ursprungliga ägaren, Sparbanksstiftelsen Första, lämnade ett kapitaltillskott om 3,8 miljarder kronor som finansierades med det ovan nämnda lånet från staten. Statens åtaganden villkorades med att Första Sparbanken skulle rekonstrueras och senare inlemmas i den blivande Sparbanken Sverige. Kraven på rekonstruktion innefattade bl.a. ett krav på att bankens dåliga krediter skulle överföras till ett särskilt avvecklingsbolag.

Åtgärderna i Nordbanken var av samma slag men av betydligt större omfattning. Staten löste ut den privata minoriteten till en kostnad av ca 2 miljarder kronor. De dåliga krediterna fördes över till ett särskilt avvecklingsbolag, Securum, som tillfördes ca 10 miljarder kronor. Ungefär lika mycket gavs i kapitaltillskott till banken.

En annan bank som drabbades av mycket stora förluster i ett relativt tidigt stadium var Gota Bank. Ägarna, Trygg-Hansa/SPP, försökte hantera situationen genom att låta banken teckna en s.k. finansiell försäkring som skulle täcka kreditförluster och utebliven avkastning på dåliga krediter upp till ett belopp om 10 miljarder kronor. Det visade sig emellertid snart att denna lösning var otjänlig. I september 1992 framkom det att förlusterna nått sådan omfattning att banken inte förmådde uppfylla det lagstadgade kravet på 8 procents kapitaltäckning. Regeringen tvingades i detta läge göra en utfästelse om att bankens alla förpliktelser skulle infrias. Lite senare lämnade staten en form av garanti som skulle täcka såväl framtida förluster som redan uppkomna förluster upp till ett belopp om 15 miljarder kronor.

2.3.2 Systemkris – bankgarantin och stödåtgärder

Under hösten 1992 blev det alltmer uppenbart att det inte rörde sig om kriser i enstaka banker utan om en kris i hela det finansiella systemet. Samtliga banker uppvisade stora kreditförluster samtidigt som mängden nödlidande krediter ökade än mer. När den svenska kronan i september 1992 drabbades av en akut förtroendekris, och Riksbanken tvingades höja marginalräntan flera gånger kom slutligen upp till 500 procent för att försvara den fasta växelkursen, råkade hela det finansiella systemet i gungning. Vissa institut fick akuta problem med sin finansiering eftersom de inte kunde omsätta sina lån. Härmed spred sig misstron till andra institut så att stora delar av det finansiella systemet blev lamslaget.

I detta läge meddelade regeringen att den hade för avsikt att snarast möjligt föreslå riksdagen att staten skulle garantera att banker och vissa andra kreditinstitut skulle kunna fullgöra sina förpliktelser i rätt tid. Staten skulle fullgöra sitt åtagande genom att lämna stöd till instituten. Detta var den s.k. bankgarantin, som formellt sett inte var någon garanti utan en utfästelse om att ge stöd till krisdrabbade institut, som riksdagen ställde sig bakom i december.

Regeringens ingripande bidrog till att läget på de finansiella marknaderna stabiliserades. Misstroendet mot kreditinstitut reducerades i takt med att omvärlden fick innebörden av åtgärderna klargjorda för sig. Detta innebar dock inte att situationen hade normaliserats, men den akuta förtroendekrisen hade bemästrats. I propositionen om åtgärder för att stärka det finansiella systemet angavs inte exakt hur och på vilka villkor stödet skulle lämnas, utan endast vissa allmänna riktlinjer om att stödet skulle ges på affärsmässiga grunder för att säkerställa att det fick en konkurrensneutral utformning.²⁵ Storleken på stödet, liksom tidsramarna för stödet var inte preciserade. Riksdagen gav regeringen fria händer, men uppgiften att utforma och hantera stödet lades på en för ändamålet särskilt bildad myndighet, Bankstödsnämnden.

I början av 1993 hade fyra banker ansökt om stöd; Föreningsbanken, Gota Bank, SE-Banken och Sparbanken Sverige. Det första tecknet på banksystemets tillfrisknande kom under 1993 då bankernas situation förbättrades markant i takt med att den svenska räntenivån sjönk som en följd av den svenska kronans frisläppande. Detta gjorde det möjligt för flera banker att genomföra nyemissioner trots att de drogs med stora kreditförluster och hade stora stockar med problemkrediter. SE-Banken och Sparbanken Sverige kom härmed att dra tillbaka sina ansökningar efter det att de lyckats säkerställa erforderliga kapitaltillskott genom nyemissioner och försäljningar.

²⁵ Prop. 1992/93:135 s. 17 f.

Bankgarantin gav alla inblandade ett andrum. Den gjorde det möjligt för Bankstödsnämnden att företa ingående undersökningar av de stödsökande bankerna innan några åtgärder vidtogs. Nämnden undersökte inte bara bankernas finansiella ställning och förväntade utveckling utan också deras strategi, effektivitet och interna kontrollsystem. Med utgångspunkt härifrån ställde nämnden krav på olika former av åtgärder i syfte att förbättra bankernas effektivitet och interna kontroll. Den tidigare utvecklade strategin att bankens problemengagemang skulle avskiljas och läggas i särskilda avvecklingsenheter tillämpades också på de stödsökande bankerna.

Gota Banks problemengagemang fördes över till ett separat bolag, Retriva. Återstoden av banken såldes till Nordbanken. I samband därmed ersattes den tidigare givna garantin med statligt kapitaltillskott om 20 miljarder kronor, samt ytterligare ca 3,8 miljarder kronor som tillfördes Retriva. Nordbankens problemkrediter flyttades också över till ett nybildat dotterbolag, Securum. Även Securum erhöll kapitaltillskott från staten, 24 miljarder kronor.

Föreningsbanken lyckades, i likhet med SE-Banken och Sparbanken Sverige, genomföra en nyemission varigenom banken tillförsäkrades en tillfredsställande kapitaltäckning. Emissionen var emellertid knuten till en statlig kapitaltäckningsgaranti genom vilken banken tillförsäkrades statligt kapitaltillskott om maximalt 2,5 miljarder kronor om bankens kapitaltäckning skulle komma att hamna under en viss nivå.

Sparbanken Sverige drog, som tidigare nämnts, tillbaka sin ansökan om stöd. Den tidigare uppgörelsen med ägarna till banken visade sig emellertid inte hålla eftersom banken inte utvecklades på det sätt som uppgörelsen förutsatte. Av denna anledning blev det nödvändigt att förhandla fram en ny lösning. I den nya uppgörelsen gavs stödet till ägarna i formen av garantier för lån som ägarna själva svarade för. Garantierna var förbundna med samma typ av villkor som garantin till Föreningsbanken som säkerställde att staten fick full kontroll över banken om den skulle komma att utvecklas på ett ogynnsamt sätt.

Bankgarantin var ursprungligen inte grundad på någon lagstiftning utan på ett riksdagsbeslut. Det visade sig ganska snart att det var nödvändigt att lagstifta om vissa speciella tvångsåtgärder mot institut vilka omfattades av garantin. Riksdagsbeslutet togs in i lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut. Genom denna lag fick Bankstödsnämnden bl.a. möjlighet att hantera institut med bristfällig kapitaltäckning även i de fall ett institut inte sökt stöd. Staten gavs också möjlighet att ta över ett institut som vägrade att ta emot stöd liksom institut vars kapitaltäckningsgrad understeg 2 procent.

Regeringen aviserade under hösten 1995 att den hade för avsikt att avveckla det statliga bankstödet den 1 juli 1996. Detta skedde mot bak-

grund av att det svenska banksystemet föreföll ha återhämtat sig och att en fortsatt stabilisering kunde förutses. Den snabba återhämtningen efter 1993 är remarkabel. Den förbättrade intjäningsförmågan och lönsamheten grundades framför allt på ett antal gynnsamma yttre omständigheter, men också på åtgärder som bankerna själva vidtog. En viktig orsak till tillfrisknandet i banksystemet var den svenska kronans kraftiga depreciering, vilket medförde en exportledd konjunkturell uppgång som innebar att tillskottet av nödlidande krediter minskade kraftigt, och därmed också bankernas kreditförluster. En annan viktig orsak var att den kraftiga räntenedgången, efter den svenska kronans fall hösten 1992, minskade bankernas finansieringskostnader för stocken av redan existerande problemkrediter.

Ett konsumentskydd finns genom det system för garanti av insättningar som trädde i kraft den 1 januari 1996. Som medlem i EU är Sverige skyldigt att införa ett sådant system i enlighet med ett EG-direktiv (94/19/EG) om system för garanti av insättningar. Det svenska garantisystemet finansieras med avgifter från bankerna och får i princip endast tas i anspråk för utbetalning av ersättning till berörda insättare när en bank har försatts i konkurs. Garantisystemet och dess finansiella resurser kan för närvarande inte tas i anspråk för att t.ex. rekonstruera en bank som drabbats av finansiella svårigheter. Det ingår i kommitténs uppdrag att överväga om det är lämpligt att ge systemet för insättningsgaranti någon uppgift vid rekonstruktion av en krisdrabbad bank.

2.3.3 Krishantering i andra länder

I Norge fanns redan vid krisens början två s.k. sikringsfonder uppbyggda med avgifter från bankerna med uppgift att skydda insättarnas medel. Eftersom problemen i banksystemet var av sådan omfattning att dessa fonder inte var tillräckliga inrättades Statens Banksikringsfond med uppgift att genom lån till sikringsfonderna finansiera kapitaltillskott till bankerna. De statliga kapitalinsatserna ledde till att de tre största affärsbankerna föll i statlig ägo (senare har dessa helt eller delvis kunnat återgå i privat ägo). Det statliga kapitaltillskottet till banksystemet uppgick till 20 miljarder NOK. Liksom det svenska banksystemet har de norska bankernas resultat utvecklats i positiv riktning sedan 1993.

I Finland spelade Finlands bank en aktiv roll i krishantering innan Statens säkerhetsfond inrättades med syfte att stödja enskilda banker för att trygga stabiliteten i banksystemet och insättarnas medel. I februari 1993 var problemen i banksystemet av sådan omfattning att den finländska staten, i likhet med den svenska staten, formellt garanterade att

bankerna skulle kunna stå för sina förpliktelser. Det statliga bankstödet i Finland omfattade över 40 miljarder FIM.

Problemen i det danska banksystemet var inte lika allvarliga som i de övriga nordiska ländernas system, varför de danska statliga ingripandena inte var av samma omfattning. De problem som uppstod togs i första hand om hand av marknaden med stöd från den danska centralbanken.

Eftersom de nordiska banksystemen är relativt koncentrerade har åtgärder och omstruktureringar vidtagits på central nivå för att förhindra instabilitet i betalningssystemen. Det har ansetts vara viktigt att genom statens försorg snabbt och kraftfullt återställa förtroendet för systemet och trygga fortsatt kreditförsörjning. I länder som USA, där strukturen i banksystemet är väsentligt annorlunda med mängder av banker av mindre storlek, är mer decentraliserade åtgärder möjliga. Tillsynsmyndigheterna har med hjälp av medel ur insättningsgarantifonder i stor utsträckning kunnat hantera problem genom omstruktureringar och fusioner mellan banker. Storleken på förlusterna har dock varit av sådan omfattning att staten tvingats rekapitalisera fonderna till betydande belopp. Den statliga hanteringen av insolventa banker under krisens inledning innebar att dessa inte stängdes tidigt nog, i hopp om att de skulle växa från problemen. Denna strategi, i kombination med existensen av en insättningsgaranti, medförde att insolventa banker fick ökade incitament att höja sitt risktagande eftersom ett lyckosamt utfall kunde lyfta dem ur insolvens och ett olyckligt utfall kunde leda till statliga stödinsatser. Detta ökade risktagande fördjupade förlusterna i de institut som slutligen måste omfattas av den federala krishanteringen.

2.3.4 Synpunkter

Av beskrivningen framgår att krisen inte uppstod över en natt utan att det rörde sig om ett ganska utdraget förlopp. Det tog närmare ett år från det att Nyckeln ställde in betalningarna till det att regeringen tvingades ingripa i Nordbanken och Sparbanken och ytterligare ett år innan regeringen aviserade bankgarantin. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till att Norge tidigare genomgått en liknande kris, är det befogat att ifrågasätta varför regeringen inte ingrep tidigare och redan från början vidtog mer generella åtgärder.

Frågan har egentligen bara intresse om det finns skäl att tro att krisen skulle ha blivit mindre omfattande om staten ingripit tidigare eller i andra former. Det förhållandet att förloppet i första hand styrdes av den allmänna ekonomiska utvecklingen talar för att staten inte skulle ha kunnat påverka utvecklingen genom att tidigarelägga bankgarantin eller genom att vidta andra åtgärder vid en tidigare tidpunkt. Det är samtidigt

uppenbart, sett i dagens perspektiv, att vissa av de statliga ingreppen i krisens inledningsskede inte alltid fick en ändamålsenlig utformning. Detta berodde på att staten inte hade någon beredskap avseende hantering av krisdrabbade banker. I Sverige fanns, till skillnad från Norge, varken lagstiftning eller organisation och kompetens för att hantera dessa situationer. Även om den bristande beredskapen vad gäller kris-hanteringen sannolikt inte påverkade krisens omfattning så bidrog den förmodligen till att krisen fick ett utdraget förlopp.

När det väl hade uppstått kris i några enskilda banker var det inte möjligt för staten att bedöma i vad mån det rörde sig om enstaka problem eller om en mer generell kris, eftersom det inte fanns någon relevant information. Denna brist bottnade i sin tur i att bankerna och tillsynsmyndigheten, inte hade erforderliga informations- och kontrollsystem. Det är långt ifrån självklart att regeringen hade kunnat vidta mer generella åtgärder på ett tidigare stadium om den haft den nödvändiga informationen. Erfarenheter från andra sammanhang tyder på att det sällan är politiskt möjligt att ingripa förrän det faktiskt uppstått en akut kris. Det är dock lättare om det finns ändamålsenliga regler än om en ad hoc lösning skall tillgripas.

Eftersom statens primära skyddsintresse är knutet till stabiliteten i betalningssystemet hade det varit naturligt att låta garantin omfatta endast bankerna. Bankgarantin kom emellertid inte bara att omfatta banker utan även kreditinstitut med statlig anknytning, t.ex. Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, AB Industrikredit och Lantbrukskredit AB.²⁶ Ett motiv för garantins tillämpningsområde skulle kunna vara att det inte finns någon skarp gräns mellan kreditssystemet och betalningssystemet – betalningar kan göras med hjälp av såväl krediter som inlåning. Vad som talar mot denna tolkning är att finansbolag, som ger kortfristiga krediter, inte omfattades av garantin, men väl hypoteksinstitut med långfristig utlåning som inte är direkt förbundna med betalningssystemet. Ett annat motiv för avgränsningen av tillämpningsområdet kan vara att långfristig utlåning betraktas som skyddsvärd ur samhällets synvinkel.²⁷ Genom att skydda hypoteksinstitutens finansiering säkerställdes fortsatt finansiering via obligationsmarknaden av sådana krediter. Det finns emellertid skäl att tro att omfattningen av skyddsnetet kom att bestämmas av hur kreditmarknaden är organiserad. Det faktum att de flesta stora hypoteksinstitut ägs av banker gjorde det i praktiken nödvändigt att inkludera samtliga sådana institut.

²⁶ Prop. 1992/93:135 s. 20 f.

²⁷ A. prop. s. 21.

Mot denna bakgrund finns det anledning att se över vilka verksamheter som skall anses skyddsvärda och samtidigt överväga hur eventuella stödåtgärder i framtiden skall kunna begränsas till sådan verksamhet. I det sammanhanget finns det också skäl att pröva i vilken utsträckning olika former av finansiering av kreditinstitut skall skyddas, bl.a. mot bakgrund av den nyligen införda insättningsgarantin.

När det gäller hantering av stödåtgärder synes det riktigt att en särskild myndighet hanterar dessa vid sidan av Finansinspektionens och Riksbankens verksamhet. Det bör övervägas om det finns behov av en krishanteringsmyndighet av Bankstödsnämndens slag i framtiden. Om ett sådant behov anses föreligga tyder erfarenheterna från Bankstödsnämndens arbete på att det behövs en tydligare gränsdragning i förhållande till Finansinspektionens verksamhet. I detta sammanhang finns det också skäl att överväga i vad mån det finns behov av att skilja på Bankstödsnämndens roll som ägare av institut som staten tvingats ta över och dess hantering av akuta kriser.

En grundläggande svaghet i det rådande systemet, som Bankstödsnämnden också har framhållit i en skrivelse till regeringen, är att nämnden inte hade ändamålsenliga tvångsmedel för att snabbt och effektivt kunna få till stånd lösningar på problem med banker i finansiella svårigheter.²⁸ Nämnden hade visserligen möjlighet att tvinga på en bank en viss lösning genom att staten givits rätt att överta ägandet, efter prövning i en särskild nämnd. Ett sådant förfarande kan emellertid ta lång tid, i värsta fall så lång tid att problemen förvärras i sådan utsträckning att den tänkta lösningen inte längre är adekvat.

Det är samtidigt uppenbart att en sådan åtgärd inte kan tillgripas annat än under mycket speciella betingelser. I praktiken befinner sig staten i de flesta fall i en förhandlingssituation. Utan ändamålsenliga tvångsmedel har staten en svag förhandlingssits samtidigt som motparten tvingas agera under stor osäkerhet. Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga om nämnden bör ges större befogenheter gentemot de institut som är i behov av stöd. En sådan prövning bör ske samtidigt med en prövning av vilka möjligheter tillsynsmyndigheten bör ha för att ingripa förebyggande i syfte att säkerställa en konsekvent hantering från statens sida och åstadkomma en rimlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna.

I det sammanhanget är det också nödvändigt, som Bankstödsnämnden framhållit i sin skrivelse, att se över gällande regler för hantering av banker som tvingats träda i likvidation eller försatts i konkurs, för att få till stånd ett samlat regelverk som ger staten möjligheter att hantera kris-

²⁸ Bankstödsnämndens rapport om vissa aspekter på bankkrisen, den 17 oktober 1994.

drabbade banker på ett konsekvent och rimligt sätt. Det bör i det sammanhanget också övervägas i vad mån det krävs några förändringar i lagstiftningen om insättningsgarantin.

2.4 Brister i det finansiella systemets struktur och funktionsförmåga

I det föregående avsnittet konstaterades att det finns skäl för kommittén att överväga en rad frågor som är förknippade med statens hantering av kriser i den finansiella sektorn. Det finns också skäl för kommittén att överväga förändringar i regelverket och tillsynen för att förhindra uppkomsten av sådana kriser. I avsnittet som behandlade krisens uppkomst framfördes hypotesen att det fanns grundläggande brister i det finansiella systemets struktur och funktionsförmåga som gjorde att systemet inte klarade av den makroekonomiska chocken.

Det är mycket som talar för att dessa brister kan hänföras till en bristfällig insikt såväl bland bankerna som hos tillsynsmyndigheten, liksom politiska beslutsfattare, om de risker som kreditexpansionen var förenade med. Denna bristande insikt kan förklaras med de kreditregleringar som har omgärdat bankerna under hela efterkrigstiden. Detta avsnitt inleds därför med en kortfattad beskrivning av kreditregleringarna som ligger till grund för den efterföljande diskussionen om vilka effekter kreditregleringen haft på det finansiella systemets struktur och funktionsförmåga.

2.4.1 Kreditregleringen

Allt sedan slutet av andra världskriget har kreditmarknaden varit föremål för olika former av kreditregleringar, i första hand som ett led i den s.k. lågräntepolitiken. I början av 1970-talet gavs en samlad legal bas i form av lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel. Den svenska lågräntepolitikens rötter står att finna redan i 1944 års penningpolitiska program.²⁹ Det var ett viktigt penningpolitiskt mål att söka uppnå pris- och räntestabilitet efter de första efterkrigsårens höga inflation. Det som emellertid blev avgörande för att Riksbanken skulle stabilisera räntan under jämviktsnivån på lång sikt var en önskan att tillförsäkra bygg-

²⁹ För en detaljerad exposé över de svenska kreditregleringarnas historia, se Jonung, L. (1993), "Kreditregleringarnas uppgång och fall", i Werin, L. (red.), *Från räntereglering till inflationsnorm. Det finansiella systemet och riksbank-ens politik 1945-1990*, SNS Förlag.

nadsinvesteringarna och sedermera staten billig finansiering. För att krediterna verkligen skulle allokeras till dessa politiskt önskvärda investeringar infördes i början på 1950-talet likviditetskvoter som tvingade bankerna att hålla fastförräntade bostads- och statsobligationer i viss proportion i förhållande till storleken på inlåningen. Bankernas kreditgivning styrdes även på andra sätt. Under mitten av 1950-talet började bankernas s.k. övrigutlåning, dvs. all utlåning utom lån till nyproduktion av bostäder, att begränsas genom att Riksbanken införde utlåningstak. För att tillse att industrins investeringar inte trängdes undan, uppmanades bankerna ofta att prioritera utlåningen till företag framför utlåning till hushåll, dvs. utlåningen till hushållen blev särskilt hårt ransonerad. Företagens möjligheter att finansiera sig på annat sätt var kringskurna av framför allt emissionskontrollen. Detta innebar att det krävdes särskilt tillstånd från Riksbanken för företag och kreditinstitut för att emittera obligationer eller andra värdepapper avsedda för den allmänna rörelsen.

Förutom dessa kvantitativa regleringar var kreditmarknaden hårt prisreglerad. Både in- och utlåningsräntorna bestämdes på det hela taget av Riksbankens diskonto. Det svenska finansiella systemet var således föremål för en genomgripande reglering.

Det ursprungliga huvudsyftet med denna politik var som sagt att det ambitiösa bostadsbyggnadsprogrammet och sedermera de tilltagande statliga budgetunderskotten kunde finansieras. Regleringarna var ursprungligen en allokeringspolitisk åtgärd och spelade länge en begränsad stabiliseringspolitisk roll. I takt med de växande finansiella obalanserna i ekonomin under 1970-talet fick dessa regleringar i allt större utsträckning en penningpolitisk funktion. Kombinationen av ett skattesystem med allt högre marginalskatter och avdragsgilla räntekostnader samt sjunkande realräntor gjorde det allt förmånligare att låna pengar. Detta innebar att en ransonerad kreditgivning till hushållen blev nödvändig för att förhindra en massiv kreditexpansion.

Staten, via Riksbanken, kom således att styra stora delar av bankernas verksamhet. I praktiken kontrollerades såväl risktagandet som lönsamheten. Utrymmet för bankerna att skapa egna affärsstrategier för att påverka sin utveckling var således betydligt kringskuret av den kreditpolitiska regleringen.

Den viktigaste orsaken till den kreditpolitiska avregleringen under 1980-talets första hälft torde vara att dessa regleringar förlorade i effektivitet i takt med tillväxten i de finansiella flödena och den ökade uppfinningsrikedomen på de framväxande finansmarknaderna. Den allt snabbare prisbildningen på penningmarknaden gick allt sämre ihop med den prismässigt trögrörliga bankmarknaden för krediter. Det utvecklades en medvetenhet om att regleringarna kunde kringgås. Den oreglerade

kreditmarknaden tog emot en stor del av den ökade kreditefterfrågan som de utlåningsreglerade bankerna inte kunde tillgodose. Denna utveckling urholkade gradvis effekterna av utlåningsregleringen. Dessutom kunde internationell upplåning ske via handelskrediter. I och med att utlåningstaken och rekommendationerna om utlåningsräntor slopades 1985 var avregleringen av den inhemska kreditmarknaden i huvudsak fullbordad.

2.4.2 Effekterna på kreditmarknadens struktur

Kreditregleringarna påverkade såväl marknadens struktur som aktörernas beteende.³⁰ Eftersom kreditefterfrågan översteg det reglerade utbudet utvecklades nya institutioner till vilka en del av kreditefterfrågan sökte sig. Ett viktigt exempel på detta är finansbolagen som var en viktig kreditkälla vid sidan om den reglerade delen av marknaden fram till 1980, då även dessa bolags kreditgivning kom att omfattas av lagen om kreditpolitiska medel. Finansbolagslån upplevdes under 1970-talet allt mer som ett substitut till vanliga banklån och informationskanalerna förfina- des så att låntagare som blev ransonerade i banken smidigt kunde hänvisas till bankens eget finansbolag. Även om bankernas egen kreditgivning var reglerad bedrevs en livlig låneförmedlingsverksamhet mellan långivare och låntagare av bankernas notariatavdelningar. Dessutom rymde bankkoncernerna hypoteksinstitut dit kreditgivning kunde slussas om utlåningstaket utgjorde en bindande restriktion. Fondkommissionärsfirmor, privata bankirfirmor och pantbanker är också exempel på kreditgivare och förmedlare av kredit som inte var kreditpolitiskt reglerade. Även vid sidan av den finansiella sektorn bedrevs en betydande kreditgivning mellan företag i form av direkta lån eller handelskrediter, men också mellan företag och hushåll i form av konsumtionskrediter. Denna utveckling, där nya institutioner och beteenden skapades för att möjliggöra kringgående av regleringar, är i sig resurskrävande. Mycket kreativitet ägnades åt att möta regleringssituationen i stället för att fokusera på produktiv verksamhet.

En annan effekt av kreditregleringarna var att de tenderade att låsa strukturen i banksystemet. Konkurrensförhållandena inom den reglerade sektorn av kreditmarknaden konserverades. Utformningen av utlåningstaken är ett gott exempel på detta. Betydelsen av dessa var att det aktuella årets tillåtna utlåningsökning formulerades som föregående års utlåning plus en viss procent. Då samtliga banker ökade sin utlåning

³⁰ Se SOU 1982:52 för en mer utförlig diskussion av kreditregleringarnas sidoeffekter på kreditmarknadens struktur och resursallokering.

ungefär lika mycket ledde det till att historiskt etablerade marknadsandelar bibehölls.

En av de viktigaste funktionerna en bank fyller är att utöva en effektiv utvärdering av kvaliteten av olika projekt som söker finansiering, samt de säkerheter som ställs på krediterna. Bankerna har även stor driftsfördelar i den fortlöpande övervakningen av låntagarna. Dessutom fullgör de en viktig funktion genom att indirekt sammankoppla ett stort antal långivare och låntagare med varandra. Kreditregleringen medförde dock att dessa funktioner inte kunde utföras i efterfrågad utsträckning. Följden blev bl.a. att den direkta kreditgivningen företag emellan växte. Koordinations- och informationskostnaderna för dessa direkta kreditransaktioner torde vara större än om en bank hade använts som mellanhand.

2.4.3 Effekterna på bankernas funktionsförmåga

Regleringen av kreditmarknaden påverkade inte bara marknadsstrukturen utan också funktionsförmågan hos de institut som verkade under regleringarna. Som framgått av den tidigare beskrivningen innebar regleringen att bankerna tvingades placera i statspapper och ge krediter till bostadssektorn och dessutom var kreditgivningen till andra sektorer från tid till annan föremål för direkt ransonering. Därigenom kom staten också att styra bankernas risktagande, och det på ett sådant sätt att kreditriskerna i det närmaste eliminerades. Det förhållandet att också räntesättningen var reglerad innebar att bankernas möjligheter att påverka lönsamheten var starkt beskurna. I praktiken kom staten att ta över ansvaret för risktagande och lönsamhet. Bankerna fick snarast rollen som myndigheter med uppgift att genomföra de kreditpolitiska besluten.

Kreditregleringarna var i kraft i närmare 40 år, vilket påverkade bankernas beteende på ett bestående sätt. Beteendet kom att institutionaliseras i bankernas organisation, system och rutiner liksom i deras egen syn på verksamheten. När avregleringen var fullbordad hade bankerna inte byggt upp system och rutiner som var anpassade till den nya affärsmiljön. Det fanns en ovana att bedriva bankverksamhet på en avreglerad kreditmarknad och en bristande insikt om vilka risker en sådan verksamhet kunde vara förknippad med. Detta i kombination med den växande lönsamhetens förblindande effekt medförde att sådana system och rutiner inte byggdes upp i erforderlig utsträckning under 1980-talets andra hälft. Därmed var det också svårt för bankerna att identifiera och kontrollera sitt risktagande.

Bristfälliga insikter om riskerna

Det faktum att det uppstod en kris som fick en sådan omfattning utgör om inte bevis så åtminstone en tydlig indikation på att det inte fanns tillräcklig insikt bland bankerna om karaktären och omfattningen av de risker som uppkom till följd av kreditexpansionen och den allmänna ekonomiska utvecklingen. Naturligtvis fanns det en insikt om att varje kreditengagemang var förenat med en viss kreditrisk. Det saknades emellertid en förståelse för de grundläggande makroekonomiska riskerna, dvs. de risker som är förknippade med aktivitetsnivån i hela ekonomin, inflationen, räntenivån och valutakurserna, vilka påverkar den samlade kreditportföljen, liksom om störningar i vissa sektorer dit en stor del av kreditgivningen slussats.

De undersökningar som gjorts av bankernas verksamhet visar att, i den mån det överhuvud taget gjordes någon analys av riskerna så var den i princip uteslutande inriktad på enskilda krediter. Analysen kom därigenom att fokusera på företagsspecifika risker i stället för på branschmässiga och övergripande makroekonomiska risker. Det var olyckligt eftersom det är osannolikt att en bank systematiskt missbedömer de specifika riskerna i en sådan utsträckning att bankens överlevnad skulle hotas. Det kan inte uteslutas att analysen av företagsspecifika risker ofta var undermålig. Däremot finns det en uppenbar risk att missbedömningar av de makroekonomiska riskerna under ogynnsamma förhållanden kan leda till omfattande förluster, vilket också var vad som hände. Erfarenheterna visar således att det är nödvändigt att anlägga ett helhetsperspektiv vid bedömningen av riskerna i kreditgivningen och även analysera kreditportföljens känslighet för den makroekonomiska utvecklingen. Riskerna i enskilda kreditengagemang måste också analyseras i ett makroekonomiskt perspektiv då den typen av risker i många fall kan visa sig ha större betydelse än rent företagsspecifika risker.

Mot denna bakgrund är det motiverat att granska påståendet att ett av de viktigaste skälen till att bankerna gjorde så stora förluster var att de i alltför hög grad fokuserade på säkerheterna i stället för på kredittagarnas betalningsförmåga. Det är riktigt att bankerna försummade att bedöma betalningsförmågan, men frågan är varför de gjorde det. Den bristande betalningsförmågan i låntagarkollektivet var primärt betingad av den makroekonomiska utvecklingen varför bankernas bristfälliga analys av betalningsförmågan kan ses som ett uttryck för bristfällig insikt och analys av kreditrisker i ett makroekonomiskt perspektiv.

Påståendet är samtidigt missvisande eftersom bankerna ägnade säkerheterna, eller snarare värdet av dessa, för lite uppmärksamhet. Bankerna skulle inte ha drabbats av några kreditförluster om de haft fullgoda säkerheter. Det faktum att säkerheterna i många fall visade sig

vara långt från fullgoda kan hänföras till två faktorer. För det första, som framgår av Bankstödsnämndens undersökningar, saknade bankerna i allmänhet kompetens, alternativt avstod från, att göra egna värderingar eller att självständigt bedöma de värderingar som gjordes av externa värderare. Detta kan också ses som ett uttryck för en bristande insikt om de risker kreditgivningen är förenad med.

För det andra är det uppenbart att bankerna inte hade full insikt om de risker som var förbundna med säkerheternas värde. I många fall var säkerheternas värde, som när det gäller t.ex. företagshypotek, starkt avhängigt lönsamheten i kredittagarens verksamhet. De speglade med andra ord i stor utsträckning kredittagarens betalningsförmåga och kunde visa sig sakna självständigt värde. Detta gällde i hög grad även säkerheter i form av fastigheter som saknade alternativ användning. Det är också uppenbart att bankerna inte beaktade de likviditetsrisker som fastigheter är behäftade med, vilket blev fatalt när likviditeten på denna marknad sjönk dramatiskt. Den låga omsättningsbarheten av fastigheter var betingad av det stora gapet mellan säljarnas och köparnas prisbud samt kreditgivarnas svaga tilltro till marknaden. De affärer som genomfördes resulterade i kraftigt fallande priser. Denna utveckling medförde att bankerna övertog mängder av säkerheter i fastigheter från låntagare som försatts i konkurs till följd av bristande återbetalningsförmåga och oförmåga att realisera fastigheterna till priser ens i närheten av vad de en gång betalat för dem.

Kraschen på fastighetsmarknaden var som tidigare framhållits i hög grad betingad av den makroekonomiska utvecklingen varför även missbedömningen av säkerheternas värde kan hänföras till bristande insikt om de makroekonomiska riskerna.

Bristfällig kontroll och hantering av risker

Av Bankstödsnämndens rapporter framgår att bankerna saknade tillfredställande informationssystem för att identifiera och mäta kreditrisker, liksom kontroll- och styrsystem för att hantera och förebygga dessa risker. Detta är föga förvånande mot bakgrund av de ovan nämnda bristerna.

Det skulle kunna hävdas att kausaliteten var den omvända, dvs. att det var bristen på ändamålsenliga system för att identifiera och mäta risk som var orsaken till den bristande insikten. Detta förefaller dock långsökt. Om det hade funnits en grundläggande förståelse för problemet hade det med all säkerhet utvecklats system som hade gjort det möjligt att mäta riskerna vilket i sin tur skulle ha lett till en mer precis kunskap om riskernas karaktär och omfattning.

I detta sammanhang kan det vara värt att notera att bankerna under 1980-talet utvecklade alltmer sofistikerade system för att mäta och hantera risker i marknadsnoterade värdepapper. Detta skedde efter några uppmärksammade fall där relativt stora förluster uppstått till följd av bristande intern kontroll. Man skulle ha förväntat sig att detta skulle ha smittat av sig på synen och hanteringen av kreditrisker. Det går visserligen inte att tillämpa exakt samma metoder på krediter eftersom de är heterogena tillgångar utan marknadspriser, men själva ansatsen och synen kan föras över på en portfölj av krediter. Att det inte uppstod några "smittoeffekter" kan antas bottna i den bristande förmågan att urskilja de makroekonomiska riskerna.

Eftersom bankerna saknade möjlighet att identifiera och mäta risk på ett systematiskt sätt hade de också begränsade möjligheter att kontrollera och hantera dessa. Bankstödsnämndens undersökningar ger vid handen att det inte bara kom till uttryck i bristfälliga system utan också i brister i organisationen och beslutsprocessen liksom i den interna kontrollen. Det yttersta ansvaret för kreditbesluten kom i många fall att ligga på styrelsen som ofta saknade både tid, kompetens och information. Den interna kontrollen hade i allmänhet mycket begränsade resurser och en svag ställning i organisationen. Bankerna saknade med andra ord förutsättningar att kunna förebygga risker och hantera dem innan de materialiserats fullt ut.

2.4.4 Effekterna på tillsynen och rörelseregleringen

Det förhållandet att staten genom kreditregleringen i princip kontrollerade bankernas risktagande och lönsamhet gjorde att "behovet" av rörelseregler under denna tid var begränsat. Rörelsereglerna omfattade visserligen bl.a. förbud mot att bedriva viss verksamhet, liksom restriktioner beträffande vilka tillgångar en bank fick hålla. Flertalet regler hade snarast karaktären av ren formalia. Eftersom det var Riksbanken som svarade för tillsynen av kreditregleringen kom den dåvarande Bankinspektionens tillsyn till största del att fokuseras på formalia-granskning. Riksbanken å sin sida intresserade sig i första hand för de allokerings- och stabiliseringspolitiska effekterna, vilket innebar att tillsynen av bankernas risktagande blev eftersatt.

Det är uppenbart att tillsynsmyndigheterna och lagstiftaren i likhet med bankerna hade begränsade insikter om karaktären och omfattningen av de risker som bankernas verksamhet är förenad med. I annat fall hade de rimligen verkat för att avregleringen av kreditmarknaden skulle kombinerats med förändringar i rörelseregleringen och en skärpt tillsyn. Visserligen skärptes kraven på bankernas kreditgivning genom en ändring i

bankrörelselagen 1984 så att även återbetalningsförmågan hos låntagaren skulle beaktas. Uppenbarligen följdes detta inte upp av tillsynsmyndigheten i tillräcklig utsträckning.

Det förefaller som om kreditregleringen bidrog till att påverka betendet hos inspektionen på i princip samma sätt som hos bankerna. Inspektionen hade inte tillräckligt ändamålsenliga informations- och rapporteringssystem som skulle ha gjort det möjligt att identifiera problemen på ett tidigt stadium. Rapporteringen från bankerna var i hög grad fokuserad på balansräkningsdata utan någon analys av risktagandet. Inspektionen hade inte heller några interna system som gjorde det möjligt att analysera utvecklingen på aggregerad nivå med utgångspunkt från den makroekonomiska utvecklingen.

Dessa brister kom till uttryck i inspektionens organisation och arbetssätt. Tillsynen hade i huvudsak en passiv karaktär som byggde på att bankerna levererade rapporter om den finansiella ställningen. Det gjordes inte några mer systematiska undersökningar på plats för att kontrollera i vad mån bankerna hade tillfredsställande system för att själva kontrollera och hantera risktagandet. Organisationen och arbetssättet påverkades naturligtvis av att kreditregleringen under så lång period hade "överskuggat" rörelseregleringen liksom av att det var Riksbanken som hade ansvar för kreditregleringen. Slopandet av kreditregleringarna innebar väsentligt förändrade förutsättningar för bankernas verksamhet. Sett i efterhand kan det tyckas naturligt att detta skulle föranleda förändringar i de regler som ligger till grund för tillsynens inriktning samt att tillsynsmyndigheten borde givits utökade resurser för att kunna möta den ökade komplexiteten i tillsynsuppgiften. Detta gjordes nu inte. Mot denna bakgrund är det knappast förvånande att tillsynsmyndighetens verksamhet kom att drivas i mindre ändamålsenliga former.

Det finns anledning att försöka bedöma i vilken mån rörelseregleringen, efter avvecklingen av kreditregleringen, kan tänkas ha bidragit till att bankerna och tillsynsmyndigheten uppvisade brister i insikten om de risker som är förknippade med bankverksamhet. Den rörelsereglering som tillsynsmyndigheten hade att tillse att bankerna följde var inte ändamålsenligt utformad för att förebygga risker. Den var inte anpassad till ett banksystem verksamt utan kreditreglering.

Det kan knappast hävdas att rörelsereglerna hade negativa effekter på det finansiella systemet i samma omfattning som kreditregleringen. Man kan emellertid inte utesluta att det förhållandet att rörelsereglerna lägger stor vikt vid institutens kapitalstyrka bidrog till att bankerna kom att ägna alltför liten kraft åt att förebygga risker. Kapitalet fungerar som en buffert när riskerna väl materialiserats, men som framgått av det tidigare resonemanget är det kanske ännu viktigare att försöka identifiera och förebygga risker.

Rörelsereglerna omfattar visserligen vissa bestämmelser som tar sikte på att förebygga risker, som t.ex. reglerna om stora exponeringar. Den typen av regler utgör inte någon garanti för en effektiv kontroll och hantering av risker. Det saknas bindande lagregler som säkerställer att bankerna själva kan identifiera, mäta, kontrollera och hantera alla former av risk, såväl rent finansiella risker som operativa risker, dvs. administrativa, legala och fysiska risker.

Det är naturligt att i detta sammanhang också beröra frågan om bankernas beteende påverkades av insikten om att staten sannolikt skulle komma att ingripa i en krissituation och förhindra att banker går omkull i syfte att bevara stabiliteten i det finansiella systemet. Från rent teoretiska utgångspunkter kan bankerna vara mer benägna att ta risker av detta skäl. Erfarenheter från USA, där stora banker i betydande utsträckning inte tillåtit gå omkull, indikerar att de större bankerna av denna anledning valt en relativt stor riskexponering vilket medförde att den ekonomiska nedgången under 1980-talet med bl.a. fallande fastighetspriser drabbade de större bankerna relativt hårt. Emellertid kan detta s.k. moral hazard beteende inte ha varit gällande i det svenska banksystemet om hypotesen att bankerna hade bristande insikt om sitt risktagande stämmer. Den bristande insikten hos bankerna omöjliggjorde det rationella och strategiska beteendet som är förutsättningen för att moral hazard fenomenet skall vara gällande. Bankerna har förhoppningsvis vunnit sådan insikt de senaste åren, delvis genom smärtsamma erfarenheter. Detta innebär att risken för att ett moral hazard beteende kan existera, eller uppträda, bör beaktas vid kommitténs arbete med särskilda regler för situationer då ett institut har finansiella problem.

De redovisade bristerna i regelverket och tillsynen indikerar en bristande insikt även bland politiker och beslutsfattare inom statsmakterna om bankers funktionssätt och de risker denna typ av verksamhet är förknippade med. Liksom aktörerna på kreditmarknaden har även det politiska systemet påverkats av den långa regleringsperioden som innebar att en stor del av riskerna i banksystemet eliminerades av de genomgripande regleringarna. Därför är det inte förvånande att regelverket inte förändrades så att det blev bättre anpassat till en avreglerad kreditmarknad.

De som fattade beslut om regler och tillsyn antog förmodligen att säkerheten och funktionsförmågan i banksystemet var tillfredsställande eftersom det hade varit förskonat från allvarliga problem under hela efterkrigstiden. Dessutom innebar förmodligen den mycket goda lönsamheten i systemet, framför allt under 1980-talets andra hälft, att strävan efter att söka brister i regler och tillsyn var obetydlig. Det fanns liten förståelse för att denna avsaknad av problem främst berodde på att kreditregleringarna begränsat risktagandet avsevärt samt att lönsamheten vilade på en felaktigt hanterad och alltför omfattande kreditgivning, vars

effekter i en olämplig makroekonomisk omgivning skulle framträda och få svåra konsekvenser för hela det finansiella systemet och samhällsekonomin i övrigt.

2.5 Sammanfattande slutsatser

Kreditregleringarna kom, genom att de var så genomgripande och tillämpades under så lång tid, att påverka såväl banker som tillsynsmyndigheter och politiska beslutsfattare på ett sådant sätt att det skadade det finansiella systemets funktionsförmåga. Systemet saknade motståndskraft mot makroekonomiska chocker av det slag som uppstod i slutet av 1980-talet. Den bristande funktionsförmågan var tillsammans med den exceptionella makroekonomiska utvecklingen under 1980-talet huvudorsakerna till bankkrisens uppkomst. Det finns skäl att tro att en rörelsereglering som var bättre anpassad till de förändrade förhållandena, och framför allt en mer effektiv tillsyn, hade kunnat begränsa krisen.

Det råder inte någon tvekan om att det finansiella systemet håller på att anpassa sig till de förutsättningar som gäller på en avreglerad marknad. Instituterna har naturligtvis själva intresse av att utforma verksamheten så att de inte drabbas av akuta problem, men staten kan inte förlita sig på att alla institut vidtar alla de åtgärder som erfordras. Staten har i egenskap av yttersta garant för det finansiella systemet skäl att försöka begränsa institutens risktagande och förvissa sig om att de kan hantera kvarvarande risker. Det finns därför, mot bakgrund av den tidigare redogörelsen för bankkrisen och dess orsaker, anledning att överväga såväl förändringar i regelverket som tillsynens inriktning och omfattning. Det är samtidigt uppenbart att det också finns skäl att begrunda den allmänna ekonomiska politikens roll för stabiliteten i det finansiella systemet, men eftersom detta inte ligger inom ramen för kommitténs direktiv lämnas frågan därhän.

Staten kan begränsa och styra institutens risktagande genom olika former av rörelseregler. Det finns dock en uppenbar risk att alltför många och snäva regler kan skada effektiviteten i det finansiella systemet. Det blir därför i stor utsträckning en fråga om att väga effektivitet mot stabilitet. Under senare år har rörelsereglerna fått en mer liberal utformning i takt med att regelverket har anpassats till vad som gäller inom EU. Det kan diskuteras hur detta påverkat effektiviteten och stabiliteten i det svenska finansiella systemet. EU:s regler har i allmänhet formen av minimiregler, vilket innebär att det inte finns något formellt hinder för Sverige att tillämpa generellt sett mer restriktiva regler än vad som tillämpas i resten av EU. Visserligen kan det i många fall av konkurrensskäl vara svårt att upprätthålla strängare regler för institut med

svenskt verksamhetstillstånd. Det hindrar emellertid inte att det kan finnas skäl att förändra vissa regler eller göra vissa kompletteringar i syfte att stärka stabiliteten i det finansiella systemet.

Detta leder fram till slutsatsen att det i första hand kan bli aktuellt att vidta åtgärder som säkerställer att instituten själva förmår identifiera, mäta och hantera de risker som verksamheten är förenad med. Närmare bestämt handlar det om att ställa krav på att instituten har tillfredsställande system för styrning, information och kontroll. Detta är en uppgift för tillsynen eftersom sådana kvalitativa krav inte kan ges formen av generella regler. En reglering som skall tillämpas på alla institut skulle komma att sakna egentlig substans, medan en mer detaljerad reglering med all sannolikhet skulle komma att skada effektiviteten i de enskilda instituten och samtidigt snedvrída konkurrensen och därmed skada effektiviteten i hela det finansiella systemet. Det finns dock behov av lagregler som kan utgöra riktlinjer på detta område för såväl instituten som tillsynsmyndigheten. I anslutning till att utformningen av dessa övervägs, är det naturligt att också överväga i vad mån och på vilket sätt tillsynsmyndigheten bör ges mer ändamålsenliga befogenheter att ingripa mot institut som ej uppfyller kraven på tillfredsställande system för styrning, information och kontroll. I samband härmed är det också nödvändigt att säkerställa en ordning med större rättssäkerhet.

Tillsynsarbetet skulle med detta synsätt få en mer kvalitativ och operativ inriktning. Det finns också, som framgått av den tidigare redogörelsen, ett behov av mer kvalitativ analys på makroekonomisk nivå. Det innebär sammantaget att tillsynsmyndigheten måste tillförsäkras erforderlig kompetens och tillräckliga resurser. Detta aktualiserar i sin tur frågan om vilka krav som skall ställas på myndigheten och i vilka former som uppföljningen bör ske. Det är redan i dag en viktig fråga som får än större tyngd om tillsynsarbetet får en mer kvalitativ inriktning och myndigheten ges större befogenheter.

Erfarenheterna från hanteringen av bankkrisen visar att det också finns anledning att se över i vilken utsträckning och på vilket sätt staten skall ingripa vid ett akut hot mot det finansiella systemet. Omfattningen av systemskyddsintressena måste noga övervägas samtidigt som det finns behov av förändringar i regelverket för hanteringen av krisdrabbade institut.

Staten måste ges större möjligheter att ingripa mot ett institut med svåra finansiella problem på ett ändamålsenligt sätt och på ett tillräckligt tidigt stadium så att kostsamma konsekvenser för övriga delar av systemet kan undvikas. Sådana ingripanden bör vara förutsägbara för instituten i fråga, t.ex. på så sätt att de kopplas till ett objektiva mått som har samband med institutets finansiella tillstånd. Om staten griper in successivt och lägger på en bank allt strängare restriktioner i takt med att ban-

kens tillstånd försämras blir det troligen lättare att undvika en situation där akuta stödåtgärder framtvings för att värna stabiliteten i det finansiella systemet och i förlängningen den reala ekonomin. Eftersom denna stabilitet inte är under omedelbart hot när de första åtgärderna sätts in kan statens förhandlingssituation gentemot de krisdrabbade instituten förbättras.

Alltför svaga och oklara tvångsmedel försvårar och försvagar statens ställning samtidigt som institutet måste agera under stor osäkerhet. Hur långtgående befogenheter staten skall tillförsäkras måste övervägas samtidigt med en prövning av vilka möjligheter tillsynsmyndigheten bör ha att ingripa i förebyggande syfte för att säkerställa en konsekvent hantering från statens sida. Samtidigt måste regelverket för hantering av finansiella kriser harmoniseras med regelverket för insättningsgarantin.

3 Utvecklingstendenser

3.1 Inledning

Sedan 1980-talets början har det skett betydande tekniska och strukturella förändringar på de svenska finansiella marknaderna som i grunden förändrat förutsättningarna för bankernas verksamhet. Avregleringen på kreditmarknadsområdet under 1980-talets första hälft var förvisso betydelsefull för utvecklingen av nya finansiella instrument och marknader. Men orsakssambandet var i hög grad även det omvända. Finansiella innovationer och utvecklingen av nya marknader urholkade kreditregleringen och påskyndade avregleringen.

Det som framför allt påverkat förutsättningarna för bankernas traditionella verksamhet, dvs. kombinationen av inlåning och utlåning samt betalningsförmedling, är framväxten av institutstyper som konkurrerar med bankerna om sparande och kreditgivning samt finansiella instrument som skapat ökade möjligheter för sparare och investerare att göra affärer med varandra direkt på en marknad. Exempel på sådana instrument och institutstyper är företagscertifikat, privatobligationer, finansbolag och värdepappersfonder. Ju bredare utbudet av sådana substitut till bankprodukter blir och ju effektivare de hanteras, desto mindre blir behovet av bankernas traditionella intermediära tjänster i finansiella transaktioner.

Det finns således utvecklingskrafter som verkar för att inlåningen och bankernas utlåning kommer att minska i betydelse. Förmedlings- och rådgivningstjänster samt värdepappershandel kommer sannolikt att utgöra allt viktigare verksamhetsgrenar i bankernas rörelse. Bankerna kommer därmed att ha en förändrad men fortsatt viktig roll i det finansiella systemet i framtiden. Den snabba utvecklingen och förändringen av det finansiella systemet som skisseras i detta kapitel kommer naturligen att inverka på regelverkets ändamålsenlighet. Den förändrade konkurrensituationen för bankernas traditionella verksamhet innebär att det är viktigt att göra en översyn av bankernas rörelseregler för att säkerställa att de inte utgör ett olämpligt hinder för bankerna i konkurrensen med andra typer av institut om kreditgivningen samt kundernas sparande. Reglerna skall dessutom inte i onödan begränsa bankernas möjligheter att utveckla sin rörelse mot nya verksamhetsområden. Enligt samma princip bör det klarläggas att reglerna inte snedvrider konkurrensen till bankernas fördel

på ett onödigt sätt och därmed konserverar en ineffektiv struktur på kreditmarknaden.

Syftet med detta kapitel är att diskutera de utvecklingstendenser som kan förutspås ha en inverkan på framför allt bankernas traditionella kärnverksamhet, dvs. inlåning, utlåning och betalningsförmedling. Anledningen till att fokus riktas mot just dessa funktioner är att de traditionellt sett särskiljer banker från andra typer av finansiella institut genom att de hänger intimt samman med system- och konsument-skyddsintressena och är därmed viktiga att beakta vid utformningen av bankernas rörelse regler. I detta kapitel görs dessutom ett försök att översiktligt kartlägga bankernas framtida verksamhet och banksystemets struktur samt slutligen diskutera vilka implikationer den framtida utvecklingen kan få på regleringen av banksystemet.

3.2 Förändrade förutsättningar för bankernas kärnverksamhet

3.2.1 Den traditionella bankverksamheten

Bankernas traditionella verksamhet är att agera intermediär, dvs. mellanhand, mellan sparare och låntagare samt att tillhandahålla betalningstjänster. Det som främst utmärker denna intermediära funktion är artskillnaden mellan finansieringen från spararna och utlåningen till låntagarna. Den kanske viktigaste skillnaden utgörs av graden av likviditet. En betydande andel av den inlåning som bankerna finansierar sig med är kortfristig och omedelbart uppsägningsbar, dvs. den är mycket likvid. Däremot är utlåningen typiskt långfristig och illikvid. Dessutom är utlåningen riskfylld, vilket medför att bankerna söker sprida riskerna mellan olika låntagare. Bankerna kan därmed sägas ägna sig åt tillgångsomvandling vad gäller likviditet, löptid och risk. Denna tillgångsomvandling kan också sägas vara roten till den potentiella instabiliteten i bankbranschen. Detta innebär även en fara för instabilitet i betalningssystemet eftersom banker också hanterar kunders betalningar. Detta är ett viktigt motiv till varför bankerna omgärdas med ett rigoröst regelverk och sträng tillsyn.

3.2.2 Förändrade förutsättningar för utlåningsverksamheten

Något tillspetsat kan framgången hos den traditionella bankverksamheten sägas vara avhängig existensen av informations- och transaktionskostnader i direkta finansiella transaktioner. Utan transaktionskostnader och s.k. informationsasymmetrier mellan långgivare och låntagare skulle inga mellanhänder behövas i finansiella transaktioner. Världen är dock inte beskaffad på detta sätt varför finansiella mellanhänder historiskt har haft en given central ställning på de finansiella marknaderna. Fram till för ett par årtionden sedan var bankerna de totalt dominerande mellanhänderna i det finansiella systemet, framför allt vad gäller tillhandahållandet av de beskrivna traditionella banktjänsterna. Numera kan förutom banker exempelvis värdepappersbolag, försäkringsbolag och finansbolag räknas in i gruppen finansiella mellanhänder, eller intermediärer som de ibland kallas.

När det gäller kreditgivning är det framför allt utvecklingen av väl fungerande värdepappersmarknader som kan komma att kraftigt begränsa bankernas traditionellt centrala position inom denna funktion i framtiden. Viktiga orsaker till den snabba utvecklingen av dessa marknader är främst uppfinningsrikedomen i skapandet av nya finansiella instrument samt den snabba tekniska utvecklingen på data- och telekommunikationsområdet. Detta har möjliggjort handel i stora volymer och förhöjt likviditeten i de handlade instrumenten. Finansieringen av det stora statliga lånebehovet på penningmarknaden är också en mycket viktig orsak till framväxten av en väl fungerande penningmarknad under 1980-talet. Det har allmänt sett bidragit till att nedbringa kostnaderna för finansiella transaktioner. Därmed har det blivit möjligt och lönsamt för de företag som är relativt billiga att genomlysas för potentiella finansierare att finansiera sig direkt på kapitalmarknaden genom emission av företagscertifikat eller industriobligationer i stället för att ansöka om bankkredit. Det är framför allt stora och välkända företag som i ökad utsträckning fått denna möjlighet.

Eftersom de företag som har möjlighet att finansiera sig direkt på kapitalmarknaden är företag som är relativt genomlysta, kan bankernas förlust av dessa företag som låntagare innebära att genomlysbarheten i bankernas kreditportföljer allmänt sett kan minska. Denna utveckling torde dock minska portföljrisken via den ökade diversifieringen som torde bli följden av förlusten av de stora låntagarna. Det är i huvudsak de låntagare som inte kan finansiera sig direkt på kapitalmarknaden som enligt detta resonemang kommer att kvarstå som låntagare i bank. Emellertid kommer stora företag sannolikt även fortsättningsvis att anskaffa löpande rörelsekrediter via bankerna. Anledningen till detta är att

det är alltför kostsamt för de potentiella finansiärerna att anskaffa erforderlig information för att bedöma kreditvärdigheten hos dessa låntagare. Andelen lån till små och medelstora företag samt hushåll torde således öka i bankernas låneportföljer i framtiden. Att bankernas kreditgivning i allt högre grad riktas till sådana låntagare torde ställa ökade krav på bankernas förmåga att analysera, hantera och prissätta kreditrisker.

En för bankerna positiv sida av den beskrivna utvecklingen är att bankerna kan vara med i handeln och organisationen av marknaden för industriobligationer. Därmed skulle bankerna kunna tjäna pengar på förmedling, hantering och sin expertis inom kreditutvärdering i stället för att ta egna direkta kreditrisker. Denna utveckling bidrar till att öka genomlysbarheten och stabiliteten i instituten.

3.2.3 Förändrade förutsättningar för inlåningsverksamheten

På inlåningssidan har banker formellt sett en mycket starkare position än på utlåningssidan. Som redan nämnts är det framför allt den lagstiftade ensamrätten för banker att ta emot transaktionsinlåning, eller mer exakt nominellt bestämda avistafordringar, som varit grundbulten i bankernas traditionella verksamhet och starka ställning på kreditmarknaden. Emellertid medför utvecklingen av värdepappersmarknaden, samt det breddade utbudet av andra spartjänster, att även denna ställning är på väg att rubbas. Dessutom förändras allmänhetens sparbeteende i riktning mot andra sparformer.

Breddat utbud av spartjänster

Andra företag än banker erbjuder allmänheten att placera sparande i instrument och kontoformer som till sin natur är mycket lik inlåning, framför allt vad gäller likviditeten. Exempel på sådana instrument är (kontobaserade) privatobligationer. Förvärvaren av en utgiven obligation registreras endast i ett kontoregister och erhåller ett kontoutdrag som bevis på registreringen i stället för ett värdepapper. Förvärvaren kan lätt avyttra obligationen till låg transaktionskostnad och ha medlen från en försäljning snabbt tillgängliga. Ett viktigt kännetecken på inlåning är att insättaren kan sätta in och ta ut belopp av valfri storlek. Det är emellertid möjligt för institutet att emittera obligationerna i mycket små valörer vilket innebär att kunden kan köpa och sedan sälja obligationer i valfria belopp. Detta är således snarlikt insättning och uttag av inlåningsmedel. En skillnad mellan inlåning och obligationer som sparform är att inlåningen är nominellt bestämd. En annan skillnad är att obligationen har en

kursrisk, vilket innebär att spararen i obligationer löper risk att inte få tillbaka lika mycket som placerades i obligationen.

Ett annat exempel på sparformer som är mycket nära substitut till inlåning är ömsesidiga värdepappersfonder vars medel är placerade i höglikvida räntebärande tillgångar med låg risk. Kunden kan placera och ta ut valfria belopp genom att köpa och sälja fondandelar. Medlen från försäljning av fondandelar kan göras lättillgängliga genom överflyttning till ett vanligt inlåningskonto. Dessa fonder kan tillfredsställa kundernas skiftande placeringsönskemål i allt större utsträckning i takt med att värdepappersmarknaderna utvecklas.

En från regleringssynpunkt viktig skillnad mellan placeringsalternativ av typen privatobligationer och värdepappersfonder å ena sidan och transaktionsinlåning å andra sidan är inlåningens koppling till betalningssystem, dvs. bankerna tillhandahåller betalningstjänster. Som sägs i avsnitt 6.3.2.4 är det oklart om en sådan konstruktion är tillåten enligt gällande svensk lagstiftning. I USA finns ömsesidiga värdepappersfonder, s.k. money market mutual funds (MMMF), som tillhandahåller checkdragnings- och gireringstjänster.

En annan, ur regleringssynpunkt, viktig skillnad mellan värdepappersfonder med koppling till betalningssystem och bankinlåning är, som nämnts, att bankers placering av inlåningen som utlåning medför potentiella instabilitetsproblem. Det förhållandet att banker håller endast en fraktion av den totala inlåningen i likvida tillgångar och resten i illikvid utlåning medför att det vid ett sviktande allmänt förtroende för en bank kan uppkomma en "först till kvarn"-situation där de inlånare som hamnar sist i uttagskön riskerar att inte få tillbaka sin inlåning vid anmodan. En sådan situation kan i princip inte uppkomma för en värdepappersfond av typen MMMF eftersom det hela tiden finns likvida tillgångar motsvarande värdet av fondandelarna. Det skall dock noteras att en annan form av uttags- eller utförsäljningsanstormning mot MMMF kan ske om placerarna befarar att marknaden för de tillgångar MMMF har placerat i kommer att vika. Denna konstruktion gör att dessa fonder, och även andra institut som placerar inlåningen i likvida tillgångar, utgör ett mindre hot mot systemstabiliteten.

En till inlåningsverksamhet gränsande företeelse som på senare tid ökat i omfattning är att detaljhandelsföretag erbjuder kontokortskunder att sätta in medel på räntebärande konton, t.ex. ICA Kort AB. Mottagande av dessa s.k. kundmedel omfattas inte av begreppet inlåningsverksamhet om medlen enbart används för betalning av det kontoförande företagets varor eller tjänster samt om kontobehållningen är högst 15 000 kronor. Det finns ett flertal fördelar med dessa kundmedelskonton som gör att dessa kan komma att växa i betydelse i framtiden. Exempel på sådana fördelar är att insättaren får kontoutdrag med förteckning över

gjorda inköp, att det löpande betalningsförhållandet mellan säljföretaget och kunden underlättas samt att kassahanteringsrutinen rationaliseras. Dessutom torde populariteten hos denna sparform påverkas positivt av att räntan på flera av dessa konton hittills varit relativt förmånlig för kunden.

Förändrat sparbeteende

Även spararnas beteende har förändrats, vilket är naturligt om utbudet av spartjänster breddas. Dessa processer hänger intimt samman. Efter att ha varit mycket låg under 1980-talet, t.o.m. negativ under vissa perioder, har hushållens sparkvot ökat markant under 1990-talets första hälft. Skattereformen i början på 1990-talet, höjda realräntor, ökad arbetslöshet och försämrat socialförsäkrings- och pensionssystem är några viktiga orsaker till detta. Det är också tänkbart att det utöver nämnda osäkerhetsfaktorer finns en långsiktig förändring i allmänhetens värderingar till sparande till följd av de förbättrade möjligheterna att skräddarsy sitt sparande.

Hushållens nysparande har dock inte placerats som inlåning i bank i någon större utsträckning.³¹ Förutom ett ökat sparande i privata pensionsförsäkringar har just privatobligationer blivit en allt populärare sparform under senare år.

Ökningen av det långa sparandet i privata pensions- och kapitalförsäkringar hänger bl.a. samman med en växande osäkerhet om stabiliteten i det allmänna pensionssystemet. De ökade möjligheterna till individuellt skräddarsydda pensionssparlösningar, t.ex. inom unitlinked fonder, torde också ha betydelse.

Populariteten hos privatobligationer som sparform har ökat i takt med den förbättrade likviditeten och tillgängligheten i utbudet av obligationerna – bl.a. genom möjlighet till handel via telefon – samt ett bredare utbud till varierande löptider. Sammantaget innebär denna utveckling, som redan nämnts, en minskad skillnad mellan inlåningens och privatobligationernas egenskaper. Ökad marknadsföring och information har ökat allmänhetens kännedom om denna placeringsform och insikt om de stora likheterna med inlåning. Denna insikt i kombination med den stora räntedifferensen som rådde i början av 1990-talet mellan obligationerna och inlåningen är sannolikt den viktigaste förklaringen till obligationernas ökade popularitet. Räntedifferensen möjliggörs framför allt av den mindre risken för avbrott i finansieringen via privatobligationer, i

³¹ Bankinlåningens andel av hushållens finansiella tillgångar har minskat från 50% 1980 till 28% 1994, SCB kapitalmarknadsstatistik.

jämförelse med inlåning, eftersom obligationerna har en viss bestämd löptid.

3.2.4 Förändrade förutsättningar för betalningsförmedlingen

Allmänhetens efterfrågan på transaktionsinlåningstjänster sammanhänger i hög grad med möjligheterna att smidigt utföra betalningar till och från inlåningskonton. Bankerna har hittills i princip indirekt haft ensamrätt att tillhandahålla flertalet betaltjänster eftersom dessa tjänster på ett eller annat sätt är kopplade till inlåningskonton.

Uppkomsten av uttagsautomater har inneburit att den fysiska länken mellan banken och kunderna och deras pengar har försvagats. Kredit- och betalkortens framväxt har medfört att kunderna inte längre behöver bära omkring kontanter. Denna utveckling har inneburit att kundernas kassahantering har effektiviserats. Kunden kan göra uttag från sitt räntebärande konto endast då hon behöver utföra en transaktion. Kunden får därmed ränta under den tid medlen stannar på ett räntebärande konto (eller någon annan likvid sparform). Bankernas ställning har knappast påverkats negativt av denna utveckling. Den minskade kontanthållningen hos allmänheten torde i stället haft en viss positiv effekt på transaktionsinlåningen.

Den tekniska utvecklingen, som medfört att en mängd nya sätt att utföra betalningar uppstått, kommer förmodligen att försvaga bankernas centrala position som förmedlare av betalningar. Flertalet nya betalningssätt har sitt ursprung i innovationer inom data- och telekommunikationsområdet. Betydelsen av kontanter i betalningstransaktioner kommer troligen att minska än mer och ersättas av elektroniska pengar av olika slag. Det utmärkande för dessa pengar är att värdet finns lagrat och har betalats i förväg. Elektroniska pengar kan lagras på ett kort, s.k. kontant kort eller smarta kort (eng. prepaid cards eller storedvalue cards) eller på en persondator. Telefonkort är en form av kontantkort som börjat få en utbredd användning.

Bankerna erbjuder numera sina kunder kontantkort. Korten är utrustade med ett datachip som laddas med värdeenheter i laddningsapparater som är kopplade till innehavarens bankkonto. Detta är ett sätt att slippa kostsam hantering av sedlar och mynt. Marknaden för kontantkort har hittills inte blivit så stor. En förklaring till detta kan vara de kostnader som hanteringen av kontantkort är förenad med.

En effekt av spridningen av kontantkort är att behovet av sedlar och mynt i transaktioner minskar. Därmed kommer Riksbankens seignorage

att påverkas negativt.³² En annan effekt är att bankerna kommer att tjäna seignorage på kortutgivningen. Detta kommer av att det belopp som laddas ned på kontantkortet överförs från kundens konto till ett allmänt konto inom banken, där samtliga laddade medel samlas. Då kunden genomför transaktioner med kortet överförs motsvarande medel från det allmänna kontot till kundens motpart i transaktionen, t.ex. en livsmedelsbutik. De medel som ännu inte dragits från det allmänna kontot utgör en räntefri finansiering för banken vilket kan likställas med seignorage.

En annan form av elektroniska pengar är de som används i den elektroniska kommers över persondatorer som kan förväntas öka i framtiden. Det finns flera olika standards för hur elektronisk betalningsförmedling över persondatorer kan utföras. En sådan är Digicash. Detta är en metod som bygger på att den som vill handla varor och tjänster över internet har ett konto hos en bank som accepterar elektroniska pengar och som tar emot beställningen och skickar pengarna till säljaren.

Det finns flera viktiga regelfrågor rörande elektroniska pengar. En av de viktigare torde vara vem som skall ha rätt att på marknaden erbjuda sådana betalningsmedel. EU-kommissionen har behandlat elektroniska pengars rättsliga status enligt EG-lagstiftningen och dragit slutsatsen att tillhandahållande av elektroniska pengar inte utgör "deposittaking" enligt art. 3 i andra banksamordningsdirektivet. Tillhandahållande av elektroniska pengar skall därför inte på den grunden vara förbehållen kreditinstitut. En annan fråga är om elektroniska pengar (på bankernas "allmänna konton") skall omfattas av insättningsgarantin. Dessa frågor har behandlats av utredningen om elektroniska pengar (SOU 1998:14). I betänkandet presenteras – som underlag för regeringens och departementens ställningstaganden nationellt och i olika internationella fora – en skiss till näringsrättslig reglering av elektroniska pengar. Enligt denna skiss skall även andra företag än banker och kreditmarknadsföretag få ge ut elektroniska pengar efter särskild prövning och tillståndsgivning. Den som fått tillstånd skall enligt skissen stå under Finansinspektionens tillsyn. Elektroniska pengar i vad som kallas större system kan enligt skissen behöva omfattas av någon form av garanti. EU-kommissionen har utarbetat ett förslag till direktiv om elektroniska pengar, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om att starta och driva verksamhet i e-penninginstitut samt om tillsyn av sådan verksamhet.

På företagssidan utvecklas betaltjänster med hjälp av EDI (Electronic Data Inter-change) som möjliggör betalningar av t.ex. leverantörsfakturor via datanätet från betalarens dator via bankens dator till mottagarens dator.

³² Med seignorage menas kortfattat Riksbankens intäkter från att en del av dess skulder (sedlar och mynt i cirkulation) är icke-räntebärande.

Sammantaget kommer tjänsten att överföra pengar från en aktör till en annan i ökad utsträckning att kunna tillhandahållas av en växande skara företag. Emellertid torde knappast utvecklingen av betalningsförmedling innebära att bankernas inlåning kommer att drabbas menligt av denna anledning, snarare tvärtom.

Via personatorn kommer kunderna inte bara att kunna utföra betalningar, utan även ha bättre kontroll över sina besparingar. Allt mer sofistikerade former av "home banking" kommer att leda till att kunderna kan placera medlen i institut eller sparformer där villkoren framstår som bäst. De kommer också att ha tillgång till finansiell information och rådgivning via framför allt internet.

Denna utveckling har också öppnat upp möjligheten för hård konkurrens från företag som traditionellt inte varit verksamma inom den finansiella sektorn, såsom telekommunikationsföretag och mjukvaruföretag inom databranschen, att erbjuda betalningsservice och eventuellt i förlängningen även transaktionsinlåningstjänster. Därmed har utvecklingen av nya effektiva metoder för betalningsförmedling även betydelse för bankernas konkurrens om allmänhetens inlåningsmedel. I första hand kommer det dock att handla om konkurrens mellan de etablerade bankerna att vara förberedda på utvecklingen av dessa nya betalningsformer samt vara effektiva i sin hantering av elektroniska pengar.

3.3 Andra utvecklingstendenser i banksystemet

3.3.1 Strukturella utvecklingstendenser

Den oligopolliknande struktur som hittills har kännetecknat den svenska bankmarknaden är på väg att brytas upp i rask takt. Marginalerna i bankernas traditionella verksamhet pressas i takt med att en mängd nya aktörer etablerar sig inom dessa verksamhetsområden. Avregleringen har medfört en branschglidning som har lett till en minskning av skillnaderna mellan olika typer av finansiella företag, framför allt mellan bank- och försäkringskoncerner. Försäkringsbolag, hypoteksinstitut etc. försöker utnyttja sin kundbas genom att expandera sitt finansiella produktsortiment med traditionella banktjänster, t.ex. via nischbanker. Även företag som har sin kärnverksamhet utanför den finansiella sektorn finansierar sig med inlåning. Stora industriföretag bygger upp bankliknande verksamheter för att understödja sin kärnverksamhet finansiellt. Dessutom har ett flertal icke-banker, främst detaljhandelsföretag, börjat konkurrera om hushållens placerings- och betalnings-

volymer med egna kortprodukter och höga räntor. Den ökade europeiska integrationen och framför allt EMU kommer sannolikt att späda på konkurrensen från utländska konkurrenter.

Som nämndes i avsnittet ovan kan det inte uteslutas att aktörer som traditionellt stått utanför bankbranschen, men som nu ser stora möjligheter att framgångsrikt konkurrera med hjälp av den nya tekniken, söker inträde på den svenska bankmarknaden. Exempel på sådana aktörer är kortföretag (t.ex. American Express Company AB) och dataföretag (t.ex. Microsoft).

Särskilt framväxten av en ny kategori banker som är mera specialiserade, s.k. nischbanker, har ökat konkurrensen på privatmarknaden och då framför allt på sparandeområdet. Dessa banker använder nya och mindre kostsamma distributionsvägar genom utnyttjande av ny teknologi inom tele- och IT-området samt ett minimerande av personal, antalet kontor och direktkontakt med kunderna.

Före avregleringen på kreditmarknaden hade svenska bankkunder få sparalternativ och var relativt orörliga i sitt sparande. Detta torde ha hämmat konkurrensen mellan det fåtal banker som fanns och därmed haft en negativ inverkan på effektiviteten i banksystemet. Det ökade antalet aktörer på marknaden för bankliknande tjänster på senare tid har sannolikt medfört en ökad effektivitet i produktionen av finansiella tjänster. Kunderna har också blivit mer medvetna och benägna att jämföra olika sparformer i takt med att utbudet av spartjänster och finansiella produkter breddats samt att institutens marknadsföring intensifierats. Den beskrivna utvecklingen ställer hårda krav på effektivisering av de etablerade universalbankerna. Dessa kommer inte bara att följa med i den tekniska utvecklingen och försöka finna effektivare distributionskanaler, vilket de gör bl.a. genom att själva erbjuda telefonbankstjänster och utveckla "home banking". De kommer troligen även se sig tvingade att skära i sina kostnadskrävande kontorsnät. Dessutom kan det komma att bli allt svårare att upprätthålla en korssubvention av transaktionsinlåningen på andra sparformers bekostnad eftersom konkurrensen om sparmedlen hårdnar.

Samtidigt som det sannolikt tillkommer ett flertal nya mindre aktörer finns det anledning att förvänta en koncentration av den svenska bankbranschen. De svenska universalbankerna, som är relativt små i ett internationellt perspektiv, kan komma att vidta strukturella åtgärder för att stå emot den ökande konkurrensen från framför allt de europeiska storbanker som kan komma att etablera sig i Sverige i framtiden. Det finns troligtvis synergieffekter att exploatera mellan bankerna inom olika verksamhetsområden, framför allt vad gäller effektiviseringen av kontorsnäten, vilket kan medföra en rad uppköp eller sammanslagningar på bankmarknaden.

Den ovan beskrivna utvecklingen av data- och telekommunikationstekniken kan å ena sidan leda till ökad koncentrationen. Mycket tyder på att denna utveckling medför stordriftsfördelar i produktionen av bankernas detaljhandelstjänster. Det innebär att stora institut kommer att ha skalfördelar i konkurrensen med institut med mindre volymer. Å andra sidan kan ett effektivt utnyttjande av data- och telekommunikationstekniken även skapa förutsättningar för småskaliga nischbanker.

3.3.2 Tendenser inom produkt- och verksamhetsutveckling

Det dynamiska samspelet mellan marknader och mellanhänder

Den beskrivna utvecklingen av det finansiella systemet kan formuleras i termer av en produktutvecklingsprocess där produkter och tjänster, som initialt tillhandahålls av banker, i allt större utsträckning kommer att utbjudas på värdepappersmarknader i takt med att dessa marknader blir allt mer sofistikerade. Detta skulle kunna tolkas som en "kamp" mellan organiserade värdepappersmarknader och finansiella mellanhänder om att arrangera finansiella transaktioner.

Finansiella marknader tenderar att vara effektiva institutionella alternativ till banker vid hantering av produkter med standardiserade villkor som är så befriade från informationsasymmetrier att skillnaden mellan köparens och säljarens pris (spreaden) är liten samt dessutom kan handlas i stora volymer. Banker har en relativ fördel i produktionen av lågvolymprodukter som är relativt kostsamma att genomlysa.

Från ett dynamiskt perspektiv kan marknader och finansiella mellanhänder emellertid sägas vara komplementära institutionella strukturer. Inom ett effektivt fungerande finansiellt system är det viktigt att mellanhänder och organiserade marknader samexisterar på ett effektivt sätt. Bankerna fyller en viktig funktion genom att de skall medverka till förädlingen av finansiella produkter så att de kan handlas på marknader. Ett viktigt exempel, som diskuteras mer nedan, är värdepapperisering av lån, ett annat är konstruktionen av skräddarsydda derivatprodukter. När dessa produkter används av allt fler och till slut får standardiserade villkor, vilket möjliggör handel på en fungerande marknad, ökar effektiviteten i aktörernas riskhantering genom att transaktionskostnaderna sjunker. För att bankerna skall kunna hantera sin riskexponering i dessa nya produkter agerar de på dessa marknader och bidrar därmed till att ytterligare öka handelsvolymerna och reducera transaktionskostnaderna. Den billi-

gare hanteringen innebär att bankerna kan erbjuda sina kunder fler nya skräddarsydda produkter till attraktiva priser så att dessa ännu bättre kan hantera risken i sina marknadsposition-er.

Förutom att bankerna kan hantera sina egna positioner bättre då de standardiserade värdepappersmarknaderna utvecklas, tjänar de pengar på olika typer av tjänster förknippade med handeln på dessa marknader.

Bankernas framtida verksamhetsinriktning

Resonemanget i avsnitt 3.2 pekar ut en minskning av den traditionella intermediära verksamheten för bankerna. Som redan antytts i detta avsnitt kommer emellertid bankerna att spela en viktig roll i det finansiella systemet även i fortsättningen. De kommer att fortsätta att spela en viktig roll som utvärderare av kreditrisker i små och medelstora företag. Dessutom kommer de förmodligen att dominera finansieringen av näringslivets kortfristiga behov av rörelsekapital. Som redan nämnts kan bankernas ökade engagemang inom värdepappersområdet komma att leda till att banker i ökad utsträckning deltar i skapandet av nya finansiella produkter samt i utvecklingen av nya marknader för olika typer av värdepapper och derivat. Vissa banker kommer att utnyttja sina låneförbindelser till att sälja andra lönsamma produkter, såsom rådgivning vid fusioner, uppköp och emissioner eller i något annat finansiellt ärende. Detta innebär att banker troligen kommer att öka sin verksamhet inom trading och investment banking. En allt större andel av bankernas intäkter i framtiden kommer sannolikt att komma från avgiftsbaserade tjänster. Detta på grund av att nya tjänster skapas men också till följd av att de olika delverksamheterna måste bära sig själva på grund av den hårdnande konkurrensen. Korssubventionen mellan olika verksamheter, såsom mellan långsiktigt sparande och transaktionsinlåning, torde således minska i betydelse i framtiden. Vad gäller privatkunderna kommer fullsortimentsbankerna troligen att fokusera på kundens totala finansiella och försäkringsmässiga behov. De mindre bankerna väljer sannolikt att inrikta sina krafter mot att vara konkurrenskraftiga inom en specifik funktion/nisch.

Särskilt om värdepapperisering

En aktivitet som tilldragit sig allt större intresse för kreditinstitut på senare tid, framför allt i USA, och som av den internationella utvecklingen att döma kan komma att bli en vanlig företeelse, är s.k. (indirekt) värdepapperisering.

Värdepapperisering innebär i en vid definition att tillgångar omvandlas till obligationer eller andra värdepapper. En form av värdepapperisering är att företag kan finansiera sig genom emission av värdepapper på kapitalmarknaden. I detta avsnitt avses en något snävare form av värdepapperisering där ett företag, t.ex. en bank, säljer ut (illikvida) tillgångar till ett särskilt bildat s.k. specialbolag som har som enda syfte att äga dessa tillgångar och som finansierar förvärvet genom att emittera värdepapper. Vid direkt värdepapperisering skapas omsättningsbara värdepapper av fast eller lös egendom. Kassaflödet skapas genom t.ex. hyror eller andra intäkter från egendomen. Vid indirekt värdepapperisering skapas omsättningsbara värdepapper av andra finansiella fordringar, exempelvis banklån. Kassaflödet kommer i det sistnämnda fallet från de räntebetalningar och amorteringar som fordringarna genererar.

Värdepapperisering innebär att likvida värdepapper som kan handlas på en marknad skapas genom "paketering" av andra illikvida finansiella fordringar. Vanligast är att värdepapperisera fastighetslån, dvs. lån med panträtt i fastigheter, men i utlandet används även andra typer av fordringar, exempelvis kreditkortsfordringar. Grunden för att dessa paket skall kunna säljas på en marknad är att de ingående lånens kreditrisker tar ut varandra (riskpools) samt att villkoren standardiseras.

Genom värdepapperisering kan den ursprungliga fordringsägaren frigöra kapital. Soliditeten och kapitaltäckningen kan höjas. Dessutom kan tillgångar som har en avvikande riskexponering, eller inte anses passa in i portföljen av andra orsaker, avskiljas. Värdepapperiseringen kan således underlätta riskhanteringen.

Värdepapperisering möjliggör för bankerna att renodla rollen som kreditutvärderare och finansiär. På så sätt innebär detta en utveckling bort från ett system där bankerna ansvarar för alla led i en finansiering mot ett system där institutens verksamheter är mer specialiserade.

Värdepapperisering i Sverige sker inte i den utsträckning som skulle kunna förväntas med hänsyn till de positiva effekter aktiviteten kan medföra. Möjligheterna att bedriva denna aktivitet i dagsläget är beskuren via vissa bestämmelser i lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet. Exempelvis är det s.k. specialbolaget underkastat krav på kapitaltäckning. Detta är en trolig orsak till att det hittills funnits incitament för att förlägga ett specialbolags verksamhet utomlands.

Ett annat skäl till att värdepapperisering hittills varit tämligen begränsad är bl.a. att fastighetskrediter på sätt och vis redan är värdepapperiserade via hypoteksinstituten. Dessutom är värdepapperisering en omständlig och kostsam procedur, inte minst på grund av de juridiska problem som det oklara regelverket medför. De senaste årens låga tillväxt i institutens kreditstockar torde också haft en dämpande inverkan på behovet av värdepapperisering.

Under den period som den generella bankgarantin gällde saknades incitament att föra fordringar till specialbolag utanför garantin från institut som omfattades av garantin. När bankgarantin avskaffats är det sannolikt att lånekostnaden för de institut som tidigare täcktes av garantin ökar och tydligare differentieras. Denna utveckling torde öka incitamenten för värdepapperisering som finansieringsform.

3.3.3 Tendenser i bankernas riskexponering och riskhantering

Under de senaste tio åren har priserna på de finansiella marknaderna blivit allt rörligare. De kraftiga fluktuationerna avseende räntor, valutakurser och aktiekurser har allmänt sett ökat marknadsriskexponeringen för de aktörer som engagerar sig i handel med räntebärande tillgångar, valutor och aktier. Med marknadsrisk avses risk för att marknadsvärdet i ett finansiellt instrument ändras till följd av förändringar i aktiekurser, valutakurser och räntor. Denna typ av risk är banker i stor utsträckning exponerad för.

Kreditrisken i bankernas utlåning torde också ha påverkats av att tillgångspriserna blivit rörligare, framför allt vad gäller säkerheternas värde. Med kreditrisk avses risk för att motparten i en transaktion inte uppfyller villkoren i kontraktet. Turbulensen på fastighetsmarknaden under 1980-talets senare del och 1990-talets inledning har sannolikt ökat kreditriskpremien för utlåning mot säkerhet i fastighet jämfört med tidigare. Överhuvud taget torde de omfattande kreditförlusterna under 1990-talets första hälft ha lett till både en höjning och differentiering av kreditriskpremien. Bankernas växande engagemang inom värdepappersområdet har ökat betydelsen av kreditrisker i sådana transaktioner. Det finns också icke försumbara legala risker förknippade med värdepapperstransaktioner som torde ha ökat i betydelse. Andra typer av risker som spelar allt större roll är operativ risk (se nedan) och politisk risk, vari ingår t.ex. risken för förändringar i regelverket och valutaregimen. En nära förestående betydande politisk risk ligger i EMU projektet.

Den potentiella riskexponeringen har således ökat, vilket i sin tur har ökat behovet av riskhantering. Nya instrument och fungerande marknader har förbättrat förutsättningarna för hanteringen av de allt större finansiella riskerna. Utvecklingen inom IT-tekniken och den finansiella teorin har också förstärkt dessa förutsättningar.

Av de instrument som har utvecklats under senare år intar derivaten en särställning vad gäller användningen vid riskhantering. Inom gruppen derivatprodukter ryms alla typer av instrument vars värde eller avkastning härleds från en underliggande tillgångs pris, avkastning eller index. Exempel på sådana produkter är olika slag av optioner, forwardkontrakt, swappar och futures. Dessa instrument möjliggör för bankerna att hantera framför allt fluktuationerna i räntor och valutakurser. De är därmed viktiga byggstenar i den finansiella innovationsspiral som nämndes i föregående avsnitt.

Rätt hanterade reducerar derivat systemrisken genom att de utgör en mekanism för att omfördela risk mellan olika aktörer – från de som vill bli av med en riskexponering till de som bäst kan hantera exponeringen. Aktörerna kan försäkra sig mot händelser som i annat fall skulle kunna innebära risk för systeminstabilitet, såsom t.ex. en kollaps på aktiemarknaden eller en kraftigt stigande ränta. Eftersom bankers verksamhet i stor utsträckning handlar om att omfördela och hantera risk utgör derivat ett viktigt inslag i bankernas produktionsprocess.

Fel använda kan derivat utgöra en potentiell källa till stora förluster på mycket kort tid. En vanlig typ av felhantering av dessa instrument, framför allt då de inte är av standardiserad natur, är att riskexponeringen inte prissätts korrekt eller att innehavet inte i tillräcklig utsträckning kombineras med andra instrument som är av sådan art att de neutraliserar riskexponeringen. Konsekvenserna av en felhantering av dessa instrument kan bli svåra med hänsyn till hur snabbt en öppen position kan växa.

Det kan inte förutsättas att alla institut har ändamålsenliga system för att mäta och hantera prisrisken i derivat. Det är dessutom viktigt att instituten kan hantera motpartsrisken vid handel med dessa instrument. Överhuvud taget är engagemang inom icke standardiserade derivat att betrakta som relativt riskabelt. Inte bara för att det är större fara för fel prissättning. Det är även svårare för externa intressenter, såsom tillsynsmyndigheten, att bedöma risken i denna aktivitet.

Särskilt om operativa risker

Även om ett institut har goda system för att hantera finansiella risker är de inte immuna mot operativa risker – dvs. administrativa, tekniska och legala risker. Fungerande informations- och rapportssystem är i princip

en förutsättning för att ett institut skall kunna observera och mäta risker i verksamheten. De spektakulära händelserna 1995 i brittiska Barings Bank och japanska Daiwa Bank understryker behovet av detta. Vid dessa händelser tog individuella medarbetare på egen hand, under lång tid, mycket riskabla positioner på de finansiella marknaderna utan att deras överordnade hade kännedom om detta. Även erfarenheterna från den svenska bankkrisen, enligt resonemanget i kapitel 2, pekar på underskattning av den operativa risken samt stora problem med den interna kontrollen i bankerna.

Utvecklingen av allt mer komplexa instrument och finansiella strategier, samt utökning av antalet verksamhetstyper, riskerar att leda till att institutens ledning får svårt att överblicka verksamheten. Då en exponering kan växa mycket snabbt, framför allt då derivatinstrument är inblandade, kan dåligt fungerande interna kontrollsystem som inte förhindrar farliga exponeringar eller inte snabbt möjliggör ledningens kännedom om exponeringen, leda till mycket stora förluster.

Särskilt om interbankmarknaden och systemrisken

En utvecklingstendens är bankernas ökade mängd och volym av transaktioner på interbankmarknaden. Detta utgör en av de riktigt stora källorna till risk för instabilitet i banksystemet och i förlängningen betalningssystemet. De omfattande fordringsbelopp/exponeringar bankerna har på varandra dagligen kan ibland vara större än bankernas kapitalbaser. Detta innebär att ett problem i ett stort institut, som leder till att det inte kan fullfölja sina åtaganden mot andra banker, riskerar att mycket snabbt leda till en kedjereaktion på interbankmarknaden med en serie fallissemang som följd.

I Riksbankens system för clearing och avveckling av betalningar – RIX – avvecklas deltagarnas betalningar vid samma tidpunkt som betalningsmeddelandena presenteras i systemet. Det ligger inte i Banklagskommitténs uppdrag att överväga ändamålsenligheten i systemen för clearing och avveckling av betalningar. Det är emellertid viktigt att beakta denna funktion vid konstruktionen av regler som syftar till att begränsa faran för att betalningssystemets stabilitet rubbas.

3.3.4 Tänkbara konsekvenser för bankerna av en gemensam valuta inom EMU

Integrationsprocessen inom EU fortskrider. Skapandet av den europeiska monetära unionen, EMU, är ett led i den utvecklingen, som sannolikt kommer att få stor betydelse för det finansiella systemet.

Beslut föreligger om att låsa växelkurserna för de länder som är med i samarbetet den 1 januari 1999. Denna dag skall dessutom statspapper börja emitteras i euro och den Europeiska Centralbanken skall börja utöva penningpolitik. I detta läge måste medlemsländernas penningmarknader vara ihopkopplade. Även clearing- och interbanksystemen måste kopplas ihop. De nationella betalningssystemen och länken dem emellan utgör det som kallas för TARGET-systemet (Trans-european Automated Real Time Gross Settlement Express Transfer System). Detta system blir det gemensamma europeiska betalningssystemet. Därmed blir det lika enkelt att skicka pengar till en kund i en belgisk bank någonstans i Tyskland, som att skicka pengar till en kund i en svensk bank. Detta som dock endast gäller s.k. stora betalningar (finansiella instituts och stora företags betalningar) kommer att få stora konsekvenser för betalningsförmedling över gränserna inom Europa.

Det är klart att länder som inte är med i EMU från starten 1999, s.k. outs, kommer att delta i TARGET. Outs deltar dock under delvis andra förutsättningar än medlemsländerna.

Behovet av etablering i Europa förstärks av att svenska storföretag kommer att ha stora betalningsflöden i euro. I valet mellan en Sverige-baserad bank och en bank inom valutaunionen kan det vara rimligt för företag att välja den senare, om den har ett bredare utbud av tjänster.

En positiv sida av ett EMU-utanförskap för svenska banker är att de kan komma att leva i en något mer skyddad miljö och inte drabbas av konkurrens från utländska institut.

Bankerna kommer att drabbas av höga engångskostnader vid bytet av valuta. De tekniska konverteringarna kräver en anpassning av data-systemen, vilket är kostnadskrävande. Dessutom kommer bankernas resultat att pressas av bortfall av intäkter från valutahandel. Dessa kostnader kommer givetvis att slå hårdare mot institut som har en relativt stor valutahandel än andra institut.

Harmoniseringen av lagreglering för bankverksamhet och bestämmelser om hemlandstillsyn har jämnat vägen för ökad konkurrens över gränserna om storföretagens nyttjande av bank- och värdepappers-tjänster. Konkurrensen över gränserna om privatkundernas sparande har också ökat. Samtidigt kan konstateras att tillhandahållandet av vissa banktjänster, inte minst kreditgivning till hushåll och mindre företag, traditionellt har varit begränsad till nationell nivå. Flera faktorer talar för att detta mönster kommer att bestå även med en gemensam valuta. Förvisso minskar risken med utlandslån men samtidigt medför den ränteutjämning som torde bli följd av EMU, förmodligen minskade incitament för sådan upplåning. Dessutom är kundrelationen en strategiskt viktig faktor för banken som kreditgivare. Den nationella prägeln på systemen för bostadslån (lånesubventioner samt hantering av panter och säkerhe-

ter) kan också spela in. På sikt torde dock konkurrensen över nationsgränserna om flertalet bankprodukter öka.

Ett införande av den gemensamma valutan medför att sparkunderna får tillgång till ett bredare utbud av placeringsmöjligheter genom att kapitalrörelserna underlättas. Kunderna kommer sannolikt att ställa krav på förbättrad service i synnerhet vad gäller betalningar över gränserna och efterfrågan avseende internationella kapitalplaceringar kommer troligtvis att öka. Jämförbarheten mellan svenska banker och utländska banker kommer sannolikt också att öka. Detta ökar kraven på de svenska bankerna att erbjuda konkurrenskraftiga villkor för tjänster där kunderna förmodligen kommer att vara lättrorliga, exempelvis kapitalplaceringar. Samtidigt kan nya tekniker för likviditetstjänster över nationsgränserna snarast minska behovet vad gäller svenska kunders behov av utlandskonton.

3.4 Implikationer för regleringen

3.4.1 Institutionell eller funktionell reglering

Den ovan diskuterade utvecklingen på de finansiella marknaderna har inneburit att det vuxit fram verksamheter som erbjuder mycket nära substitut till de traditionella banktjänsterna inlåning, utlåning och betalningsförmedling. Detta har rimligtvis förändrat förutsättningarna inte bara för bankernas verksamhet utan även för regleringen av denna verksamhet. Dessutom engagerar sig bankerna allt mer på finansiella områden som inte ingår i den traditionella kärnverksamheten. Detta är en naturlig utveckling. Av en mängd olika orsaker, bl.a. tekniska och politiska, förändras den effektiva institutionella strukturen för att utföra det finansiella systemets funktioner över tiden. Även om ett instituts institutionella identitet är "bank", och har varit så exempelvis de senaste 100 åren, har denna banks verksamhet och de funktioner den uppfyller förändrats kraftigt över åren. Dessutom har andra typer av företag brutit in på de verksamhetsområden som traditionellt varit förbehållna banker. En sådan utveckling innebär att de rörelse regler som gäller för banker systematiskt måste revideras för att inte bli föråldrade. Emellertid kommer de grundläggande funktionerna hos det finansiella systemet sannolikt att vara stabila (t.ex. betalningsförmedling, sparande, försäkring och kreditförsörjning). Det är framför allt de sätt på vilka dessa funktioner utförs, och vilka typer av institutioner som utför dem, som har förändrats och kommer att fortsätta att förändras. Eftersom funktionerna är relativt stabila över tiden kan det vid regleringen av ett finansiellt system som är

i ständig förändring vara lämpligt att anlägga ett funktionellt perspektiv i stället för ett institutionellt. En funktionell regleringsansats kan visa sig mer motståndskraftig mot framtidens utveckling av finansiella produkter, marknader och aktörer än en institutionell ansats.

En funktionell finansiell reglering fokuserar på de skyddsvärda funktionerna i det finansiella systemet, inte den institutionella strukturen. Företag som utför samma funktioner, men kanske under olika benämningar, bör lyda under likartat regelverk. Dessutom innebär ansatsen att instituten inte skall åläggas förbud eller restriktioner som inte bidrar till skyddet av de skyddsvärda funktionerna och som medför onödiga effektivitetsförluster för institutens verksamhet. Ett exempel på hur den beskrivna principen kan tillämpas är att bankernas ensamrätt till inlåning (som den för närvarande är definierad) som finansieringskälla bör diskuteras kritiskt. Förutom ökningen av finansiella tjänster som är nära substitut till inlåning är också allmänhetens sparbeteende under så markant förändring att motiven för inlåningsmonopolet urholkas.

Dessa principer torde minska faran för att konkurrensen snedvrids mellan företag som utför likartade funktioner. Förutsättningarna för dessa företag som konkurrerar om kundernas sparande och upplåning måste utjämnas så långt det är möjligt. Om en sådan konkurrensneutralitet inte uppnås riskerar effektiviteten att bli eftersatt. Därför bör alla särregler för bankerna vara noga övervägda med hänsyn till att bankernas verksamhet kan ha en unik inverkan på värnandet av skyddsintressena. Särregler som inte kan motiveras utifrån denna princip riskerar att påverka bankernas möjlighet att konkurrera på lika villkor med andra typer av företag.

3.4.2 Bankernas breddade verksamhetsområde – implikationer för reglering och tillsyn

Sedan några år tillbaka är det möjligt för svenska bankgrupper att inte bara bedriva traditionell bank- och värdepappersverksamhet utan även försäkringsverksamhet i separata dotterbolag inom samma koncern. Denna möjlighet har utnyttjats framför allt av de stora bankgrupperna. Även några stora försäkringsgrupper har startat bankverksamhet i dotterbolag.

I Japan och, i något mindre utsträckning, USA har regler och tillsyn begränsat möjligheten att kombinera bank-, värdepappers- och försäkringsverksamhet inom samma koncern. I Europa är reglerna för finansiella konglomerat flexibla. Nämnda möjlighet kan verka stabiliserande eftersom konglomeratets verksamhet blir mer diversifierad än en grupp med få verksamheter. Baksidan av detta är att alltför komplexa konglo-

meratstrukturer kan försvåra för externa intressenter, såsom tillsynsmyndigheten, att få en översikt av gruppens totala risktagande. Komplexa strukturer med flera artskilda verksamheter inom samma koncern kan också vara svåra att överblicka för företagets ledning.

Dessutom kan det finnas risk för att problem i en del av gruppen snabbt sprider sig till övriga delar av gruppen. Detta skulle exempelvis kunna ske om förluster inom värdepappersverksamheten täcks av bankverksamheten genom att ett gemensamt moderbolag ser till att föra medel i form av koncernbidrag eller via internttransaktioner på icke marknadsmässiga villkor från banken till värdepappersbolaget. Det är därför viktigt att det finns regler och tillsyn som förhindrar att skyddsvärda verksamheter drabbas av högt risktagande och förluster i andra verksamheter i samma grupp. Det finns aktiebolagsrättsliga regler som begränsar möjligheten för moderbolag att utarma dotterbolag för täckande av egna eller systerbolags förluster. Det finns inga formella skyldigheter för ett moderbolag att rädda ett insolvent dotterbolag. Dessutom bör redovisningsregler och tillsyn förhindra att otillbörliga interna transaktioner genomförs. Den ökade komplexitetsgraden i de finansiella koncernerna motiverar dock en allt effektivare tillsyn och en systematisk genomgång av möjligheterna till kringgående av dessa regler. Det pågår för närvarande ett arbete i en arbetsgrupp inom EU-kommissionen med ett direktivförslag om tillsyn av finansiella konglomerat som bl.a. syftar till att förhindra olämpliga intragrupp transaktioner samt tillse att konglomerat har tillräckligt buffertkapital genom att förhindra s.k. double gearing – dvs. att sådant kapital som får inräknas i kapitalbasen enligt kapitaltäckningsreglerna används flera gånger inom en grupp.

3.4.3 Produktutvecklingsprocessen – implikationer för reglering och tillsyn

Innovationer inom informations- och telekommunikationstekniken, samt utvecklingen av nya finansiella instrument, har i kombination med avregleringen av de finansiella marknaderna ökat konkurrensen i det finansiella systemet. Detta har kommit samhället i övrigt till godo genom ett bredare utbud av tjänster och produkter till konkurrenspressade priser. Emellertid har ett antal uppmärksammade negativa händelser, nämnda i avsnitt 3.3.3, på de internationella finansiella marknaderna inträffat på senare tid som har haft sin orsak i felhantering av just några av de nyare finansiella instrumenten.

Det är en viktig och svår balansgång att skapa regler som inte lägger hinder i vägen för utvecklingen av nya allt mer sofistikerade produkter. Samtidigt finns en risk för att dessa produkter skall hanteras på ett fel-

aktigt sätt och hota stabiliteten i det finansiella systemet. Denna risk måste begränsas så långt det är möjligt.

Den i avsnitt 3.3.2 beskrivna produktutvecklingsprocessen ökar möjligheterna för marknadens aktörer att ta önskvärda positioner. Det är framför allt genom att använda olika typer av derivatinstrument som avkastningsmönstret hos andra typer av tillgångar kan kopieras. En konsekvens av detta är att regler som förbjuder exempelvis banker att inneha en viss typ av tillgång i många fall mycket lätt kan kringgå via skapandet av ett paket av andra tillgångar, däribland derivat på tillgången i fråga. Även om regler om förbud mot innehav av vissa tillgångar kan kringgå kan de medföra en ineffektivitet i så måtto att kringgåendet kan vara resurskrävande.

Reglerna bör i stället inriktas mot att öka effektiviteten på de finansiella marknaderna. Detta kan ske direkt genom att underlätta produktinnovationsprocessen. Detta kan t.ex. innefatta anpassning av den finansiella infrastrukturen. Häri ingår anpassning av det institutionella samspelet mellan intermediärer och marknader, regleringsmässig praxis, organisation av handel och clearing samt kommunikation och information i transaktionssystemen. Det kan ske indirekt genom att undanröja omotiverade hinder för nya aktörer att träda in på marknaden och därigenom via ökad konkurrens ytterligare driva på den önskvärda utvecklingsprocessen.

3.4.4 Tendenser i bankernas riskexponering och riskhantering – implikationer för reglering och tillsyn

Den beskrivna utvecklingstendensen innebär att bankernas risktagande förändras. Den ökade volatiliteten på de finansiella marknaderna i kombination med bankernas ökade engagemang i värdepappershandel leder till ökad risk för snabbt uppkommande förluster på grund av kraftiga prisfluktuationer. Detta ställer ökade krav på att bankerna har ändamålsenliga system för analys och hantering av marknadsrisker. Enligt resonemanget i avsnitt 3.3.3 har bankerna i dag goda möjligheter att hantera sådana risker. Dessa förbättrade möjligheter till riskhantering har rimligtvis implikationer för regleringen av bankernas risktagande. Detaljregler om hur finansiella risker skall hanteras kan orsaka mer skada än nytta. Reglerna bör utformas så att bankerna ges incitament att själva utveckla fungerande system för riskhantering. Dessutom krävs tillsyn av bankernas system för hantering av derivatinstrument. De är värdefulla vid riskhantering men kan drastiskt öka risken i ett institut om de hanteras på ett olämpligt sätt. Det är också viktigt att undanröja

eventuella regler som i onödan förhindrar möjligheterna till effektiv riskhantering, exempelvis regler som försvårar värdepapperisering eller förbjuder innehav av vissa tillgångar.

Om det inte finns fungerande interna kontroller och rutiner i en verksamhet där stora förluster kan uppkomma mycket snabbt vid felhantering av vissa finansiella instrument, kan skadorna bli mycket omfattande. Det är därför en viktig tillsynsuppgift att säkerställa att bankerna inte bara kan identifiera, mäta och hantera sin riskexponering, utan att de även har en fungerande intern kontroll som begränsar den operativa risken. Här spelar ansvarsfördelningen i institutens organisation en viktig roll. Ansvarsfördelningen måste också följas av möjligheter för de ansvariga att kontrollera verksamheten.

Den ökade konkurrensen på sparande- och utlåningsmarknaden leder sannolikt till krympta marginaler. Detta medför att förluster lättare kan uppkomma i den traditionella verksamheten. Denna utveckling i kombination med det ökade engagemanget i värdepappershandel, med fara för hastigt uppkomna tradingförluster, innebär att kraven på institutens buffertkapital måste förfinas ytterligare.

Särskilt om utvecklingen av ändamålsenliga kapitaltäckningsregler

Kapitaltäckningsregler är en viktig del av den tillsyn av banker som syftar till att ge instituten incitament för ett kontrollerat risktagande. Idealt sett skall dessa regler medföra att instituten har ett buffertkapital (kapitalbas) som exakt motsvarar risken i institutens verksamhet. I praktiken är det mycket svårt att konstruera sådana regler. De ursprungliga (Basel) kapitaltäckningsreglerna siktade enbart på kredit-riskerna. De allvarligaste bristerna med dessa regler var att de inte fångade upp diversifieringseffekter samt var mycket trubbiga i klassificeringen av kreditrisk.

Den senare utvecklingen av kapitaltäckningsreglerna har inneburit att även marknadsriskerna skall kapitaltäckas. Dessutom har reglerna förfinats genom att instituten ges en valmöjlighet att använda sina egna riskvärderingsmodeller för att beräkna hur mycket kapital som behöver hållas som buffert för deras risktagande i stället för att lyda under stipulerade detaljerade kapitalkvoter för olika typer av exponeringar. Denna valfrihet gäller under förutsättning att tillsynsmyndigheten har godkänt institutets riskvärderingsmodell. Gällande metoder är emellertid inte perfekta i att åsätta kapitalkrav med avseende på risken i instituten. Förutom att marknadsrisken kan sägas inte vara perfekt definierad och kreditrisken fortfarande behandlas trubbigt, beaktas exempelvis inte den operationella risken i beräkningarna.

Denna utveckling av allt mer sofistikerade kapitalkravsregler som pågår på skilda håll (inom Baselkommittén och EU kommissionen) är dock ett mycket viktigt steg i riktningen mot att bankerna själva skall kunna analysera och hantera de risker som uppkommer i deras verksamhet samt att tillsynsmyndigheten får ändamålsenliga verktyg för att tillse att bankerna verkligen klarar dessa uppgifter. Regler och tillsyn bör utformas på ett sådant sätt att instituten ges incitament att utveckla ändamålsenliga system för beräkning av behovet av buffertkapital. För given riskexponering bör de institut som bäst hanterar sitt risktagande också belastas relativt lätt med kapitaltäckning.

3.4.5 Banksystemets latenta instabilitet och smalbanksmodellen

Enligt resonemanget i avsnitt 3.2 finns det en inbyggd potentiell systeminstabilitet i bankernas traditionella verksamhet, dvs. finansierandet av illikvid utlåning med omedelbart uppsägningsbar inlåning i kombination med betalningsförmedling. Eftersom statens implicita åtagande att skydda betalningssystemet sammanhänger med kombinationen av inlånings- och betalningsförmedlingsverksamhet utgör varje risktagande verksamhet i banken en ökad risk i detta statens åtagande, i förlängningen på skattebetalarnas bekostnad. Även vid existensen av en inlåningsförsäkring av nuvarande svensk modell har staten ett kvarvarande åtagande. Detta beror på att det kan vara svårt för staten att isolera räddningsinsatserna till enbart inlåningsverksamheten i händelse av kris i ett institut som är centralt för betalningssystemets stabilitet.

På flera ställen i framställningen i tidigare avsnitt har bankernas värde för de finansiella marknadernas funktionssätt, och därmed ekonomins tillväxt, betonats. Grunden för att bankerna skall kunna spela denna centrala roll i ekonomin är att de utvärderar och omfördelar risker. Det är således inte lämpligt att inrikta regelverket mot att förhindra bankernas risktagande. Regler och tillsyn bör syfta till att risktagandet är kontrollerat och att onödig riskexponering undviks.

Problemet skulle kunna hanteras genom en separation av den skyddsvärda inlåningsverksamheten från utlåningsverksamheten i skilda juridiska personer, men inom samma koncern. Enligt den s.k. smalbanksidén skulle detta kunna betyda att inlåning bara får placeras i likvida löptidsmatchade tillgångar och att utlåning bara får finansieras med upplåning på kapitalmarknaden. En viktig poäng är att dessa enheter är trovärdigt juridiskt separerade i händelse av en insolvenssituation i den

del av koncernen som inte inrymmer inlåningsverksamheten. Inom en universalbank eller finansiellt konglomerat som inkluderar en sådan smalbank skulle begränsningar för bankens verksamheter och investeringar tas bort om de finansierats med formellt oförsäkrad inlåning.

Ett förbud mot finansiering av utlåning med inlåningsmedel skulle kunna skada kredittillförseln i ekonomin. För att detta inte skall bli fallet krävs att värdepapperiseringsprocessen på marknaden är tillräckligt effektiv för att bankerna skall kunna finansiera sin utlåning med upplåning från marknaden.

Även om smalbanksmodellen har vissa principiellt tilltalande egenskaper, framför allt med avseende på statens hantering av dess implicita garanti av stabiliteten i betalningssystemet, finns det dock ett antal faktorer som bidrar till att det är tveksamt att genomföra en så drastisk reform av regelverket.

Ett möjligt problem är att smalbankerna knappast kommer att kunna erbjuda inlåningsränta som ligger i nivå med de traditionella bankernas räntor eftersom inlåningsmedlen placeras i säkra tillgångar med relativt låg avkastning. Det finns risk för att bankerna kan erbjuda sådana inlåningstjänster endast om inlånarna betalar för att sätta in medel. Detta skulle i sin tur kunna innebära att om det finns valfrihet att även sätta in sin inlåning på traditionella banker, men uttalat oförsäkrat, skulle många kunder i goda tider välja att sätta in sina medel i dessa banker på grund av den högre avkastningen. I dåliga tider skulle denna inlåning sannolikt flöda över till smalbankerna där den är säker, vilket skulle kunna medföra likviditetsproblem för de traditionella bankerna. Det skulle dock inte medföra en likviditetskris eftersom solida banker alltid kan finansiera sig på marknaden eller hos Riksbanken.

Effekterna av en reglering måste alltid vägas mot kostnaderna. Reformen är så pass genomgripande att den reducerade systemrisken kan överskuggas av de omfattande kostnaderna för omstruktureringen av kreditmarknaden.

3.4.6 Behovet av regler för hantering av finansiella institut i kris

Det ökade antalet banker på marknaden innebär ökad konkurrens, vilket är önskvärt. Denna utveckling medför sannolikt inte bara en ökad effektivitet utan även en ökad risk för att banker kan komma att gå i konkurs (bl.a. på grund av krympande marginaler och ett ökat risktagande). Det är olämpligt och slöseri med resurser att ineffektiva verksamheter garanteras fortlevnad via regler som syftar till att förhindra konkurser. Samtidigt är det nödvändigt att beakta konsekvenserna av fallissemang

för det finansiella systemets stabilitet. Den ovan beskrivna utvecklingen av strukturen på bankmarknaden är av betydelse för sådana bedömningar.

Det är också viktigt att beakta de möjliga effekter på institutens beteende som olika vägval vad gäller krishantering kan medföra. Institutens ökade möjligheter till snabba förändringar i riskexponeringen innebär att situationer där institut står på randen till insolvens är särskilt kritiska. Institutet kan välja en strategi med ökad förväntad avkastning och riskexponering för att ta sig ur problemen. Om en sådan strategi slår fel kan underskotten i den resulterande konkursen bli extra stora till nackdel för fordringsägarna, däribland insättningsgarantisystemet. Reglerna för hantering av institut med finansiella problem bör utformas så att incitamenten till sådant beteende från institutens sida begränsas. Dessa regler bör också utformas enligt principer om konkurrensneutralitet. Om stora institut särbehandlas, kan detta leda till att konkurrensen snedvrids till de mindre institutens nackdel.

3.5 Slutsatser

Den snabba omvandlingen av det finansiella systemet minskar skillnaderna mellan olika typer av finansiella mellanhänder vad gäller uppfyllande av finansiella funktioner. Detta medför ett behov av översyn av särregler och tillsynens inriktning för att så långt möjligt säkerställa konkurrensneutraliteten på kreditmarknaden. En funktionell regleringsansats torde vara mest ändamålsenlig för att öka reglernas precision och motståndskraft mot förändringar av de sätt på vilka det finansiella systemets funktioner utförs.

Det är viktigt att regler och tillsyn utformas så att kraften i utvecklingen mot ett bredare utbud av allt mer förfinade finansiella produkter och tjänster inte hämmas, eftersom denna utveckling leder till att det finansiella systemet fungerar mer effektivt. Flexiblare verksamhetsregler kan emellertid påverka stabiliteten i det finansiella systemet varför det även är av vikt att se till att regelverket är ändamålsenligt utformat så att stabiliteten upprätthålls.

Vid utformningen av regelverket och tillsynens inriktning bör också den förändrade strukturen i banksystemet beaktas samt förändringar i bankernas riskexponering liksom deras förbättrade möjligheter att hantera denna riskexponering.

Avslutningsvis bör det betonas att det är fel att förutspå en markant minskande roll för bankerna i det finansiella systemet. Det är mer korrekt att benämna utvecklingstendensen "en förändrad roll för bankerna".

Det är Banklagskommitténs uppgift att anpassa det regelverk som styr bankernas verksamhet så att det passar denna förändrade roll.

4 Risker och riskhantering i bankrörelse

4.1 Inledning

Under de senaste tio åren har priserna på de finansiella marknaderna fluktuerat allt kraftigare, marknaderna har blivit volatilare. Svårigheterna att göra bedömningar av räntor, växelkurser och aktiekurser har ökat i takt med den ökade osäkerheten och volatiliteten. I spåret av avregleringen av de finansiella marknaderna har det under samma period skapats en mängd olika typer av finansiella instrument. Många aktörer har gjort stora förluster eftersom de inte förstått riskerna med de instrument de handlat i. De har inte bara haft bristande insikt i instrumentens risker, utan även rörande vikten av fungerande administrativa rutiner och informationssystem för hanteringen av finansiella risker, dvs. marknads-, kredit- och likviditetsrisker. De stora förlusterna under senare år i vissa finansiella institut, såsom i den brittiska banken Baring Brothers filial i Singapore och den japanska Daiwa banks filial i USA, var ett direkt resultat av (för banken) ogynnsamma rörelser i tillgångspriser. Förlusterna hade sin egentliga grund i bristfälliga administrativa rutiner.

Förluster till följd av exponering av marknadsrisker och operativa risker överskuggas av de dramatiska kreditförlusterna i västvärldens banksystem under senare år. Fatale missbedömningar av riskerna med allt för hög koncentration i kreditportföljerna till vissa branscher ledde till svåra systemkriser i bl.a. de nordiska länderna.

Sammantaget har händelser som dessa medfört ett ökat intresse för riskhantering i bankerna. Det allt bredare utbudet av likvida finansiella instrument samt den snabba utvecklingen av metoder för riskhantering ökar bankernas möjligheter att hantera riskerna i sin rörelse. Det är viktigt att dessa möjligheter tas till vara.

Detta kapitel syftar inte till att ge en beskrivning av hur det bör gå till i bankerna. Ambitionen är inte heller att ge en heltäckande beskrivning med avseende på hur banker i realiteten går till väga i sin riskhantering. Därtill är skillnaderna mellan olika bankers verksamhetsinriktning samt förutsättningar för riskhantering allt för stora. Syftet är snarare att beskriva vilka risker som kan vara för handen samt hur en bank kan gå till väga för att möta dessa risker. Ambitionen är också att i enlighet med

det utvecklingsscenario som målades upp i kapitel 3 diskutera den allt mer framträdande rollen hos banker som uppsamlare och hanterare av kunders risker, risker som banker har relativa (komparativa) fördelar att absorbera.

4.2 Riskhantering som en central funktion för bankerna

I kapitel 3 diskuterades de förändrade omständigheterna för bankernas traditionella verksamhet, dvs. kombinationen av inlåning, utlåning samt betalningsförmedling. Det finns utvecklingskrafter som verkar för att den traditionella verksamheten kommer att minska i betydelse samtidigt som andra verksamhetsgrenar såsom förmedlings- och rådgivningstjänster samt värdepappershandel kommer att utgöra allt viktigare inslag i bankernas rörelse. Bankerna kommer med största sannolikhet att ha en fortsatt viktig, men förändrad, roll i det finansiella systemet i framtiden.

De finansiella marknadernas tillväxt är i stor utsträckning ett resultat av finansiella institutioners ökade aktivitet på marknaderna genom innovation av och handel med olika typer av instrument. Individer och icke-finansiella företag har i relativt liten utsträckning direkt använt sig av de förbättrade möjligheterna till riskhantering som de växande marknaderna erbjuder. I stället har finansiella mellanhänder använts för att omfördela risk mellan olika marknadsaktörer. Det är inte så förvånande eftersom mellanhänder, såsom banker, har bättre möjligheter än andra aktörer att hantera vissa typer av risker genom att t.ex. skapa skräddarsydda instrument. Det har inte bara att göra med att de kan genomföra transaktioner till relativt låga kostnader, vilket i sin tur möjliggör konstruktion av finansiella produkter som ger kunderna säkra kassaflöden till attraktiva priser. Mellanhänderna har dessutom relativa fördelar i hantering av vissa typer av risker. När det gäller banker är det framför allt komplexa risker i aktiviteter och tillgångar som är förknippade med informationsproblem som kunderna kan vara betjänta av att få avhjälpta via olika typer av finansiella försäkringslösningar eller specialkonstruerade instrument. Sammantaget finns det fog för att lägga funktionen riskhantering till de funktioner som traditionellt kan sägas ha givit banker existensberättigande.

4.3 Beskrivning av riskerna

Risk kan sägas vara sannolikheten för att en händelse som ogillas inträffar. För banker kan risk på ett övergripande plan sägas vara faran för urholkning av balansräkningen eller buffertkapitalet. Med en sådan riskdefinition finns det en mängd risker i de olika verksamheterna en bank kan hålla på med. Eftersom banker kan ha mycket olika rörelsestruktur gäller också att riskstrukturen kan vara mycket olika, t.ex. beroende på om det är fråga om en smal inlåningsbank eller en internationellt verksam fullsortiment universalbank. En risk kan vara väsentlig i meningen att den sammanhänger med en verksamhet som utgör en relativt stor andel av rörelsen, men samtidigt vara mindre allvarlig om möjligheterna att hantera denna risktyp är goda. Det kan också finnas risktyper som kan medföra svåra och oförutsägbara förluster till följd av att det varken går att identifiera, mäta eller hantera riskexponeringen i fråga. Exempelvis utgör marknadsrisken, dvs. ränte-, aktiekurs- och växelkursrisk, en väsentlig risk i meningen att de verksamheter som genomsyras av marknadsrisk ofta utgör en stor andel av den totala rörelsen. Samtidigt är möjligheterna att hantera marknadsrisker relativt goda.

I en redogörelse av detta slag måste avgränsningar göras. Endast de risktyper som här bedöms som viktigast i bankrörelse kommer att behandlas i kapitlet. De väsentligaste risktyperna banker utsätts för i sin normala rörelse är finansiella risker, dvs. marknads-, likviditets- och kreditrisk. Härutöver finns operativ risk. De finansiella riskerna kan i någon mening sägas utgöra input i den del av bankernas riskhanteringsverksamhet som kan ses som en produktionsprocess som delvis motiverar bankers existens, enligt resonemanget i avsnitt 2. De finansiella riskerna, och då särskilt marknadsrisker, är också speciella med avseende på snabbheten med vilken en exponering kan växa. Missbruk i hanteringen kan få särskilt förödande konsekvenser. Av marknadsriskerna är det särskilt ränterisk som är betydelsefull för bankernas verksamhet eftersom en stor andel av en "normal" banks tillgångar och skulder är räntekänsliga och därmed utsatta för ränteriskexponering. Kreditrisk är väsentlig på grund av att utlåning utgör en betydande del av en banks traditionella verksamhet samt att bankernas växande engagemang i värdepappershandel ofta medför kreditriskexponering.

Operativ risk kan i princip ses som en samlingsterm på alla icke-finansiella risker som finns inom organisationen. Den operativa risken låter sig svårligen mätas och hanteras med exakta metoder. Försumlighet i hanteringen av denna risktyp kan leda till svåra förluster som till sitt yttre synes vara t.ex. en kreditförlust eller en förlust i en derivatposition. De ovan nämnda spektakulära förlusterna i bankbranschen under senare tid är förknippade med denna typ av risk.

Det är problematiskt att åstadkomma skarpt avgränsade definitioner av vissa risker. Exempelvis kreditrisk och motpartsrisk är delmängder av varandra. Detta gäller även för legala risker och motpartsrisker (som snarare är ett samlingsbegrepp på de olika risktyper som genomsyrar motpartsförhållande i transaktioner).

4.3.1 Finansiella risker

Marknadsrisker

Marknadsrisk är risken för att en tillgångs marknadsvärde ändras (negativt). För banker vanliga orsaker till sådana värdeförändringar är förändringar i aktiekurser, växelkurser och räntor.

Med *aktiekursrisk* avses risken för kursförändringar i innehavda aktier. Om banken har tillgångar (eller skulder) utomlands är man exponerad för *växelkursrisk* som beror av den aktuella växelkursens utveckling. Värdeförändringen i dessa tillgångar beror således både på förändringen i tillgångarnas pris samt växelkursens utveckling.

Ränterisk är exponeringen i bankens finansiella tillstånd för förändringar i ränteläget. Förändringar i räntorna påverkar marknadsvärdet på bankens räntebärande tillgångar, skulder och utombalansinstrument (eng. "off-balance sheet instruments", dvs. alla instrument och avtal utanför balansräkningen som kan få resultatpåverkan, t.ex. inom linjen poster såsom derivatinstrument och garantier). I förlängningen får detta även en inverkan på bankens intjäningsförmåga, dvs. nettot av avkastningen på de räntekänsliga tillgångarna och räntekostnaden för de räntekänsliga skulderna (räntenettot).

En räntebärande tillgångs (t.ex. en obligation) pris (värde) rör sig i motsatt riktning som räntan: då räntan stiger (faller), faller (stiger) obligationens pris. För en investerare som planerar att hålla obligationen till dess löptiden går ut, är egentligen förändringen i obligationens pris ointressant. Om investeraren däremot planerar att sälja obligationen före löptidens slut, innebär en stigande ränta en kapitalförlust.

Ränterisken kan indelas i en prisk, som avser den direkta påverkan på tillgångens pris vid en ränteförändring, och en återinvesteringsrisk, som uttrycker påverkan på avkastningen på de medel som återinvesteras i samband med kupongutbetalningar eller förfall. Såväl instrumentets löptid som hur eventuella kupongutbetalningar är fördelade över tiden är centrala för instrumentets räntekänslighet.

En bank är exponerad för ränterisk från skillnader i löptid mellan tillgångarna och skulderna. En parallell förflyttning (dvs. att ränteförändringarna är lika stora för alla löptider) eller förändrad lutning eller form

på avkastningskurvan kan leda till sämre räntenetto eller kapitalförluster om tillgångarna och skulderna inte har samma räntebindingsvillkor. Avkastningskurvan beskriver sambandet mellan ränta och löptid på placeringar i instrument med samma kreditrisk. Kurvan ger en bild av räntornas löptidsstruktur vid en given tidpunkt. En traditionell bank har normalt en kortare räntebindingstid på sin finansiering än på tillgångssidan och är därför bl.a. exponerad för en parallell förflyttning uppåt av avkastningskurvan.

Trots identiska villkor i tidsbundenheten för tillgångar och skulder kan ränterisk uppkomma om spreaden mellan räntan på en placering och räntan på dess finansiering glider isär. En ytterligare källa till ränteriskexponering är vid handen om banken investerat i instrument med optionsinslag. Med detta menas att ett obligationskontrakt kan innehålla en klausul om att emittenten har rätt att återkalla lånet före lösentidpunkten, vilket denne kan ha incitament att göra om marknadsräntan faller under kupongräntan. För banken är detta ett problem eftersom kassaflödena från obligationen blir osäkra. Dessutom är banken utsatt för en återinvesteringsrisk eftersom emittenten kallar tillbaka obligationen då räntorna fallit, dvs. en ny investering för banken blir dyrare.

Likviditetsrisk

Likviditetsrisk har att göra med risken för att banken inte har tillgång till tillräcklig mängd likvida medel för att t.ex. kunna möta kunders behov (t.ex. återbetala insättarnas medel vid anmodan), återbetala skulder som löper ut, hjälpa dotterbolag med kapitalbehov eller kunna genomföra någon annan nödvändig transaktion eller investering som kräver likviditet. Även om det finns flera sätt att anskaffa likviditet hänger denna risk framför allt ihop med möjligheten för banken att refinansiera sig på interbankmarknaden. Eftersom denna möjlighet i sin tur hänger ihop med bankens soliditet, är en banks likviditetsrisk i princip beroende av bankens soliditet. En solid bank behöver aldrig frukta en likviditetskris.

Även om en solid bank i princip aldrig kan hamna i en likviditetskris existerar likviditetsrisken såsom en risk för kostnader till följd av oväntad likviditetsbrist. Exempelvis kan en likviditetsbrist som hindrar en bank från att genomföra en transaktion innebära en missad vinst eller en extra kostnad för snabb extern finansiering av transaktionen.

På individuell positionsnivå finns likviditetsrisken för att banken kommer i en situation där en position inte direkt kan likvideras till konstanter till marknadsmässiga priser.

Kreditrisk

Kreditrisk kan definieras som risken att en part i en finansiell transaktion inte uppfyller villkoren i kontraktet och förorsakar fordringsägaren kapital- eller ränteförlust, eller ökade kostnader. Således är bankernas innehav av kreditfordringar, certifikat och obligationer (emitterade av andra än staten) förenade med kreditrisk, dvs. risk för att låntagaren inte uppfyller sina åtaganden mot bankerna vad gäller betalning av räntor och amorteringar på avtalad tid. I klassen kreditrisker inryms också risken för att en motpart inte kan fullfölja en värdepappers- eller betalningstransaktion vid likvidtidpunkten så att banken åsamkas förluster. Denna risk benämns motpartsrisk.

Kreditrisk vid innehav av kreditfordringar

Den primära risken med att inneha kreditfordringar samt certifikat och obligationer (emitterade av andra än staten) är att låntagaren kan vara oförmögen, alternativt ovillig, att uppfylla lånekontraktets villkor om betalningar av ränta, amorteringar eller hela lånebeloppet på förfallodagen.

Risken för att lånet inte återbetalas till fullo beror inte bara på låntagarens löpande inkomstflöden utan även i hög grad av ställda säkerhetens värde vid avtalad tidpunkt för återbetalning eller vid låntagarens eventuella konkurs. Kreditrisken i ett lån är särskilt hög om det råder en samvariation mellan de löpande inkomstflödena, som till stor del styr förmågan att betala de löpande räntorna och amorteringarna, och säkerhetens värdeutveckling. Detta gäller framför allt i verksamheter där intjäningsförmågan hänger nära samman med typen av säkerheter som kan komma i fråga – t.ex. fastighetsbolag som ställer fastigheter i pant eller företag som lånar mot företagsinteckning.

Kreditriskexponeringen kan betraktas inte enbart utifrån den individuella kreditens egenskaper utan i hög grad även utifrån kreditens tillskott till kreditportföljens risk. Därmed har portföljens inriktning betydelse, dvs. hur mycket bättre diversifierad portföljen blir då den nya krediten läggs in i portföljen. Den verkligt allvarliga risken för innehav av kreditfordringar kommer från risken för händelser som slår hårt mot ett stort antal krediters värde, s.k. makrorisk.

Kreditrisk i värdepapperstransaktioner (motpartsrisk)

Kreditrisken i vissa värdepapper, exempelvis ett derivat, beror på storleken av den orealiserade vinsten. Om värdet av positionen i derivatet går upp uppstår en orealiserad vinst, men också en fordran på motparten och därmed en kreditrisk. Således går marknadsrisken och kreditrisken åt olika håll i vissa fall.

Kreditrisk kan även sägas innefatta avvecklingsrisk som uppstår vid en finansiell transaktion innan likvid mot leverans, dvs. det sålda värdepapperet har levererats och likvid erhållits.³³ I Sverige avvecklas i princip samtliga aktie- och penningmarknadsaffärer i VPC:s system genom överföringar mellan konton. Likviden levereras i Riksbankens system för clearing och avveckling av betalningar – RIX. Även om leverans av värdepapper inte kan ske utan att betalning erhållits uppstår en risk eftersom VPC inte garanterar affären. Om bankens motpart fallerar tvingas banken ersätta affären med en motsvarande affär till rådande marknadspris och riskerar därmed att gå miste om en vinst eller att åsamkas en förlust.

I den derivatclearing som sker på Stockholms optionsmarknad (OM) garanteras affären genom att OM går in som motpart i affären. Således är det endast clearingorganisationens kreditvärdighet som behöver bedömas av respektive aktör. Andra faktorer som håller nere riskexponeringen i denna handel är multilateral nettning av aktörernas inbördes åtaganden, vilket medför att avvecklingsflödena begränsas. Dessutom ställer aktörerna säkerheter i relation till positionerna. Detta gäller alltså den börsanknutna handeln med standardiserade instrument. Handeln med icke-standardiserade och icke-clearade s.k. OTC kontrakt är inte omgärdad med motsvarande säkerhetsarrangemang varför motpartsriskerna torde vara större.

De största avvecklingsriskerna finns förmodligen inom valutahandeln eftersom leverans mot betalning svårligen kan uppnås till följd av att betalningssystemen i olika valutor inte är öppna samtidigt. Den s.k. Herstatt-risken innebär risken för att en bank som levererat valuta inte erhåller annan valuta från sin motpart enligt kontraktet till följd av att denne ställer in betalningarna under tiden betalningsvägarna är stängda. (Namnet, Herstatt-risk, kommer från den tyska banken Herstatt som gick i konkurs 1974.) Denna aspekt på motpartsrisk förekommer inte på räntesidan där likvidavräkning sker samtidigt med leverans av det underliggande instrumentet.

³³ Se SOU 1993:114 för en närmare beskrivning av risker inom clearing och avveckling av värdepappersaffärer.

Bankernas betalningar till varandra över interbankmarknaden innebär också motpartsrisker. Den ökade mängden och volymen av dessa transaktioner utgör en av de riktigt stora källorna för risk för instabilitet i banksystemet och i förlängningen betalningssystemet. Detta systemriskproblem samt systemriskaspekterna på derivathandel och valutahandel diskuteras i avsnitt 4.3.3.

4.3.2 Operativ risk

Operativ risk, som ibland också kallas administrativ risk, kan för banker i princip innefatta risk för alla typer av förluster som inte är direkt hänförliga till de finansiella riskerna. Ett försök till en något mer avgränsad definition kan ta sin utgångspunkt i en uppdelning mellan handläggningsrisk, intern kontrollrisk och teknisk risk.

Handläggningsrisken är risken för felaktigheter vid affärsavslut, affärsregistreringar, avstämning, redovisning eller av motsvarande orsaker uteblivna intäkter eller förluster. Här ingår också risk för fel i dokumentation och kontrakt. Denna risk innefattar även fara för misstag i handläggningen av ärenden såsom hantering av låntagares fallissemang och lånepanter.

Den interna kontrollrisken avser risken för att medarbetare bryter mot interna (eller externa) regler och riktlinjer och orsakar förluster, t.ex. genom att överskrida handelslimiter eller på annat sätt ta positioner som inte är förenliga med bankens önskade riskprofil. Sådan risk-exponering blir särskilt betydande om det saknas effektiva informationssystem och intern kontroll som leder till att individer eller grupper inom banken bedriver olämpliga verksamheter eller håller farliga positioner utanför ledningens och ägarnas kännedom. I den interna kontrollrisken ingår också risken för bedrägerier samt fara för dålig incitamentstruktur i organisationen, vilket kan leda till svaga prestationer hos medarbetarna eller förlust av nyckelpersonal.

Den tekniska risken är risken för att de system som används för affärshantering och värdering fallerar eller ger felaktiga utdata och därmed orsakar felaktiga beslut med merkostnader eller förluster som följd. Exempel på orsaker till denna riskexponering är fel val av system med hänsyn till behov, implementeringsfel samt brister i den data som registreras i systemen. Utan fungerande informations- och rapportsystem minskar förutsättningarna för att kunna analysera och hantera marknads- och kreditrisker på ett lämpligt sätt.

Till den tekniska risken hör faran för telekommunikationsfel och datasystemhaverier. De finansiella institutionernas växande beroende av datasystem gör dem allt mer utsatta för sådana händelser. Systemavbrott

kan leda till stora kostnader för institutet i fråga. Eftersom bank-erna är hårt sammanlänkade via interbankmarknaden och betalningssystemen kan systemavbrott i något eller några större institut dessutom drabba många andra institut och i värsta fall sätta hela det finansiella systemet i gungning.

4.3.3 Systemrisk

Systemrisk kan definieras som risken för att de finansiella marknaderna, inklusive systemen för clearing och leverans, innehåller svagheter, som kan leda till att marknaderna eller betalningssystemet kollapsar som en konsekvens av att en eller flera stora aktörer faller. Denna risk är väsentlig att begränsa, inte bara för bankerna utan även för lagstiftaren och tillsynen eftersom staten har ett övergripande ansvar för betalningssystemets stabilitet.

En utvecklingstendens är bankernas ökade mängd och volym av transaktioner med varandra över den nationella och internationella interbankmarknaden. De omfattande fordringsbelopp/exponeringar bank-erna har på varandra dagligen kan ibland vara större än bankernas kapitalbaser. Det innebär att ett problem i ett stort institut, som leder till att det inte kan fullfölja sina åtaganden mot andra banker, riskerar att blixtnsnabbt leda till en kedjereaktion på interbankmarknaden med en serie fallissemang som följd.

I Riksbankens system för clearing och avveckling av betalningar – RIX – avvecklas deltagarnas betalningar vid samma tidpunkt som betalningsmeddelandena presenteras i systemet. Det krävs dock att instituten håller likvida balanser hos Riksbanken eftersom det är svårt att förutsäga och koordinera in- och utgående betalningar. Bankerna kan dock frestas att hålla alltför lite likviditet hos Riksbanken till följd av att det är kostsamt att hålla onödig likviditet. Det ökar risken för otillräcklig likviditet i transaktionerna, vilket kan orsaka stopp i interbankbetalningssystemet med allvarliga spridningseffekter till det finansiella systemet i övrigt som följd. För att mildra denna risk för likviditetsbrist ger Riksbanken krediter över dagen. Med ställande av säkerhet är dessa krediter till institut med likviditetsproblem obegränsade till sitt belopp. Utan ställande av säkerhet är krediternas storlek begränsade. Det finns således en potentiellt besvärlig beslutssituation för Riksbanken som ansvarig för systemstabiliteten, då ett institut inte kan ställa tillräcklig säkerhet för en riksbankskredit. I princip skall Riksbanken avgöra om ett fallissemang i detta institut skulle hota stabiliteten i systemet.

När det gäller valutahandeln nämndes den s.k. Herstatt-risken i avsnittet om motpartsrisk. I Herstatt-kraschen fick Herstatt-banken till

följd av handel i olika tidzoner in de europeiska valutor som banken hade en fordran på. Banken gick dock omkull innan New Yorks avvecklings-system hade öppnat. Därmed hann banken inte betala ut sina skulder i dollar. Detta ledde i sin tur till instabilitet i det amerikanska banksystemet eftersom de banker som sänt medel till Herstatt-banken i sin tur vägrade göra betalningar till sina motparter. Denna risk föreligger alltså på valutamarknaden där handeln avvecklas bilateralt mellan bankerna och där fungerande rutiner för leverans mot betalning svårligen kan upprättas till följd av att betalningssystemen i olika valutor har olika öppettider.

En annan utvecklingstendens inom det finansiella systemet är att handeln med s.k. derivatinstrument har vuxit mycket starkt under de senaste åren. Det finns på vissa håll hos allmänheten, och kanske även hos myndigheter, en oro och misstänksamhet mot dessa instrument som beror på instrumentens komplexitet, den stora omfattning som användningen av instrumenten har fått samt de nämnda spektakulära förlusterna som gjorts i handeln med derivat under senare år (bl.a. Daiwa bank och Barings bank).

En diskussion om de systemriskerna som kan bli resultatet från bankers (och andras) handel i derivatinstrument bör ta sin utgångspunkt i derivatens dubbla natur att vara dels ett försäkringsinstrument, dels ett kraftfullt instrument för spekulativa positioner. Eftersom användandet av derivatinstrument utgör det kanske effektivaste sättet för aktörer med finansiella tillgångar och åtaganden att begränsa sin exponering mot framför allt marknadsriskerna, men också kreditriskerna, kan dessa instrument (rätt använda) bidra till att dämpa en gryende turbulens på marknaden snarare än att generera instabilitet. Av denna anledning bör det i princip i varje god bankverksamhet finnas en derivatportfölj.

Eftersom vissa typer av öppna derivatpositioner kan förändras mycket snabbt och nästan obegränsat negativt kan instrumenten också utgöra en potentiell systemrisk om de hanteras felaktigt. Det gäller särskilt om en stor aktör inom ett betydande segment på de finansiella marknaderna, t.ex. valutamarknaden, håller farliga positioner. Om positionerna utvecklas till stora förluster kan förtroendet för institutet och till och med marknadssegmentet skadas. I förlängningen kan ett sådant scenario leda till instabilitet i hela det finansiella systemet, både nationellt och internationellt.

I princip samtliga risktyper som nämndes i avsnitt 4.3 gör sig gällande i handeln med derivat, i varierande grad beroende på vilken typ av derivat det är fråga om. De allmänt sett kanske viktigaste risktyperna i detta avseende är motpartsrisk och de operativa riskerna, dvs. riskerna för att bankerna inte har tillräcklig insikt om derivatens risker samt utvecklade rutiner och system för hantering av riskerna. De operativa riskerna

hanteras framför allt med en effektiv intern kontroll och ansvarsstruktur. Motpartsrisken hanteras av bankerna genom bl.a. kredit-analyser och från marknadens och samhällets sida genom att säkerheten i clearing- och avvecklingssystemen i derivathandeln upprätthålls.

Riksbanken genomförde 1994 en omfattande utredning om bl.a. systemriskerna i den svenska *derivatmarknaden*. En av utredningens slutsatser var att bankkoncernernas centrala ställning inom de icke clearade delsegmenten motiverade särskild uppmärksamhet från tillsynshåll, framför allt eftersom de har en särställning i betalningssystemet. Risken för systemstörningar inom derivatmarknaden anses mest påtaglig inom valutamarknaden (som alltså är icke-clearad) men även inom den icke-clearade delen av räntehandeln. Institutgenererad systemrisk är mindre trolig vad gäller börshandlade derivat än inom icke-clearad handel, bl.a. på grund av den mer spridda kundstrukturen och ofta mindre riskabla avvecklingen av affärerna. Även om den s.k. OTC-handeln (icke-clearad handel med icke-standardiserade instrument) anses vara särskilt riskabel i sig, anses den till följd av sin ringa omfattning inte utgöra någon påtaglig systemrisk.

4.3.4 Övriga risker

Det finns många fler risker än de ovan uppräknade. Egentligen skulle alla upptänkliga händelser som kan orsaka en bank en förlust eller störning kunna ge namn åt en risktyp. Nedan ges ytterligare några exempel på risker för händelser som kan leda till betydande förluster eller problem.

Legal risk

Den legala eller juridiska risken kan i grunden delas upp i två delar, dels risker som ett oklart rättsläge medför, dels risker som det innebär att det juridiska systemet i ett land fungerar dåligt. De här riskerna är grundläggande i den meningen att även en noggrann och välinformerad aktör har svårt att undgå dem. Visserligen kan aktörerna försöka att genom avtal reglera ett oklart rättsläge men om det överhuvud taget går kan det bli både dyrt och komplicerat. Att det kan vara farligt att göra affärer på sådana ställen där det är svårt att komma till sin rätt behöver inte utvecklas.

I en annan mening finns ytterligare juridiska risker, nämligen till följd av illa skrivna kontrakt, okunskap om andra länders rättsförhållanden och liknande. Sådant risktagande kan vara mer eller mindre medvetet. En affär kanske är så liten att det inte lönar sig att skriva ett kontrakt som täcker alla upptänkliga situationer eller att forska djupt i ett annat lands

rätt. Gemensamt för de här riskerna är att de beror antingen på oskicklighet eller medvetet chansande. I någon mening kan de därmed hänföras till operativa risker.

Politisk risk/landrisk

Politisk risk, eller landrisk, avser risken för förluster till följd av åtgärder av politiska organ eller centralbanker som medför förändrade regler för marknaderna eller på annat sätt har en negativ inverkan på bankens finansiella tillstånd. Här inryms risken för rörelsebegränsande regleringar såsom utlåningstak eller valutareglering. Andra exempel är vissa av de statliga åtgärder som nämndes i kapitel 2 som bidragande orsaker till bankkrisens uppkomst. Här är skattereformen 1991, som i ett slag markant höjde realräntan efter skatt, ett viktigt exempel.

Risken för oväntade devalveringar i länder där banken har placerat medel kan också räknas in som en politisk risk. Detta gäller även för risken att tillgångar i andra länder nationaliseras eller till följd av andra politiska åtgärder förlorar i värde.

Risken för politiska kriser av olika slag, såsom att krig utbryter eller att det uppstår ett parlamentariskt kaos i ett land där en bank har placerat pengar kan också räknas till politisk risk.

Rörelserisk

Rörelserisk avser exempelvis osäkerhet rörande intäkter och kostnader som har att göra med bl.a. konkurrenssituationen och efterfrågebilden på bankens produkter. Således är exponering för rörelserisk något som banker har gemensamt med de flesta andra typer av företag.

4.4 Riskhantering

4.4.1 Inledning

Som nämndes i avsnitt 4.2 utgör finansiell riskhantering en självklar del i bankers verksamhet. Riskhantering är i viss mening vad som ger banker ett existensberättigande. En affärsverksamhet av växande betydelse är att för kunders räkning erbjuda riskhanteringstjänster och specialkonstruerade finansiella instrument. Denna verksamhet ger i sig upphov till behov av egna riskhanteringsåtgärder för banken. Bankernas övriga verksamhetsgrenar, placeringar, utlåning och upplåning medför också exponering för olika typer av risker som skall hanteras på något sätt.

Tillvägagångssättet i riskhanteringen beror på vilken typ av risk det är fråga om. Vissa risker kan elimineras helt. Diversifiering av kreditportföljen är ett exempel på eliminering av diversifierbara risker. Risker som inte kan diversifieras bort, s.k. systematiska risker, kan undvikas genom transferering till andra aktörer. Detta kan ske genom riskgarde-ring (hedging) med derivat, t.ex. via handel med optioner eller swappar. Ränterisk och valutarisk faller exempelvis in i gruppen av risker som kan marknadsprissättas. En förutsättning för denna strategi är att dessa risker kan förstås och genomlysas av de aktörer till vilka riskerna transfereras. Annars kan transaktionen svårligen komma till stånd. Risker i komplexa eller svår genomlysbara tillgångar, vars värde är svårt att kommunicera till tredje part, kan inte handlas på någon marknad. Detta är risker som bankerna ofta har komparativa fördelar av att hantera. Exempel på sådana risker är kreditrisken i de enskilda krediterna (till låntagare vars rörelse inte värderas på en marknad).

En grundförutsättning för en lyckosam riskhantering är att riskerna i rörelsen identifieras och mäts på ett ändamålsenligt sätt. Identifieringen av riskerna innefattar utredning om vilka verksamheter (och målvariabler) som är känsliga för olika risker. Här ingår också att bestämma vilken information som behövs samt urskilja drivkraften bakom riskerna.

Identifieringen av riskexponeringen är beroende av tillförlitliga informationssystem som kan fånga upp och tolka den information som anses behövas. Det är inte minst viktigt för att risken skall kunna mätas korrekt. Mätmetoden beror på vilken risktyp det är fråga om. Med tillförlitliga mätmetoder kan påverkan av t.ex. ränteförändringar på målvariablerna skattas. Härmed är förutsättningen för värdering av risken god vilket ofta är avgörande för att det skall vara möjligt att bedöma om exponeringen stämmer med bankens risktolerans/riskpolicy. Det är också nödvändigt att så långt möjligt ringa in värdet på risken om den skall absorberas, som t.ex. kreditrisken i lån, eller hedgas via positioner i derivat.

4.4.2 Hantering av marknadsrisker – metoder och instrument

Här fokuseras på ränteriskhantering enligt argumenten i avsnitt 4.2. Överhuvud taget är redovisningen mycket översiktlig. För en djupare diskussion av metoder för hantering av ränterisker hänvisas till den omfattande litteraturen på området.³⁴

³⁴ Exempelvis Fabozzi (1993), Bierwag (1987), Söderlind (1997), Jorion och Khoury (1995), Smith, Smithson och Wilford (1990).

Särskilt om ränterisk

Det första steget i riskhanteringsprocessen är att bestämma målvariabel för risken i fråga. Det är en förutsättning för att kunna identifiera risk-exponeringen. Enligt resonemanget i avsnitt 4.3 är en naturlig övergripande målvariabel i banker stabilitet i balansräkningen (kapital-basen). Närmare bestämt är det risken för negativ resultatutveckling (mer exakt, räntenettot) samt negativ utveckling i nettomarknadsvärdet av tillgångar och skulder till följd av ränteförändringar som utgör ränterisken för banker.

Mätningen och hanteringen av ränterisken kan se olika ut i bankerna beroende på rörelsens utseende. I normalfallet har banker relativt stora innehav av räntekänsliga tillgångar och skulder. Traditionellt har mätningen och hanteringen av ränterisken i balansräkningen skett med metoder såsom gap- och durationsanalys.

Gapanalys innebär något förenklat att bankens tillgångar och skulder samlas ihop utefter sin räntebindningstid i olika löptidsband. Skillnaden mellan volymen räntekänsliga tillgångar och skulder (och utombalansinstrument) som kan utsättas för ränteförändringar under en viss tidsperiod kallas "gap". Gapet indikerar räntenettots känslighet för variationer i ränteläget. Ju större gap och rörligare räntor samt ju längre gapet varar desto större riskexponering.

Gapanalysen brukar kompletteras med en *durationsanalys* av portföljen. Durationen kan ses som ett effektivt löptidsmått för en tillgång eller portfölj eftersom det fångar upp tidsstrukturen i tillgångens kassaflöden. En tillgångs duration är summan av kupongbetalningar och nominellt belopp diskonterade med respektive avistaräntor. Gapet kan således mätas mer effektivt som skillnader i duration mellan tillgångar och skulder (och utombalansinstrument). Med viss modifiering ger durationen ett mått på den procentuella förändringen i värdet av en position till följd av en given (liten) ränteförändring.

Analysen av ränteriskexponeringen i balansräkningen kan förfinas genom att använda simuleringsmodeller för att analysera effekterna av räntevariationer på resultat och nettomarknadsvärde.

När det gäller hanteringen av den framräknade ränteriskexponeringen är bankernas riskminimeringsposition ofta att låta durationen på skuldsidan vara lika med tillgångssidan (korrigerat för utombalansinstrumenten). Denna metod kallas *Immunisering* och skyddar mot parallellförskjutningar i avkastningskurvan. Typiskt för en traditionell bank är att ha en kortare räntebindningstid på skulderna än på tillgångarna. Det betyder att banker allmänt sett är känsliga för att räntorna stiger eftersom den genomsnittliga räntan på skulderna då kommer att anpassa sig snab-

bare än den genomsnittliga utlåningsräntan, varvid banken förlorar pengar (en sådan position kallas negativt gap).

Ett sätt att hantera ränterisikexponeringen är att omallokera tillgångar och skulder för att uppnå en önskad riskexponering. Det kan dock i praktiken vara svårt att på detta sätt uppnå en exakt immunisering vid alla tidpunkter eftersom en stor del av bankens tillgångar och skulder inte är tillräckligt likvida för att kunna handlas på en marknad. Dessutom kan en fortlöpande justering av positionerna medföra stora transaktionskostnader.

Immunisering där durationsgapet sätts till noll är inte en självklar strategi i alla lägen, särskilt inte då ledningen har starka åsikter om ränteläget framtida utveckling. Att acceptera en viss (kontrollerad) ränterisikexponering kan ge en högre förväntad avkastning jämfört med nollriskalternativet.

Ett annat sätt att hantera ränterisikexponeringen är att med hjälp av derivatinstrument hedga riskexponeringen. Med *hedging* menas en teknik där man kombinerar instrument på ett sådant sätt att risknivån blir tolerabel. Sedan drygt ett decennium tillbaka finns i Sverige en mängd (derivat)instrument som möjliggör hedging, exempelvis terminer och optioner i aktier, valutor och penningmarknadsinstrument samt swappar på valutor och penningmarknadsinstrument.³⁵

Den senaste generationens riskvärderingsmodeller är de s.k. *Value at Risk* modellerna. Value at Risk (VaR) definieras som det *belopp* som mest förloras med en viss vald procents sannolikhet under en bestämd innehavsperiod. Det är alltså ett sannolikhetsbaserat riskmått, till skillnad från gap- och durationsmått.

I princip kan metoden användas på alla typer av marknadsrisker under förutsättning att man kan beskriva sambandet mellan förändringar i marknadsvärdet och förändringar i en specifik riskfaktor. VaR metoden används således främst för positioner som marknadsvärderas löpande och passar därför bäst för värdering av riskerna i de tillgångar som ingår i handelslagret.

Resultaten i VaR modellerna är mycket känsliga för gjorda antaganden och valda dataserier, vilket kan innebära att en bank kan få stora skillnader i resultat ur olika VaR modeller. Eftersom VaR måttet visar på förväntad förlust under normala omständigheter bör modellen kompletteras med s.k. stressimulering, dvs. att utreda hur stora förluster banken kan förväntas lida under extrema marknadsförhållanden såsom en börskrasch eller dramatiska ränteförändringar.

³⁵ För en detaljerad förklaring av hur derivat kan användas vid hedging, se t.ex. Hull (1989), "Options, Futures and Other Derivative Securities", Prentice Hall.

Till de fördelar som finns med metoden hör att det är ett relativt lätt och begripligt sätt att ringa in resultateffekterna under såväl normala som extrema förhållanden. Det går att besvara vilken kapitalbuffert som är lämplig för banken under olika förutsättningar. Dessutom går det att jämföra aktierisk med ränterisk och med växelkursrisk, eftersom VaR riskmått är helt jämförbara. Därigenom kan ledningen (eller snarare bankens riskkontroll) sätta begränsningar (s.k. limiter) på olika typer av handelspositioner. VaR ansatsen är således ett betydelsefullt steg framåt för att bankerna skall kunna relatera resultatet till risken. Det är även lättare att fördela kapital utefter risk och således mäta den riskjusterade avkastningen på kapitalet (se vidare avsnitt 5). Riskbaserad kapitalallokering är således ett sätt att hantera den på detta sätt uppmätta riskexponeringen.

Sammantaget kan utvecklingstendensen avseende mätning och hantering av marknadsriskexponering sägas gå från den relativt primitiva gapanalysen via simulering och durationsanalys över mot VaR ansatsen, som erbjuder nya möjligheter till riskkontroll. Den modellansatsen är bara i början av sin potential. Genom utveckling av datorsystem och statistiska metoder kommer metoden att förfinas ytterligare.

4.4.3 Hantering av kreditrisker

Bankernas analys av kreditrisker fokuserar på att bestämma sannolikheten för att motparten i en finansiell transaktion inte skall uppfylla sina förpliktelser. Således utgör en gedigen kreditanalys en central del av bankernas kreditgivning och kreditinnehav.

Bankernas hantering av motpartsrisker i värdepappersaffärer innehåller också ett visst mått av kreditanalys. Ofta är dock motparterna i sådana affärer andra finansiella institut eller stora företag vilket innebär att de är riskklassificerade av oberoende s.k. ratinginstitut. Sådan rating spelar stor roll för bedömningen av motpartsrisken. En mer utvecklad rapportering om institutens riskexponering skulle underlätta för aktörerna att dessutom bilda sig en egen uppfattning om motpartsrisken i värdepapperstransaktioner. Det är framför allt utombalansaktiviteter såsom derivatpositioner, och i förekommande fall VaR-resultat, som skulle kunna rapporteras tydligare i exempelvis årsredovisning och delårsrapporter.

En stor del av kreditanalysen vad gäller utlåning görs med avseende på kundspecifika faktorer och resulterar i ett beslut om huruvida kund-en får låna eller inte, samt till vilka villkor lånet kan beviljas. Det ligger i bankernas traditionella samhällsekonomiska funktion att vara specialister på bedömning av kreditvärdighet.

Förutom att banken analyserar lånets risker, gör banken även en bedömning av lånets bidrag till den befintliga kreditportföljens risk. En viktig del av hanteringen av bankens kreditrisk ligger i *diversifieringen* av kreditportföljen. Genom att kombinera en stor mängd krediter till låntagare vars återbetalningsförmåga inte har ett starkt positivt samband kan den totala risken i portföljen minskas. Många banksystem i västvärlden har erfarit problem på senare tid genom att bedömningen av kreditrisken på aggregerad nivå inte beaktats tillräckligt. En mängd låntagares återbetalningskapacitet var nära relaterad till varandra under vissa omständigheter. Misstag i hanteringen av kreditportföljrisk kan få allvarigare följder för bankernas resultat och stabilitet än misstag i hanteringen av riskeexponeringen i den individuella krediten.

Prissättningen av kreditrisken är det tredje viktiga benet i hanteringen av risken i innehav av krediter. Eftersom innehavet av en riskabel kredit innebär stor risk för kreditförlust kompenserar sig banken med en hög låneränta. Enligt resonemanget i kapitel 2 tyder mycket på att svenska banker under 1980-talets andra hälft i princip underlät att differentiera låneräntan med avseende på risken i krediterna. I jakten på marknadsandelar beviljades krediter till riskabla projekt till samma låneränta som förhållandevis säkra låntagare betalade. Detta beteende är en viktig förklaring till den kraftiga kreditexpansion som föregick systemkrisen.

Utöver dessa tre ben i kreditriskhanteringen (kreditanalys, diversifiering och prissättning) har senare tids utveckling av de finansiella marknaderna skapat ytterligare förutsättningar för hantering av riskerna i utlåning. Det är framför allt möjligheten att separera funktionerna kreditgivning och innehav av kreditfordringar som har möjliggjort bortlyftande av de risker som är förknippade med innehav av krediter från balansräkningen, såsom kreditrisk men också likviditetsrisk och ränterisk. Exempel på metoder för detta är värdepapperisering (se kapitel 3 för förklaring) och s.k. loan sales. Utvecklingen av handeln med kreditderivat kan också möjliggöra en effektivare hantering av kreditrisken i kreditportföljen.

Hantering av risken i den individuella krediten

Den typiska kreditanalysen hos en bank syftar till att bestämma det underliggande sambandet mellan låntagarens karakteristiska (både finansiella och icke finansiella) och sannolikheten för att kontraktet inte infrias samt vilket belopp som i så fall kan förväntas gå förlorat. Den förväntade kreditförlusten är en funktion av en stor mängd faktorer varav de följande ofta intar en särställning:

- Nivån och stabiliteten i kassaflödet: Banker lägger stor vikt vid låntagarens kassaflöde för förmågan att uppfylla löpande räntebetalningar och amorteringar.
- Kapitalbuffertstorleken: Stort eget kapital betyder i sig lägre konkurs sannolikhet och därmed högre kreditvärdighet.
- Kvaliteten på ställda säkerheter: Säkerhetens värde blir viktigt i händelse av låntagarens konkurs. Det gäller således att göra en bedömning av säkerhetens värdeutveckling och samvariation med låntagarens betalningsförmåga.
- Kvaliteten på ställda garantier eller borgensåtaganden: Även garantens kreditvärdighet är viktig att analysera. En fullt säker garanti gör lånet riskfritt. Gäller inte detta måste risken bedömas för att garanten inte kan uppfylla sina åtaganden vid tidpunkten för låntagarens eventuella konkurs.

Risken för att en låntagare inte kommer att uppfylla sina åtaganden mot banken påverkas i hög grad av lånekontraktets utseende. Det är inte bara låneräntans typ (fast eller rörlig) som är viktig. Lånevillkor med rörlig låneränta kan leda till höga räntekostnader för låntagaren om räntan stiger, vilket kan innebära en ökad kreditförlustrisk för banken. Lånets löptid, prioritetsordning samt eventuella säkerhetsklausuler är exempel på faktorer som också påverkar lånets kreditrisk.

Det är vanligt att bankerna har klassificeringssystem med avseende på de faktorer som bedöms som väsentligast för låntagarnas kreditvärdighet. Kredittagarna indelas i olika klasser som erfarenhetsmässigt motsvarar olika fallissemangssannolikheter. Ett klassificeringssystem kan t.ex. vara en tiogradig skala, där klassen 1 gäller för låntagare med fullständig kreditvärdighet och klass 10 står för lån som otvivelaktigt leder till närmast fullständig kreditförlust. Bankerna kan också inhämta externa bedömningar beträffande konkurs sannolikheter från exempelvis Upplysningscentralen (UC).

Stora företags (eller stater och kommuner) obligationslån är ofta föremål för s.k. rating av något oberoende kreditutvärderingsinstitut, exempelvis Moody's eller Standard and Poor's. Sådan rating har stor betydelse för lånevillkoren. En sänkning av ett företags rating hos dessa institut, t.ex. hos Standard and Poor's från AAA till AA+, medför ofta fördyrad finansieringskostnad för företaget.

Konsumentkrediter behandlas ofta också med hjälp av klassificeringssystem, dock med en annan inriktning än vad som gäller för företagskrediter. Här klassificeras låntagarna exempelvis utifrån ålder, kön, yrkestyp, stabilitet i sysselsättningen, tidigare betalningsanmärkningar m.m. Upplysningar rörande sådana faktorer kan inhämtas från t.ex. UC.

Hanteringen av masskrediter till konsumenter är av naturliga skäl mer standardiserad än större företagskrediter.

Risken i kreditportföljen

Enligt grundläggande portföljteori skall en tillgångs "risk" bedömas i förening med de andra tillgångarna i samma portfölj. En portfölj av tillgångar vars avkastning inte har ett starkt positivt samband har lägre risk än vad tillgångarna har för sig. Applicerat på innehav av kreditfordringar innebär detta att en portfölj av krediter till låntagare vars återbetalningsförmåga inte har ett starkt positivt samband har lägre risk än krediterna sedda var för sig. Ett enkelt exempel kan tydliggöra detta. Antag att de två tillgångarna A och B är tillgängliga för köp. Antag vidare att det bara finns två möjliga framtida tillstånd i världen (1 och 2) och att de två tillgångarna har följande värden beroende på vilket av de två tillstånden som inträffar.

Tillgång	Tillstånd	
	1	2
A	8 kr.	4 kr.
B	0 kr.	6 kr.

Individuellt sett är A och B att betrakta som tämligen riskabla tillgångar i denna förenklade värld. En portfölj bestående av t.ex. 60% av A och 40% av B kommer att ha samma värde (4.80 kr.) oavsett vilket av tillstånden 1 eller 2 som inträffar. I kombination, tar tillgångarnas risk ut varandra. En förutsättning för detta är att A och B har s.k. negativt korrelerade värden, dvs. när A är värd mycket är B samtidigt värd lite, och vice versa. Detta exempel illustrerar diversifieringsprincipen, dvs. att en portfölj bestående av tillgångar som inte är helt positivt korrelerade har en stabilare värdeutveckling än någon av de i portföljen ingående tillgångarna har var för sig.

En följd av diversifieringsprincipen är att en portföljs utveckling kan prognostiseras med högre precision ju fler oberoende tillgångar den består av. Exempelvis skulle förlustutfallet för en portfölj bestående av många tusen lån, som alla har en individuell sannolikhet att i framtiden inte bli återbetalda på 5%, ligga mycket nära 5% av portföljvärdet. En portfölj bestående av bara ett av dessa lån kommer antingen att drabbas av förlust eller inte drabbas av förlust, dvs. förlora 100% av sitt värde eller 0% av sitt värde. Det går dock inte att med hjälp av diversifiering nedbringa den genomsnittliga (förväntade) förlustandelen, utan endast variabiliteten runt det förväntade värdet och därmed variabiliteten i ban-

kens vinst. Eftersom variabilitet är ett uttryck för risk, betyder detta att risken kan nedbringas genom diversifiering.

Specialisering av kreditgivning till vissa sektorer såsom fastighetsbranschen, bitillverkning eller stålindustrin är en vanlig orsak till dålig diversifiering av kreditportföljer. Eftersom lönsamheten för företag inom samma sektor beror av likartade omständigheter kan inte förlustriskerna i utlåning till företag inom samma sektor sägas vara oberoende av varandra. Samma resonemang gäller för utlåning till företag inom samma geografiska sektor. Om exempelvis en viktig industri eller ett regemente på en liten ort läggs ned drabbas sannolikt övriga delar av ortens näringsliv hårt. Banken bör också vara vaksam på mer subtila typer av förlustsamband som kan uppträda om låntagare från olika sektorer drabbas på likartat sätt till följd av att vissa händelser inträffar.

Banker undviker koncentration i kreditportföljen genom att inte gå in ensam i mycket stora engagemang. I stället delar man risken med andra banker i s.k. syndikerade lån (återförsäkring av icke poolningsbara risker).

Den verkligt allvarliga risken avseende innehav av kreditfordringar kommer från att ett stort antal förluster kan uppkomma som resultat av att en makrorisk materialiseras. Exempel på en makrorisk är att de flesta låntagarna drabbas (mer eller mindre) av en lågkonjunktur och att en mängd kreditförluster uppkommer till följd av detta. Makrorisker kan inte hanteras med diversifiering. Icke desto mindre måste banken kunna hantera sådana situationer. Upplösning av reserver som skapats under goda år kan mildra lågkonjunkturers negativa inverkan på resultatet från dramatiskt ökade kreditförluster.

Det kan vara svårt och kostsamt att ringa in risken för att en potentiell låntagare skall åsamka en bank en kreditförlust. Ett sätt att uppnå stordriftsfördelar och lägre kostnader i detta analysarbete är specialisering av kreditgivning till företag i vissa sektorer. Exempelvis kan lånehandläggare vara experter på utlåning till bostadsrättsföreningar, oljeindustrin eller länder i Latinamerika. En specialiserad utlånare uppnår förmodligen högre precision vid bedömningen av kreditrisken vilket i sin tur ökar förutsättningarna för en korrekt prissättning av lånet. En specialisering av kreditgivningen till vissa sektorer innebär enligt resonemanget ovan emellertid sämre diversifiering. Det finns således ett avvägningsproblem för banken mellan specialisering och diversifiering.

Prissättning av krediter

Den låneränta som banken tar ut från låntagaren utgörs till största delen av det allmänna ränteläget samt kreditriskpremierna. Det allmänna ränteläget beror framför allt av makroekonomiska faktorer, exempelvis inflationsförväntningar. Lånets löptid och räntebindningsvillkor avgör vilken marknadsränta (med avseende på löptid) som skall utgöra grundnivån för låneräntan.

Kreditriskpremierna är den kompensation banken begär för att exponera sig för risken att lånet inte återbetalas till fullo eller att överenskomna räntebetalningar inte genomförs. Kreditriskpremierna fungerar ungefär på samma sätt som försäkringspremier eftersom de utgör kompensation för förräntade kreditförluster. I princip skall en reservering av kreditriskpremierna motsvara de förväntade kreditförlusterna på samma sätt som premiereserven i ett försäkringsbolag motsvarar det förväntade skadevärdet (försäkringsåtagandet). I praktiken sätter banken premien som ett påslag utöver sina kostnader för finansiering och administration av krediten i fråga och gör ingen reservering för förväntade kreditförluster. Därmed är premien en funktion av sannolikheten för att låntagaren inte uppfyller sina förpliktelser enligt lånekontraktet, det förväntade (diskonterade) belopp som kan gå förlorat för banken samt bankens önskade kompensation för att ta på sig den exponeringen. Sannolikheten för att låntagaren inte uppfyller sina förpliktelser samt den förväntade förlusten beror av bl.a. den typ av faktorer som nämndes ovan. Bankens önskade kompensation för exponeringen beror av graden av ovilja att ta risk samt i vilken utsträckning lånet påverkar kreditportföljens diversifiering, vilket beror av kompositionen av de övriga tillgångarna i portföljen. Därmed kan skilda banker åsätta en och samma kredit olika kreditriskpremier om portföljerna ser olika ut.

Svenska banker har i mindre utsträckning än exempelvis amerikanska banker använt sig av nämnda teorier vid bestämning av kreditriskpremier på utlåningen. I stället för att differentieras med avseende på en uppskattad kreditrisk, exempelvis enligt bankens klassificeringssystem, schabloniserar bankerna kreditriskpremierna och sätter låneräntan ungefär på samma sätt som konkurrenterna.

4.4.4 Hantering av operativa risker och likviditetsrisker

Hantering av operativa risker

En god hantering av den operativa risken är nödvändig för framgångsrik hantering av de övriga risktyperna eftersom den operativa risken avser kvaliteten på kontrollen av hela verksamheten.

Identifiering och mätning av operativ risk är särskilt komplicerad. Den operativa risken kan inte kvantifieras på samma sätt som marknads- eller kreditrisk. När det gäller *hantering* av operativa risker görs (precis som vid hantering av de övriga riskerna) en avvägning mellan kostnader för att sätta upp kontroller för att ta hand om alla eventualiteter och fördelar/besparingar med att hantera den operativa risken.

En lämplig ordning kan vara att bankens olika affärsledningarna är ansvariga för att det finns tillräckligt effektiva interna kontrollsystem mot bakgrund av fastställda policies och instruktioner från styrelse och koncernledning och med hänsyn till risknivån i respektive verksamhet. Dessutom skall man se till att ansvarsfördelningen och rapporteringssystemet fungerar väl. Ledning och personal skall ha tillräcklig kunskap om instrument, administrativa rutiner och system. Bolagets organisation utformas för att så långt möjligt skapa förutsättningar för en oberoende kontroll av affärsverksamheten. Bl.a. innebär detta att det är värdefullt med en kompetent och från affärsrörelsen självständig funktion för övergripande kontroll av bankens riskexponering samt att transaktioner ej hanteras av en enskild individ hela vägen från affärsavslut till värdering och rapportering. Bl.a. erfarenheterna från Barings Banks fall visar vikt av detta. Det är även möjligt att reducera denna risk genom att köpa vissa administrativa tjänster externt, t.ex. back-office funktionen.

Andra sätt att hantera den operativa risken är försäkring eller kapitalallokering/fondering. Försäkring är i allmänhet en vanlig metod för undvikande av riskexponering avseende sällan uppträdande negativa händelser. Det är därför naturligt att flera typer av operativa risker hanteras genom försäkringslösningar. Det kan dock vara svårt att ringa in den operativa risken och värdera den. Detta är en förutsättning för att en försäkringslösning skall vara möjlig. Framför allt försäkringsgivaren måste kunna värdera risken för att vara intresserad av att absorbera risken. Även försäkringstagaren måste ha en känsla för hur mycket man ska betala för försäkringen.

Om ingen försäkringsgivare är beredd att absorbera risken till ett för banken acceptabelt pris kan kapitalallokering vara en lösning. Allokering av kapitalbuffert till olika verksamheter med avseende på riskexponering

kan ge bättre incitament att hantera risken mer aktivt i de olika verksamheterna än vad som skulle gälla vid en försäkringslösning.

Hantering av likviditetsrisken

Det finns flera sätt på vilka banken kan bemästra en situation med likviditetsbrist. Förutom att banken kan refinansiera sig på interbankmarknaden kan den låna från Riksbanken, givet att fullgod säkerhet kan ställas. En bank kan också sälja tillgångar för att få in medel för att kunna betala sina inlåningskunder. Dessa alternativ är förknippade med kostnader för banken, vilket innebär att de försöker hålla en viss säkerhetsmarginal i sina reserver. I ett väl fungerande finansiellt system är det inga problem för solida banker att hantera en likviditetsbrist eftersom Riksbanken står som den yttersta garanten för att det finns tillräcklig likviditet i hela banksystemet.

När det gäller likviditetsrisk i enskilda tillgångar kan detta exempelvis hanteras med en intern regel som innebär att handel bara får ske i standardiserade instrument som prissätts ofta och handlas i stora volymer.

4.5 Den övergripande organisationen av riskhanteringen

Metoderna att organisera en banks riskhantering kan givetvis variera betydligt beroende på rörelsens inriktning, bredd och omfattning. I enlighet med den tidigare diskussionen om bankers komparativa fördelar när det gäller absorption av vissa risker kan vissa egenskaper sägas vara särskilt ändamålsenliga. En bank med flera rörelsedrivande avdelningar där risker av olika slag uppstår kan vara betjänt av en centralisering av riskhanteringen till enheter som har överblick över den samlade riskexponeringen och komparativa fördelar i mätning, prissättning och hantering av riskexponeringen.

När det gäller exempelvis ränterisken (och även växelkursrisken) uppstår sådan riskexponering naturligt i den löpande verksamheten i t.ex. kontorsnätet. Kontoren har med sin lokalkänedom komparativa fördelar i hanteringen av exempelvis kreditriskbedömningar i enskilda lån, men knappast i bedömningen av den allmänna ränteutvecklingen eller i ränteriskhantering. Det kan vara effektivare och säkrare att samla ihop koncernens samtliga ränterisker i en enhet som har till enda uppgift att hantera koncernens samlade ränteriskexponering. Denna enhet kan benämnas internbank. Benämningarna av de olika funktionerna i banken som behandlas i detta avsnitt är inte allmängiltiga för alla banker. Dess-

utom kan de uppgifter som de nämnda funktionerna har variera mellan bankerna. Internbanken är en enhet till vilken kontoren och andra rörelsedrivande avdelningar "avriskar sig" genom att placera överskottslikvid eller låna upp (för att t.ex. finansiera utlåning) till i princip marknads-mässig ränta. Internbanken kan genom prissättningen av internhandeln med pengar styra finansiella flöden mellan de olika verksamheterna eller kontoren. Om internbanken inte har någon styrande funktion är dess verksamhet lämpligen fullt genomlysbar för att de olika rörelsedrivande avdelningarna skall vara säkra på att enheten inte medverkar till kors-subvention mellan avdelningarna.

Internbanken hanterar den samlade nettoexponeringen på det sätt som ledningen finner lämpligast. Internbanken har även ansvar för koncernens upplåning och placering, likviditetsplanering, kapitalförsörjning och kapitaltäckning. Detta kan ske genom att använda derivat-instrument (hedging) eller genom att förlänga eller förkorta räntebindningen på tillgångarna eller skulderna.

Styrelsen har det yttersta ansvaret för riskexponeringen. Den fastställer övergripande riskpolitik och limiter på koncernens totala ränteris-kexponering. Exempel på en sådan limit kan vara att man högst skall förlora x miljoner kronor vid ett parallellskift (uppåt) i avkastningskurvan på en procent. En grupp inom företagsledningen, som kan kallas Finanskommittén, har ansvaret för styrningen av koncernens balansräkning (här kan innefattas övergripande risk-, kapital- och likviditetsfrågor). Den styr internbankens arbete mer direkt utifrån bedömningar om den framtida ränteutvecklingen och av styrelsen fastställd riskpolitik.

Enligt ungefär samma principer kan *kreditriskerna* styras till en central funktion för analys och hantering. Kreditbeslut tas på olika nivåer i koncernen med avseende på framför allt kreditens storlek. De mest betydande kreditbesluten hänskjuts till styrelsen eller dess kreditutskott. Kreditutskottet beslutar och hanterar frågor (tillsammans med portfölj- och kreditpolicykommittén i den mån sådana funktioner finns) rörande kreditpolicy, portföljsammansättning och riskstrategier. Under kreditutskottet lyder koncernkreditavdelningen, som verkställer utskottets beslut och sköter den operativa hanteringen av kreditrisk – framför allt kreditportföljrisken.

I stället för internhandel med kreditrisken, vilket kan ske med ränterisken, samlar den centrala avdelningen in information om koncernens samlade kreditrisk så att koncernens kreditportföljstruktur kan analyseras. Om portföljstrukturen anses olämplig, t.ex. till följd av alltför stor koncentration av krediter till företag i vissa branscher eller andra sektorer, kan exponeringen hanteras exempelvis genom kreditderivat eller försäljning av paket av "oönskade" krediter. Den centrala kreditavdel-

ningen kan i ett sådant läge även påkalla försiktighet hos lokalkontoren med långivning till företag i vissa branscher.

Styrelsen (och ledningen) med det yttersta ansvaret för bankens riskhantering måste ha en, i alla fall övergripande, förståelse för de risker banken är exponerad för eftersom deras uppgift är att skapa en fungerande riskpolitik, dvs. välja lämpliga nivåer på bankens totala riskexponering samt strategier för riskernas hantering. Detta gäller inte bara exponeringen för de "individuella" riskerna (t.ex. ränte-, valuta- och motpartsrisk), utan även den aggregerade riskexponeringen. I det sammanhanget fokuseras på nettoexponeringen mot olika risker, dvs. hur olika risker tar ut varandra. Organisatoriskt sker kontrollen och styrningen av den totala riskexponeringen lämpligen av en, från de affärsdrivande verksamheterna oberoende, grupp på ledningsnivå eller koncernstab. En samling av koncernens hantering av framför allt marknads- och kreditrisker, men också operativa risker, till en sådan stab (som skulle kunna kallas "Group Risk Management" eller något liknande) kan effektivisera samordningen av metodutveckling, analys och riskkontroll.

Det är särskilt svårt att kontrollera den aggregerade exponeringen på grund av heterogeniteten i de olika riskernas egenskaper. Som tidigare nämnts är VaR ansatsen den senaste och mest raffinerade metoden för att kvantifiera marknadsrisker. Liknande metoder för att kvantifiera kreditrisk (motpartsrisk) är under utveckling i vissa banker. Därmed finns förutsättningar för en kombinerad mätning av både marknads- och motpartsrisk i ett gemensamt riskmått. Ett sådant mått skulle ge en god indikator på bankens totala riskkapitalbehov. Det skulle också kunna utgöra ett beslutsunderlag för hantering av bankens totala risk-exponering genom att riskbaserad lönsamhetsrapportering möjliggörs. Kapital fördelas med avseende på de olika verksamheternas riskexponering, ju större exponering desto mer buffertkapital. En riskabel position måste avkasta relativt mycket för att avkastningen på det fördelade kapitalet skall klara uppställda riskjusterade lönsamhetskrav. Ett sådant underlag för ledningens bedömning av olika verksamheters prestation är mer rättvisande än om riskdimensionen utelämnas. Härmed kan man få ett enhetligt mått för bedömning av de olika verksamheternas prestation.

4.6 Synpunkter

Den ökade volatiliteten och komplexiteten på de finansiella marknaderna under det senaste decenniet har inneburit ökad potentiell riskexponering för bankerna. Under samma period har de tekniska landvinningarna och det breddade utbudet av likvida finansiella instrument minskat kostnaderna och ökat möjligheterna för bankerna att hantera risker i sin rörelse.

En banks lönsamhet är i allra högsta grad beroende av dess förmåga att hantera risker av olika slag. Huvuddelen av de risker en bank är exponerad för, framför allt marknads- och kreditrisker, tar banken på sig som en integrerad del av det löpande affärsutbytet med kunderna. Därmed blir det allt viktigare för bankerna att ta till vara de förbättrade möjligheterna att kontrollera sitt risktagande. Uppgiften är emellertid komplicerad. De potentiellt svåra konsekvenserna av att bankerna har en bristande insikt i hur de nya, ibland mycket komplexa, instrumenten prissätts och hanteras ställer stora krav på bankernas och tillsynens kompetensnivå. Även regelverket måste utformas i samklang med den snabba utvecklingen. Detaljregleringar av bankernas risktagande riskerar i allt större utsträckning att träffa fel och därmed leda till olämpliga hinder i bankens möjligheter att hantera sin riskexponering samt rörelse i övrigt. Detta resonemang gäller förmodligen även internt i vissa banker där interna detaljregler traditionellt varit gällande.

Det finns en betydande skillnad mellan utvecklingsnivåerna i de svenska bankerna med avseende på riskhantering. De stora internationellt verksamma svenska bankerna har incitament att utveckla sofistikerade riskhanteringssystem för att konkurrera med utländska institut som kan ha kommit långt i utvecklingen av sådana system. De mindre huvudsakligen nationellt verksamma bankerna har inte sådana incitament i samma utsträckning och har kanske prioriterat ned utvecklingen av riskhanteringssystem.

Det är viktigt att de sämst utvecklade bankerna ges goda förutsättningar att satsa på utveckling av effektiva riskhanteringssystem. Regleringen bör åtminstone inte hindra en sådan utveckling och helst ge bankerna incitament att satsa på sådana system.

De existerande metoderna för riskmätning och hantering är långt ifrån perfekta. Dessutom finns det brister i bankernas användning av metoderna.³⁶ Men metoderna och bankernas användning av metoderna utvecklas hela tiden. Det viktiga – för lagstiftaren och tillsynen – är att inte lägga hinder i vägen för denna utveckling utan snarare se till att utvecklingen påskyndas. I det sammanhanget bör bankernas viktiga roll i samhällsekonomin som hanterare av vissa typer av risker betonas. Riskexponering och riskhantering är naturliga inslag i bankers verksamhet. Det viktiga för reglering och tillsyn är således inte att minimera bankernas risktagande, utan se till att bankerna har insikt om hur risker skall identifieras, mätas, prissättas samt hanteras på ett effektivt sätt. Denna uppgift är som sagt mycket svår. Kompletterande tillsyn av instituten

³⁶ Se Santomero, A., (1997), "Commercial Bank Risk Management: An Analysis of the Process", *Journal of Financial Services Research*, för en redovisning av en undersökning av praxis inom amerikanska bankers riskhantering.

kan hämtas från marknaden genom att än mer information om riskexponeringen görs tillgänglig. Genom höjda avkastningskrav kan marknaden påverka institut som ökat sin riskexponering att öka sin kapitaltäckning eller på annat sätt begränsa risken.

II Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknads- företag – motiv och avgräns- ningar

Inledning

En ekonomi kan inte fungera utan lagstiftning. Grundläggande regler om avtal och köp är en förutsättning för att ekonomiska transaktioner skall kunna genomföras smidigt. Associationsrätten spelar en viktig roll genom att erbjuda standardiserade företagsformer. Standardiseringen minskar kostnaderna för att starta företag, liksom informationskostnaderna för dem som har företag som motparter. Exempler kunde mångfaldigas.

På en rad områden finns dessutom krav på auktorisation av verksamheter, typgodkännande av produkter och andra förfaranden som, allmänt uttryckt, syftar till att minska informationskostnaderna och osäkerheten för kunder och andra motparter. Under de senaste decennierna har denna typ av specialregler spritt sig till allt fler områden, men de finansiella marknaderna torde alltså kunna räknas till de mest reglerade. Reglerna för banker, försäkringsbolag, kreditmarknadsföretag m.fl. går utöver den vanliga associationsrätten och styr även i andra avseenden verksamheten på finansmarknaderna, t.ex. genom att på olika sätt begränsa kontraktsfriheten. Finansiella företag står också under särskild tillsyn av statliga myndigheter.

Särskilda regler för och tillsyn av finansiella företag har så lång tradition att det kan synas opåkallat att ställa frågor om varför det är så. Vidare är handlingsfriheten på detta område numera kringskuren genom att EU har omfattande och detaljerade regler som Sverige åtagit sig att följa. Icke desto mindre är det angeläget att som utgångspunkt för kommitténs överväganden och förslag söka precisera grunden för och syftet med det finansiella regelverket och tillsynen.

De finansiella marknaderna är stadda i snabb förändring. Det gör att tidigare institutionella gränsdragningar, vilka är väsentliga för uppbyggnaden av det nuvarande regelverket, kanske inte längre är ändamålsenliga eller ens möjliga att upprätthålla. I en sådan föränderlig miljö är det särskilt viktigt att ha ett funktionellt – icke institutionsbundet – perspektiv på vad som utgör skyddsvärda verksamheter som vägledning för utformningen av regelverket. Dessa förändringar torde förr eller senare också komma att påverka EU:s regler. I det sammanhanget är det väsentligt att det från svensk sida finns välgrundade uppfattningar om hur det gemensamma regelverket bör utformas.

I denna avdelning diskuteras de egenskaper hos finansiella tjänster och de företag som tillhandahåller dem som gör att särbehandling är motiverad. På grundval av denna diskussion behandlas principer som bör präglade regelverket och tillsynen. I det sammanhanget diskuteras ock-

så problem och målkonflikter som uppstår vid utformningen av regelsystemet.

I princip kan två huvudtyper av argument för särskilda regleringar och andra offentliga ingrepp anföras i samband med finansiella tjänster, nämligen externa effekter och informationsproblem. Externa effekter sägs föreligga när beslut fattade av enskilda aktörer medför kostnader för andra, utan att den som fattar beslutet har anledning att ta hänsyn till dessa. Informationsproblemen hänger i hög grad samman med att olika aktörer på de finansiella marknaderna har olika tillgång till information, vilket brukar betecknas att informationen är asymmetriskt fördelad. Förekomsten av externa effekter och informationsproblem motiverar reglering ur två olika aspekter som brukar gå under benämningen systemskyddsintresset och konsumentskyddsintresset.

Systemskyddsintresset bottnar i att det finansiella systemet anses vara mindre stabilt än övriga delar av samhällsekonomin samtidigt som det är en vital del av den ekonomiska infrastrukturen. Om systemet skulle kollapsa, skulle det medföra stora samhällsekonomiska kostnader. Det finns en oro för att ett stort antal finansiella företag skall hamna i kris samtidigt. Detta skulle medföra att systemets funktionsförmåga skulle bli lidande, eftersom de finansiella företagen spelar en väsentlig roll i det finansiella systemet. En sådan händelse brukar betecknas *systemkris*.

En finansiell systemkris innebär att stora mängder inlåningsmedel blir otillgängliga och att betalningar inte kan göras genom överföringar mellan inlåningskonton i skilda banker med hjälp av gireringar, checkar, betalkort etc. Detta skulle allvarligt störa ekonomin i och med att betalningar ingår som ett led i nästan varje ekonomisk transaktion. Vidare påverkas ekonomin av att hushåll och företag kan få svårt att finna nya finansierare sedan det finansiella företaget de vanligen anlitar gått omkull. Eftersom företag och hushåll utan tillgång till krediter eller annan finansiering kan ha svårt att klara sina betalningar, kan det uppstå kumulativa konkursvägor även utanför den finansiella sektorn. Störningar i kapitalförsörjningen kan således förstärka de depressiva effekterna på ekonomin av krisen i betalningsväsendet. I sin förlängning kan således en finansiell systemkris leda till allmän ekonomisk kris.

En finansiell systemkris kan uppstå till följd av en vittomfattande störning som drabbar hela systemet såsom t.ex. en kraftig lågkonjunktur. I princip gäller detsamma även för övriga delar av samhällets infrastruktur. Riskerna för stora störningar får dock anses vara större på det finansiella området. Denna bedömning sammanhänger delvis med att det finns vad som kan kallas *spridningsrisker* i det finansiella systemet, dvs. risk för att finansiella problem i ett institut sprids till flera institut, vilket i sin tur kan leda till en systemkris. Spridningsrisken beror dels på att det finns ekonomiska kopplingar mellan instituten, dels på att förtro-

endet hos allmänheten för det finansiella systemet kan komma att rubbas till följd av att ett enskilt institut får problem, eftersom den kan ha svårt att se skillnader mellan instituten. Spridningsrisk-er innebär att en negativ chock som drabbar ett enskilt institut kan ge upphov till en systemkris. I detta avseende skiljer sig det finansiella systemet från andra delar av samhällets infrastruktur. Exempelvis innebär inte ett vägsammanbrott i sig en ökad risk för att andra vägar rasar samman. Inte heller skulle en konkurs i en detaljhandelskedja i sig öka risken för konkurs i andra detaljhandelskedjor. Tvärtom torde deras lönsamhet öka.

Dessa hot mot det finansiella systemets stabilitet, s.k. *systemrisk*er, utgör motiv för reglering av finansiella företag. Varken ledning av eller ägare och andra finansiärer till ett enskilt institut har incitament att fullt ut beakta de kostnader som kan uppstå till följd av att institutet kommer på obestånd. Med andra ord föreligger externa effekter, eftersom inte alla kostnader beaktas av aktörerna. Dessa kan därför komma att agera på ett sådant sätt att ekonomin får ett instabilt finansiellt system, vilket skapar risker för störningar av såväl betalningsförmedling som kapitalförsörjning. Problemet kan förvärras ytterligare genom att utomstående har svårt att genomskåda institutets val av strategi. Kapitel 5 redogör för olika systemrisker och de motiv till reglering som de ger upphov till.

Även om regleringsmotivet rör systemets funktionsförmåga, måste regelverket och tillsynen inriktas på de enskilda instituten, eftersom det är deras soliditet som avgör systemets stabilitet. Systemskyddsintresset ger således skäl att ställa minimikrav på de företag som skall tillåtas bedriva skyddsvärd och störningskänslig verksamhet. Vilka verksamheter som berörs av intresset att säkra betalningsväsendets funktionsförmåga analyseras i kapitel 6, medan kapitel 7 behandlar verksamheter av betydelse för kapitalförsörjningen.

De finansiella företagen tillhandahåller tjänster av stor ekonomisk betydelse för den enskilde och ett centralt *konsumentskyddsintresse* är att instituten kan fullfölja gjorda åtaganden gentemot sina kunder. Detta gäller såväl för en insättare, som vill vara säker på att kunna få tillbaka pengarna och kunna disponera dem i enlighet med de villkor som gäller för kontot i fråga, som för en lånekund som har byggt upp en relation med ett finansiellt företag för att säkra sin finansiering. Dessa kunder har därför intresse av att välja ett solitt institut. Om inte annat skulle de vilja kräva kompensation för de kostnader de skulle drabbas av om institutet gick omkull. Om institutens ekonomiska ställning vore lätt att bedöma, skulle soliditet därför vara ett konkurrensmedel och marknadskrafterna skulle verka för ett stabilt finansiellt system. Det är emellertid svårt för utomstående att bedöma bankers och andra finansiella företags tillförlitlighet. Det gäller i särskilt hög grad för hushåll och mindre före-

tag, som därmed riskerar att ovetande vända sig till mindre tillförlitliga institut.

Kontentan av resonemanget är att kombinationen av tjänsternas ekonomiska betydelse för enskilda kunder och de inneboende svårigheterna att bedöma finansiella företags ekonomiska ställning skapar efterfrågan från både kunderna och instituten själva på offentlig auktorisation och tillsyn. Huvudintresset rör institutens soliditet och förmåga att fullfölja ingångna avtal (inklusive det implicita kontrakt om en varaktig relation som ofta ingår i ett låneavtal). När det gäller institut som är väsentliga för systemstabiliteten sammanfaller således systemskyddsintresset med detta centrala konsumentskyddsintresse och konsumentskyddet erhålls närmast som en biprodukt av systemskyddet.

Konsumentskyddsintresset innefattar även andra aspekter, t.ex. avtalsvillkorens och den övriga hanteringsens skälighet. Intresset vidgas då från att gälla om ingångna avtal kan fullföljas till att även omfatta om avtalsvillkoren är skäliga, informationen tillfredsställande osv. Sådana konsumentpolitiska mål är inte unika för det finansiella området. Det finns exempelvis en konsumenttjänstlag (1985:716) som syftar till att stärka konsumenternas ställning på tjänstemarknader. Finansiella tjänster omfattas dock inte. Exempel på lagstiftning på det finansiella området är konsumentkreditlagen (1992:830).

Kommittén anser att det finns mycket att vinna på att renodla motiven bakom den näringsrättsliga lagstiftningen till att avse ett gott systemskydd. Ett gott systemskydd tillgodoser också det mest centrala konsumentskyddsintresset. Övriga konsumentskyddsintressen bör främst tillgodoses genom den civilrättsliga och marknadsrättsliga lagstiftningen. I kapitel 6 och 7 berörs något vilken konsumentskyddande lagstiftning det finns på de två områdena betalningsförmedling och kapitalförsörjning.

Kommitténs bedömning är att i allmänhet är den systemskyddande regleringen tillräcklig för att tillgodose det mest centrala konsumentskyddsintresset på det finansiella området. I ett avseende motiverar dock konsumentskyddsintresset en mer långtgående reglering än systemskyddsintresset. Kommittén anser att det är samhällsekonomiska vinster förknippade med att tillse att det finns ett helt *säkert placeringsalternativ* tillgängligt för alla medborgare. Denna fråga utreds närmare i kapitel 8. Även här finns samordningsfördelar med systemskyddet; ett väl fungerande konsumentskydd förbättrar också systemskyddet, eftersom ett allvarligt hot mot systemstabiliteten är oro bland insättare för att deras fordringar inte skall vara trygga.

5 Systemrisker och systemskydd i det finansiella systemet

5.1 Inledning

Det finansiella systemet har centrala uppgifter i samhällsekonomin och utgör en del av samhällets infrastruktur.³⁷ Ett väl fungerande finansiellt system är lika viktigt för ekonomins utveckling som t.ex. ett fungerande varudistributionsnät eller vägnät. Det är därför stora samhällsekonomiska vinster förknippade med att skydda det finansiella systemet från störningar som skulle kunna innebära att hela, eller delar av, systemet kollapsar eller fungerar bristfälligt.

Med *systemrisk* avses i det följande risken för att det finansiella systemet skall utsättas för en *omfattande* störning som innebär att systemets funktionsförmåga allvarligt skadas. Systemrisken beror dels på sannolikheten för att en störning skall inträffa, dels på effekterna av den inträffade störningen. Även en störning som är mycket osannolik, men som skulle få mycket omfattande konsekvenser, om den inträffade, utgör en systemrisk. Mer allmänt kan systemrisker sägas avse olika hot mot systemets funktionsförmåga.

Det finansiella systemets funktionsförmåga och stabilitet är i hög grad beroende av de finansiella företagen. De finansiella företagen tillhandahåller finansiella tjänster som är av avgörande betydelse för effektiviteten i det finansiella systemet (se kapitel 1). Dessutom är i vissa fall de finansiella företagen unika i den bemärkelsen att en tjänst som tillhandahålls av ett institut inte utan vidare kan tillhandahållas av ett annat, om institutet skulle fallera. Som framgår av kapitel 1, gäller detta framför allt betalningstjänster, finansieringstjänster och rådgivnings-tjänster. Detta innebär att det finansiella systemets funktionsförmåga kan skadas allvarligt om många av de finansiella företag som tillhandahåller en viss av dessa tjänster får problem samtidigt.

En jämförelse med andra delar av samhällets infrastruktur kan underlätta förståelsen för de finansiella företagens betydelse i det finansiella systemet. Som nämnts ovan, kan ett etablerat institut vara svårt att ersätta med ett nytt institut. Detta innebär att de finansiella företagens betydelse för det finansiella systemet mer liknar vägarnas betydelse för

³⁷ Se kapitel 1 för en beskrivning av det finansiella systemet.

vägnätet än detaljhandlarnas betydelse för varudistributionen; medan det i detaljhandeln råder relativt fritt inträde och små etableringskostnader, innebär vägbyggande stora fasta kostnader och det tar tid innan en väg är återuppbyggd. På samma sätt som förstörelsen av många små vägar eller en stor väg skulle bortfall av många finansiella företag eller ett stort finansiellt företag medföra stora kostnader för samhället.

En kris i det finansiella systemet, dvs. en situation där flera institut fallerar varigenom systemets funktionsförmåga allvarligt skadas, kan utlösas av den makroekonomiska utvecklingen. De finansiella företag-en är för sin verksamhet beroende av investerarnas tro på den ekonomiska utvecklingen. En konjunkturedgång som leder till kraftiga fall i tillgångsvärden kan skapa oro hos investerarna. Dessa kan därmed dra tillbaka sin finansiering av instituten.

Oron för systemstörningar har traditionellt varit störst för *betalningsväsendet*. I och med att betalningar ingår som ett led i nästan varje ekonomisk transaktion skulle ekonomin störas allvarligt om betalningar inte kunde göras genom överföringar mellan inlåningskonton i skilda banker med hjälp av gireringar, checkar, betalkort etc.

Oron för systemstörningar bottnar för det *första* i att betalningsförmedling har tillhandahållits av ett litet antal institut. Även om det inte har varit förbehållet bankerna i lag att bedriva betalningsförmedling, har bankernas lagstadgade monopol på inlåning inneburit att de i praktiken även fått en dominerande ställning i betalningsväsendet. Bankernas kontosystem har kommit att utgöra basen i betalningsväsendet. Allt efter som koncentrationen har ökat i banksektorn, har betalningsväsendets funktionsförmåga blivit beroende av allt färre institut. Om flera av bankerna fallerar samtidigt, skulle således betalningsväsendets funktionsförmåga kunna skadas allvarligt, dvs. en systemkris skulle kunna uppstå.

Risken för att banker skall få problem samtidigt är för det *andra* inte obetydlig. Som redogörs för i det följande beror detta på att betalningsförmedling och övriga tjänster som banker tillhandahåller skapar vad som kan kallas *spridningsrisk*, dvs. risk för att finansiella problem i en bank sprids till andra banker (s.k. dominoeffekter). Spridningsrisken innebär således att det inte krävs en omfattande störning som drabbar alla banker för att det skall uppstå en systemkris, utan det kan räcka med att en enskild bank utsätts för en störning.

Kopplingen mellan betalningsförmedling och inlåning innebär för det tredje att en systemkris skulle kunna medföra att stora mängder inlåningsmedel blir otillgängliga. Detta skulle medföra att hushåll och företag skulle få svårt att klara av sina betalningar, vilket i sin tur drabbar deras fordringsägare. En allvarlig ekonomisk kris skulle således kunna

uppstå genom att hushåll inte kan upprätthålla konsumtionen och företag inte kan fortsätta rörelsen.

Även *kapitalförsörjningen* kan utsättas för störningar. De finansiella företagen och då inte minst bankerna spelar en avgörande roll för framför allt hushållens och de mindre företagens kapitalförsörjning. Dessa grupper kan inte finansiera konsumtion och investeringar på värdepappersmarknaden, utan är beroende av att få kredit från ett institut. Om ett stort antal kreditgivande institut (eller ett litet antal stora) samtidigt slås ut, riskerar många låntagare att få sin kreditförsörjning avbruten, samtidigt som tillgången till krediter för nya låntagare försämras. Det kan vara svårt för övriga institut att täcka kreditefterfrågan från drabbade låntagare. Problemet kan kvarstå även om Riksbanken tillför likviditet till kreditmarknaden, eftersom möjligheten hos instituten att expandera verksamheten begränsas av kapitaltäckningskraven.³⁸ Dessutom bygger kreditgivning ofta på att kreditgivaren skaffar sig privat information om låntagaren. Låntagarna kan därför ha svårt att snabbt och utan kraftigt höjda kreditkostnader hitta nya långgivare. Det finns således risk för att samhällsekonomiskt lönsamma verksamheter får otillräcklig finansiering. Dessutom finns det risk för att företag som inte kan förlänga sina rörelsekrediter måste ställa in sina betalningar. Detta drabbar i sin tur deras fordringsägare och det kan uppstå kumulativa likviditetskriser med åtföljande konkurser, både i och utanför den finansiella sektorn. Störningar i kreditgivningen skulle på så sätt också kunna smitta av sig på betalningsväsendet.

Risken för kris i kapitalförsörjningen kan synas mindre än för betalningsförmedlingen, eftersom kapitalförsörjningen inte på samma sätt vilar på ett fåtal institut. Det är fler olika typer av institut som bidrar till kapitalförsörjningen och spridningsrisken är inte lika stor för institut som inte är betalningsförmedlare. En del av kapitalförsörjningen sker vidare via värdepappersmarknaden. Risken för att hela kapitalförsörjningen skall slås ut är därför liten.

Samtidigt kan skyddsvärdet i en enskild kreditverksamhet vara högt. Det gäller framför allt den typ av kreditgivning som främst banker bedriver. Som redan nämnts bygger kreditgivning på att kreditgivaren skaffar sig information om låntagaren. Eftersom banker har långsiktiga relationer med sina lånekunder, sker informationsinhämtningen under lång tid; banken lär känna kunden och dennes verksamhet med tiden. Detta

³⁸ Betydelsen av mängden eget kapital i den finansiella sektorn för kreditgivningen har analyserats av bl.a. Holmström och Tirole i "Financial Intermediation, Loanable Funds and the Real Sector", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 52, s. 663-692 och Bernanke och Lown i "The Credit Crunch", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1991, vol. 2, s. 205-247.

innebär att den information banken har om sina kunder ofta är unik. De samhällsekonomiska kostnaderna förbundna med att avveckla en enskild banks kreditverksamhet är därför i regel större än kostnaderna för att lägga ned bankens betalningsförmedlingsverksamhet, givet att inlåningen är garanterad; om det bara är denna enda bank som upphör med verksamheten, behöver insättarna bara öppna ett nytt konto i en annan bank för att genomföra betalningar som förut. Således kan det finnas behov av att skydda vissa delar av kapitalförsörjningen.

Bankerna spelar även en viktig roll som finansiella rådgivare till hushåll och företag. När det gäller kunder som banken har en långsiktig relation till, har banken dels informationen som krävs, dels intresse av att ge goda råd till kunden. När en bank fallerar, förlorar dess kunder således inte bara sina konton och sina krediter, utan också en betydelsefull rådgivare i finansiella frågor som är svår att ersätta. I avsaknad av rådgivare kan hushåll och företag fatta felaktiga beslut som kan orsaka inte bara privatekonomiska, utan även samhällsekonomiska kostnader. Dessa kostnader måste läggas till de andra kostnader som uppstår när banker fallerar.

Det ligger i samhällets intresse att institut vars verksamhet är väsentlig för det finansiella systemets effektivitet är motståndskraftiga mot störningar, dvs. *solida*.³⁹ Hur solida de bör vara beror på den samhällsekonomiska kostnaden för att skapa solida institut jämfört med den samhällsekonomiska kostnaden för att institut fallerar. Avvägningen är i princip densamma som vid bedömningen av hur mycket resurser det skall satsas på att bygga hållbara vägar. På samma sätt som det i praktiken inte går att bygga ett vägsystem som klarar extrema chocker såsom krig eller en jordbävning, är det inte möjligt att gardera det finansiella systemet mot alla störningar. Avvägningen på det finansiella området är av flera skäl svår.

För det *första* är de samhällsekonomiska kostnader som är förknippade med att skapa solida institut svåra att mäta med någon grad av precision, eftersom kostnaderna huvudsakligen uppstår till följd av bristande effektivitet. För hårda krav på soliditet kan inverka menligt på institutens förmåga att tillhandahålla samhällsekonomiskt värdefulla tjänster. Som ett extremt exempel kan anges ett hundra procentigt kapitaltäckningskrav på alla typer av tillgångar, som innebär att verksamheten måste finansieras helt med eget kapital. Ett sådant krav, som eliminerar konkursrisken, skulle förhindra institut att ta emot inlåning och erbjuda de tjänster som är förknippade med denna. Vilka kostnader detta skulle innebära är svårt att avgöra. Det finns vidare en motsättning mellan soli-

³⁹ Ett företags soliditet brukar ibland anges i form av ekonomiska nyckeltal, men här används ordet i en mer allmän betydelse.

da institut och konkurrens. Konkurrens driver ner vinsterna, vilket direkt minskar motståndskraften mot störningar. Dessutom medför lägre förväntade vinster att ett instituts ägare blir mindre benägna att sätta in riskkapital i institutet. En mindre insats av eget kapital medför i sin tur att ägarna kan bli mer benägna att ta risker, vilket också minskar institutets motståndskraft. Samtidigt är det allmänt accepterat att bristande konkurrens kan leda till minskad effektivitet och därmed samhällsekonomiska kostnader. Kostnaderna är dock svåra att bedöma.

För det *andra* är de samhällsekonomiska kostnaderna förbundna med att ett *enskilt* institut fallerar svåra att uppskatta. Kostnaderna beror på vilka tjänster institutet tillhandahåller och hur väl marknaderna för dessa tjänster fungerar. Slutsatsen från analysen i kapitel 1 är att det främst är fallissemang i institut som tillhandahåller betalningstjänster, finansieringstjänster och rådgivningstjänster som kan ge upphov till samhällsekonomiska kostnader. Storleken på kostnaderna beror vidare på effektiviteten i obeståndshanteringen. Det är möjligt att den vanliga konkurslagstiftningen inte är lämpad för vissa finansiella företag, då kostnaderna förmodligen skulle kunna minskas om det var möjligt att driva verksamheten vidare under någon form av offentlig administration. Kommittén avser att återkomma till denna fråga i slutbetänkandet.

För det *tredje*, även om kostnaderna för ett enskilt fallissemang inte är så stora, kan kostnaderna bli betydligt högre om andra institut smittas. En bedömning måste därför göras av risken för att problem i ett institut smittar andra institut, vilkas verksamheter är skyddsvärda samt av kostnaderna i det fall spridningseffekter uppstår.

För det *fjärde* måste en bedömning göras av hur störningskänslig verksamheten är, dvs. hur sannolikt det är att samhällsekonomiska kostnader uppstår. Störningskänsligheten beror dels på känsligheten för förändringar i de makroekonomiska förhållandena, dels på spridningsrisken, dvs. sannolikheten för att problem i ett institut sprider sig så att även andra institut får problem.

I avsnitt 5.2-5.5 redogörs för olika vägar som problem i ett finansiellt företag kan spridas och därmed ge upphov till kris dels i betalningsväsendet, dels i kapitalförsörjningssystemet.⁴⁰ Syftet med denna analys är att kartlägga vilka typer av institut som är störningskänsliga och vilka

⁴⁰ I kapitel 2 redogörs för hur den svenska bankkrisen uppstod och i ”Bankkriser och deras hantering”, en rapport till Riksdagens revisorer av Peter Jernnergren och Bertil Näslund, återfinns beskrivningar av ytterligare några bankkriser. Mot bakgrund av de praktiska erfarenheterna görs här en genomgång av riskerna för att problem i ett institut uppstår som följd av att något annat institut har problem.

som ger upphov till spridningsrisker, som underlag för bedömningen av behovet av reglering av olika typer av verksamheter.

En central uppgift är att utforma ett systemskydd som kan hantera systemriskerna. Därför diskuteras vilken systemstabiliserande roll insättningsgarantin har och, i avsnitt 5.6, i vilken mån Riksbanken kan minska systemrisken genom att agera "Lender of Last Resort".

Till problemet med att finna den bästa avvägningen mellan fördelar och nackdelar med ett visst soliditetskrav kommer slutligen problemet med att implementera den "bästa" lösningen. Stabiliteten i enskilda institut är beroende av privata aktörers agerande och dessa aktörer har inte alltid anledning att självmant ta hänsyn till de samhällsekonomiska kostnaderna av sitt beteende. I avsnitt 5.7 diskuteras motiven till reglering av finansiella företag från systemskyddssynpunkt och i avsnitt 5.8 diskuteras lämpliga styrmedel.

5.2 Stabilitetsproblem i institut som ger kredit och tar emot inlåning

I detta avsnitt skall institut som ger kredit och tar emot inlåning analyseras. Båda dessa funktioner är kännetecknande för dagens banker. Även om det i princip är möjligt enligt nuvarande bankdefinition att bedriva bankrörelse utan att ägna sig åt kreditgivning, ger alla banker kredit. Därför har kommittén för enkelhets skull valt att kalla instituten som analyseras i detta avsnitt för banker. Det innebär inte att kommittén anser att kreditgivning i kombination med inlåning skall utgöra grunden för en bankrörelsedefinition, utan kommittén återkommer till den frågan i kapitel 6.⁴¹ Det är också värt att påpeka att även om det finns en naturlig koppling mellan inlåning och betalningsförmedling, är analysen i detta avsnitt inte beroende av att banken tillhandahåller betalningstjänster.

⁴¹ Det är värt att notera att den institutionsform som analyseras i detta avsnitt närmast motsvarar EG:s definition av kreditinstitut. I EG-direktiven definieras kreditinstitut som ett företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och att bevilja krediter för egen räkning. Med andra återbetalbara medel avses insättningar i annan form, såsom fortlöpande utgivning av obligationer och andra jämförbara värdepapper. Eftersom bank är ett mer etablerat begrepp i dessa sammanhang än kreditinstitut, har kommittén valt att i avsnittet använda bank i stället för kreditinstitut. För enkelhets skull begränsas analysen till inlåning, men den är giltig för alla former av medel som är mer eller mindre omedelbart uppsägningsbara. Analysen gäller dock ej medel som har avskiljts för kundens räkning.

Kostnaderna för systemrisken beror dock på om så är fallet. Stabilitetsproblemen bottnar i att bankens tillgångar och skulder har skilda egenskaper avseende både risk och likviditet. Lån till företag och hushåll är förknippade med kreditrisk och är svårvärderade, i synnerhet för personer utanför banken. Många lån är illikvida i den bemärkelsen att det inte finns någon väl fungerande andrahandsmarknad.⁴² Inlåningen däremot är mycket likvid och normalt förknippad med liten risk för fordringsägaren. Under normala omständigheter är denna kombination oproblematiske. Eftersom behållningarna på inlåningskontot följer ett stabilt mönster, kan banken genom att ha en buffert med likvida tillgångar, behålla de illikvida tillgångarna till förfall. Om insättarna av någon anledning börjar misstro bankens betalningsförmåga, är dock denna skillnad i egenskaper mellan bankens tillgångar och skulder ett hot mot bankens överlevnad.

När en insättare sätter in pengar på banken är det detsamma som att insättaren lånar ut pengar till banken. Det speciella med insättarens fordran på banken är dess höga grad av likviditet. Ett inlåningskonto används ofta som en depå av betalningsmedel och annat sparande som insättarna önskar hålla i likvid och nominellt säker form. För att banken skall kunna tillhandahålla betalningstjänster via inlåningen måste kontovillkoren vara sådana att insättaren kan ta ut medlen smidigt och utan uppsägningskostnader, t.ex. med hjälp av checkar, betalkort och giring.

Om insättarna av någon anledning känner misstro mot banken, kommer de att utnyttja sin rätt enligt inlåningskontraktet att säga upp sina fordringar på banken, dvs. tömma sina inlåningskonton. De normala likviditetsreserverna kommer då snabbt att ta slut. En bank som drabbas av misstro kan således hamna i en likviditetskris och för att kunna lösa skulden till insättarna tvingas den att försöka avyttra tillgångar. Banken har emellertid svårt att sälja lånefordringar som saknar reguljär andrahandsmarknad. Om banken alls lyckas, kan den tvingas acceptera priser som ligger avsevärt under det bokförda värdet. Dessa realisationsförluster gör att banken kan bringas på fall, även om den i utgångsläget var solvent.

⁴² I och för sig har många lån kort uppsägningstid, men om banken säger upp lån för att klara sina likviditetsproblem torde den gräva sin egen grav genom att den då förlorar dessa låntagare som kunder i framtiden. Dessutom är det långt ifrån säkert att låntagaren kan betala tillbaka lånet med kort varsel. Av samma skäl som banken har svårt att sälja lånet, har låntagaren svårt att få ett nytt lån hos något annat institut. En utveckling har skett i vissa länder, framför allt i USA, mot andrahandsmarknader för vissa typer av lån, t.ex. kontokortskrediter till hushåll. En dylik utveckling kan minska stabilitetsproblemen i bankerna.

För att undvika att realisera tillgångar till underpriser kan banken försöka låna på kapitalmarknaden eller av andra finansiella företag för att klara av utbetalningarna till insättarna. I detta prekära läge kan det emellertid vara svårt för banken att låna utan säkerheter i statspapper eller andra likvärdiga värdepapper. Detta beror på att det kan vara svårt för utomstående att avgöra huruvida banken endast har likviditetsproblem eller om banken faktiskt är insolvent. Dessutom kan banken, även om den är solvent, bli insolvent om krisen fortsätter, eftersom det är kostsamt att ersätta inlåning på konto med annan finansiering.⁴³

Kombinationen av likvida skulder och illikvida tillgångar gör således att banken är känslig för störningar. Insättarna vet att en bank fallerar om den drabbas av tillräckligt stora uttag. Eftersom banken expedierar uttagskrav i den turordning som de uppkommer, har varje insättare intresse av att komma först i kön. Därför är misstankar om att andra misstror banken tillräckliga för att insättare skall börja tömma sina konton. På detta sätt kan förväntningar om en kris bli självuppfyllande. I princip kan vad som helst som skapar misstro hos insättarna utlösa en kris. Hög soliditet ökar sannolikheten för att banken kan klara av en uttagsanstormning, men även en solid bank kan bringas på fall. Således räcker det inte att en bank är solid, utan den är också för sin överlevnad beroende av att ha insättnarnas förtroende.

På grund av att det räcker med misstro mot bankens betalningsförmåga för att en kris skall uppstå finns det risk för spridningseffekter. Om en bank fallerar eller befaras falla, t.ex. till följd av för stora kreditförluster, finns det risk för att insättare i andra banker, som har svårt att bedöma om dessa har lika dåliga krediter i sina portföljer, tar det säkra för det osäkra och tar ut sina pengar från banken. Risken för att insättare skall rusa till bankerna och ta ut sina pengar på grund av misstro mot bankernas betalningsförmåga, s.k. *bankpanik*, utgör det klassiska exemplet på systemrisk.

Insättningsgarantins systemskyddande roll

Risken för att insättarna på grund av misstro mot bankens ekonomiska ställning snabbt skall ta ut sina insättningar torde minskas av att insättningarna är garanterade genom den statliga insättningsgarantin. Det svenska insättningsgarantisystemet är dock främst att betrakta som ett konsumentskydd⁴⁴ och har vissa svagheter som systemskydd. För det

⁴³ Denna finansiering betecknas ofta upplåning för att skilja den från inlåning från hushåll och företag, även om lånen från andra finansiella företag kan ske i form av inlåning.

⁴⁴ Prop. 1995/96:60, s. 30. Se också kapitel 1 för en beskrivning av den svenska insättningsgarantin.

första är endast belopp upp till 250 000 kronor per insättare och bank garanterade. För det andra kan det ta åtskillig tid innan ersättningen betalas ut från Insättningsgarantinämnden.⁴⁵ Insättare som vill vara säkra på att få ut alla sina pengar med en gång har således anledning att ta ut pengarna om de misstror bankens betalningsförmåga.

5.3 Stabilitetsproblem i andra institut

5.3.1 Kreditgivande institut som inte tar emot inlåning

Ett kreditgivande institut kan vara utsatt för stabilitetsproblem även om det inte finansierar kreditgivningen med inlåning. Misstro mot ett kreditgivande institut kan uppstå även hos andra fordringsägare än insättare, om kreditportföljen är svårvärderad. Visserligen borde dessa fordringsägare, som utgörs av investerare på värdepappersmarknaden och finansiella företag, ha större förmåga än insättarna att bedöma värdet och risken i kreditportföljen, men å andra sidan har de anledning att vara mera försiktiga då de till skillnad från insättarna inte är försäkrade. Detta innebär att institutet kan få svårt att få utestående lån förnyade.

Ett kreditgivande institut kan således hamna i en akut *refinansieringskris* som liknar en likviditetskris till följd av en uttagsanstormning av insättare. Ju kortsiktigare upplåningen är, desto känsligare är institutet för misstro. Även om finansieringen sker helt med långfristiga värdepapper, t.ex. obligationer, förfaller sådana löpande till betalning och måste omsättas. Eftersom löptiderna på ut- och upplåningen aldrig är fullständigt matchade, kan institutet få likviditetsproblem om det inte kan förnya lånen efter hand.

Erfarenheten har visat att förloppet kan vara betydligt snabbare när det gäller en refinansieringskris än när det gäller en uttagsanstormning från insättare. Under 1980-talet ökade de svenska bankernas utlåning kraftigt (se kapitel 2). Denna ökning finansierades genom ökad upplåning, framför allt ökade lånen från utländska banker. Dessa lån var utan säkerhet, vilket var det internationellt vanligaste vid den tidpunkten. Anledningen var att banker betraktades som säkra institutioner, åtminstone på den korta sikt som lånen var utställda på. Eftersom de utländska aktörerna inte hade tillräcklig information om de svenska bank-erna upp-

⁴⁵ Insättningsgarantinämnden skall betala ut ersättning inom tre månader. Om det finns synnerliga skäl kan nämnden få förlängd tidsfrist med ytterligare tre månader.

stod en allmän misstänksamhet mot hela det svenska banksystemet när det framkom att Gotabanken hade stora problem. Detta medförde att alla svenska banker snabbt var på väg mot en refinansi-eringskris, vilket för-
anledde att regeringen utfäste sig att ge stöd till kreditinstitut som inte kunde fullgöra sina förpliktelser.

Efter att det har uppstått bankkriser i flera länder under 1980- och 1990-talen har synen på banken som en fullständigt säker institution ändrats. Numera sker en stor del av utlåningen mellan banker mot säkerheter i värdepapper.⁴⁶ Dessutom är möjligheten att låna på kapitalmarknaden beroende av bankens kapitaltäckning. Kapitalmarknaden kräver att låntagaren är bedömd av ett ratinginstitut och att ratingen visar en betryggande kapitaltäckning. Om det finns risk för att banken skall hamna under 8 procent i kapitaltäckning, kan den ha svårt att få lån på kapitalmarknaden. Detta innebär att marknadens kapitaltäckningskrav är högre än de formella och om banken inte möter marknadens krav kan den hamna i en refinansieringskris.

Krisen i de svenska finansbolagen år 1990 är ett exempel på hur en refinansieringskris kan uppstå i och spridas bland kreditgivande institut som inte är banker. Vid denna tidpunkt finansierade sig finansbolagen huvudsakligen med s.k. marknadsbevis, vilka är en form av enkla skuldebrev, och med lån från banker. Marknadsbevisen emitterades genom bankerna till allmänheten. Efter att det framkommit negativa uppgifter om finansbolaget Nyckeln, kunde detta bolag i september 1990 inte ersätta sina förfallande marknadsbevis med nya. Några dagar efter denna händelse havererade hela marknaden för marknadsbevis.

En anledning (förutom allmän misstro mot värdet på institutens tillgångar) till att kris i ett institut kan leda till en allmän misstänksamhet hos investerarna är att det finns ekonomiska kopplingar mellan de finansiella företagen. Dessa innebär att om ett institut ställer in betalningarna, kan det medföra att andra institut, vilka har stora fordringar på detta institut, också tvingas ställa in betalningarna. Givet att investerarna inte känner till hur dessa kopplingar exakt ser ut, kan de välja att vägra kredit till alla institut. I avsnitt 5.4 beskrivs hur kopplingar mellan institut uppstår.

⁴⁶ Det är dock värt att påpeka att den nu aktuella krisen i Sydostasien utlöstes av att europeiska banker, vilka hade lånat kortfristigt utan säkerheter till banker i Sydostasien, inte var villiga att förnya lånen.

5.3.2 Institut med andra svårvärderade tillgångar

I avsnitt 5.2 och 5.3.1 har stabilitetsproblem i kreditgivande institut analyserats. Stabilitetsproblemet som sådant är emellertid inte beroende av att institutet är kreditgivare. Det väsentliga är att de som har lånat ut pengar till institutet (institutets finansiärer) inte har tillräcklig information om värdet på institutets tillgångar och därmed kan vara osäkra på institutets betalningsförmåga.

Det ligger i kredittjänstens natur att krediter är svårvärderade för utomstående. Låntagaren lånar av institutet *därför* att institutet gör en kreditbedömning. Om det vore lätt för institutets finansiärer att bedöma krediten, skulle låntagaren i stället kunna låna direkt av dessa. Krediter är emellertid inte den enda formen av tillgångar som är svårvärderade. Detta gäller även derivat och då kanske framför allt de icke-standardiserade instrument som tillhandahålls av bankerna (se kapitel 4). Stabilitetsproblem skulle således även kunna uppstå i andra än kreditgivande institut. Även om bankernas kreditportföljer är betydligt större än deras derivatportföljer i dag, är detta något att ha i åtanke vid utformning av ett regelsystem, givet den snabba utveckling av nya finansiella instrument som har skett.

5.4 Ekonomiska kopplingar mellan finansiella företag

Finansiella företag lånar av varandra (5.3). Detta sker dels i form av direkta lån, dels genom att institut placerar i certifikat och obligationer utgivna av andra institut. På detta sätt uppstår direkta ekonomiska kopplingar mellan instituten, vilka innebär att om ett institut går omkull kan andra dras med.

Ekonomiska kopplingar mellan de finansiella företagen uppstår även genom handeln på de finansiella marknaderna. Omfattningen av denna handel har ökat kraftigt. I handeln uppstår s.k. motpartsrisker, dvs. risker för att motparten inte skall kunna fullfölja avtalet (se kapitel 4). Det uppstår också en koppling mellan instituten via marknadspriserna. Om t.ex. en bank säljer värdepapper i stor skala, kan priset på papperet sjunka. Detta innebär att även värdet på värdepappersportföljen i andra institut sjunker. För att försöka förekomma ett prisfall kan flera välja att sälja värdepapper, vilket ytterligare pressar priset nedåt. I värsta fall kan en panisk utförsäljning av värdepapper uppstå som medför att handeln

på marknaden bryter samman varmed placerare på värdepappersmarknaden kan bli inlåsta i oönskade positioner.⁴⁷

Lånen mellan de svenska bankerna, de s.k. interbanklånen, har ökat över tiden och är nu relativt omfattande. En anledning till att de svenska bankerna ger lån till varandra är utformningen av Riksbankens system för likviditetsstyrning. Systemet är utformat så att bankerna föredrar att jämna ut likviditeten sinsemellan så långt det går, dvs. de bank-er som har överskott av likviditet lånar ut till de banker som har underskott, vilket sker på dagslånemarknaden. Här uppstår således fordringar bankerna emellan och volymerna kan vara betydande. En fördel med detta system är att marknadsdisciplinen skärps eftersom bankerna har anledning att övervaka varandra, men det innebär, å andra sidan, större systemrisk än ett system där alla banker lånar av Riksbanken.⁴⁸ Dagslån mellan banker sker utan säkerheter. Även andra aktörer kan låna på dagslånemarknaden, men då i regel mot säkerhet eller i form av repor.⁴⁹

Banker ger även lån med längre löptid till varandra. Dessa lån brukar kallas depositioner och finns med löptider upp till två år. Volymerna på den s.k. depositmarknaden är mycket stora.⁵⁰ Det är värt att påpeka att på depositmarknaden deltar många olika typer av aktörer, inte bara banker, även om dessa dominerar marknaden. Även icke-finansiella företag deltar. Lånen sker i regel utan säkerhet, men mindre aktörer kan endast låna genom repor.

De ekonomiska kopplingarna mellan de finansiella företagen innebär att solvensproblem i ett institut kan på ett dominoliknande sätt spridas till andra institut. I takt med att de finansiella marknaderna integreras internationellt ökar även kopplingarna mellan institut i olika länder. På

⁴⁷ Rädsla för marknadssammanbrott tycks utgöra ett skäl för varför Fed i USA beslutade att organisera en räddning av hedge-fonden Long-Term Capital Management när den var konkursmässig i september 1998. Se också Finansmarknadsrapport III, Sveriges riksbank, för en beskrivning av avvecklings- och motpartsrisker i det svenska finansiella systemet.

⁴⁸ Se ”Controlling Risk in Payment Systems” i Journal of Money Credit and Banking, vol 28, Nr 4 av Jean-Charles Rochet och Jean Tirole för en analys av fördelar och nackdelar med olika system.

⁴⁹ Repa är förkortning för ”repurchase agreement” och innebär en försäljning av värdepapper med avtalat återköp inom viss tid och motsvarar i princip ett lån mot säkerhet i värdepapper.

⁵⁰ Svenska banker lånar inte bara av varandra utan i hög grad även av utländska banker på den s.k. Eurodepositmarknaden.

så sätt kan en kris i ett land sprida sig över världen. Ett speciellt problem är motpartsrisken som uppstår vid valutahandel.⁵¹

5.5 Systemrisker i betalningsväsendet

I motsats till de förväntningsstyrda systemrisker som beskrivs i avsnitt 5.2 och 5.3, är de systemrisker som beskrivs i detta avsnitt inte beroende av att institutet är kreditgivare. Det centrala här är institutets roll som betalningsförmedlare. Eftersom bankernas monopol på inlåning har gett dem en särställning när det gäller betalningsförmedling, har kommittén valt att kalla också de institut som analyseras i detta avsnitt för banker.

Bankernas roll i betalningsväsendet medför att de regelbundet gör stora betalningar till varandra. En banks kunder lämnar betalningsuppdrag som innebär att banken skall överföra medel till andra banker. Om banken inte kan genomföra dessa betalningar på grund av brist på likviditet, som i och för sig kan bero på att banken är insolvent, medför det att andra banker kan få brist på likviditet som medför att de i sin tur inte kan genomföra sina betalningar. På så sätt kan betalningsproblemen spridas snabbt på ett dominoliknande sätt bland bankerna.

Förmedling av kunders betalningar innebär inte några direkta ekonomiska kopplingar mellan de inblandade bankerna. Det är inte den betalningsmottagande banken som har en fordran på den avsändande banken, utan antingen uppdragsgivaren eller den slutliga betalningsmottagaren. Den mottagande banken är inte skyldig att betala till betalningsmottagaren förrän beloppet har gottskrivits dennes konto, vilket i regel inte görs förrän banken har erhållit medlen. Tvärtom brukar bank-en vänta med att gottskriva kontot en tid (s.k. float).⁵²

Däremot kan det uppstå indirekta ekonomiska kopplingar mellan bankerna genom att de som skulle ha mottagit betalningar från kunder i en insolvent bank i sin tur inte kan fullfölja sina åtagande gentemot sina banker. Detta utgör troligtvis inget större problem när det gäller vanliga betalningar från hushåll och företag, s.k. massbetalningar, men däremot om det är frågan om en stor betalning, t.ex. i samband med en värdepappersaffär.

⁵¹ En anledning till att motpartsrisken är särskilt stor i detta sammanhang är att betalningssystemen i olika valutor inte är öppna samtidigt, varmed likvid mot leverens inte alltid är praktiskt genomförbart. Denna typ av risk brukar benämnas *Herstatt-risk* efter en tysk bank som gick omkull 1974 (se kapitel 4).

⁵² Rättsläget är inte helt klart på detta område. Se Johanna Lybecks artikel om floaten i *Penning- och Valutapolitik*, nr 3-4, 1997, för en diskussion.

Som beskrivs i föregående avsnitt har banker även egna fordringar på varandra. Dessa fordringar uppstår dels genom att bankerna ger lån till varandra i olika former, dels genom att de handlar med värdepapper. Dessa fordringar kan vara så stora att om en bank ställer in betalningarna, hamnar andra banker inte bara i akut likviditetsbrist, utan kan också bli insolventa. Eftersom det inte är allmänt känt hur dessa fordringar ser ut, har marknaden svårt att allokera likviditet till rätt institut. Därmed kan fler banker tvingas ställa in betalningarna.

En stor del av de ca 300 miljarder per dag som avvecklas i RIX, Riksbankens system för avveckling av betalningar, utgörs av interbankbetalningar, dvs. transaktioner mellan banker som inte är kundrelaterade. Det är dels betalningar relaterade till interbanklån, dels betalningar relaterade till handel i valuta och olika finansiella instrument. Därtill kommer att en stor del av transaktionerna mellan banker först nettas inom andra clearingsystem (VPC och OM)⁵³ och endast det nettade beloppet clearas i RIX.

Teknisk systemrisk

Förutom de systemrisker som uppstår till följd av finansiella och ekonomiska kopplingar mellan banker, finns även vad som kan kallas teknisk systemrisk, nämligen risk för att systemet utsätts för en störning på grund av fel i den tekniska utrustningen eller mänskliga misstag i hanteringen av det tekniska systemet. Dagens clearingsystem är baserade på datateknik och om ett fel uppstår i datasystemet, t.ex om ett datorhaveri uppstår i en enskild bank såsom skedde i Bank of New York 1985, kan clearingens bryta samman. En sådan situation kan i värsta fall leda till att betalningsväsendet upphör att fungera.⁵⁴ Ett aktuellt tekniskt problem är att många datorsystem inte klarar av att hantera året 2000. Finansinspektionen har uppmärksammat problemet och begärt att bankerna skall redogöra för deras anpassningsarbete inför år 2000.

Många clearingsystem bygger på multilateral nettning som innebär att varje deltagare får en enda betalningsförpliktelse eller fordran gentemot övriga deltagare. Sådan nettning kan medföra problem för avvecklingen om en eller flera deltagare inte kan betala. Således finns risk för att systemet bryter samman, även om övriga deltagare är likvida. Även

⁵³ VPC handhar nettning av betalningar avseende värdepapper medan betalningar med ursprung i derivathandeln sköts av OM. Nettning av massbetalningar sköts av Bankgirocentralen AB.

⁵⁴ Se ”Bankkriser och deras hantering: en rapport till Riksdagens revisorer” av Peter Jennergren och Bertil Näslund för en beskrivning av förloppet efter datorhaveriet i Bank of New York.

detta är en form av teknisk systemrisk, eftersom den beror på konstruktionen av clearingsystemet.

Riksbanken arbetar med att öka säkerheten i clearingsystemen. Tidigare clearades betalningar mellan bankerna en gång om dagen. Detta skedde genom beräkning av varje banks nettoposition som reglerades via bankernas konto i Riksbanken. I dag är RIX-systemet ett s.k. RTGS-system,⁵⁵ som innebär att betalningar avvecklas brutto, dvs. varje transaktion för sig, löpande under dagen. Fortfarande använder dock både VPC och OM multilateral nettning. För att minska risken för ett sammanbrott går OM in som motpart i clearing, vilket VPC inte gör. Om OM:s kapital inte räcker för att täcka betalningarna från en medlem i clearing kan dock sammanbrott fortfarande ske.⁵⁶

5.6 Riksbankens systemskyddande roll

I avsnitt 5.2 – 5.5 har olika källor till spridningsrisker diskuterats. Av analysen framgår att de mest utsatta instituten är de som ger krediter, tar emot inlåning och är betalningsförmedlare. I detta och nästa avsnitt analyseras statliga ingripanden i systemstabiliserande syfte gällande dessa institut. När det gäller institut som bedriver någon eller några, men inte alla, av dessa verksamheter är, såsom kommer att diskuteras mer utförligt i kapitel 6 och 7, resonemanget tillämpligt i valda delar.

Kommittén har valt att kalla även de institut som analyseras i detta och nästa avsnitt för banker, eftersom kreditgivning i kombination med inlåning och betalningsförmedling är kännetecknande för dagens bank-er. Såsom redan påpekats innebär detta inte att kommittén anser att dessa egenskaper bör utgöra grund för definition av bankrörelse. Kommittén återkommer till den frågan i kapitel 6, där motiv till reglering av betalningsväsendet analyseras mer i detalj.

Historiskt sett var den första offentliga åtgärden för att förhindra systemkriser att uppdra åt centralbanken att agera "Lender of Last Resort" (LLR). Tanken är att om uttag från insättare eller refinansieringsproblem på kapitalmarknaden beror på ogrundad misstro, skall en bank kunna vända sig till Riksbanken och få kredit.⁵⁷ Genom att Riksbanken ger krediter till banker med tillfälliga likviditetsproblem kan rent förväntningsstyrda, och därmed omotiverade konkurser undvikas. På så sätt

⁵⁵ RTGS står för real time gross settlement.

⁵⁶ Se SOU 1993:114 för en närmare beskrivning av risker inom clearing och avveckling.

⁵⁷ Riksbanken får enligt gällande ordning även bevilja kredit till andra finansiella företag än banker som står under Finansinspektionens tillsyn.

förhindras inte bara eventuella spridningseffekter som kan ge upphov till systemkris, utan även uppkomsten av samhällsekonomiska kostnader i samband med den enskilda konkursen. Riksbanken bör inte stödja banker med genuina soliditetsproblem, eftersom det skulle betyda att ineffektiva och illa skötta banker skulle kunna leva vidare. Det finns emellertid två faktorer som komplicerar bilden.

För det *första* måste informationsproblemen beaktas. För att Riksbanken skall ha en chans att fullgöra sitt LLR-åtagande utan att riskera att stödja banker med otillräckligt eget kapital, måste den (eller någon annan statlig instans) fortlöpande inhämta information om bankernas ställning.⁵⁸ Det grundläggande informationsproblemet – att bankkrediter ges på basis av utvärderingar som endast banken känner till – gör att det inte är tillräckligt att granska balansräkningen och bokförda värden för att bedöma en banks finansiella ställning. Å andra sidan kan staten inte granska en banks enskilda kreditbeslut, eftersom det skulle innebära att det samhällsekonomiska värdet av bankens kreditjänster kraftigt reducerades genom de stora resurser som måste läggas på granskningen. Vidare innebär de ekonomiska kopplingarna mellan finansiella företag att det kan vara svårt för Riksbanken, likaväl som för andra aktörer, att avgöra i vilken mån en betalningsinställelse leder till enbart likviditetsproblem för andra institut. Sammanfattningsvis innebär informationsproblemet att det är omöjligt för Riksbanken att perfekt skilja ut de banker som bör få stöd. Således finns det risk för att kostnader uppstår på grund av att antingen för många eller för få banker får stöd.

En bank behöver normalt sett ställa säkerheter för all upplåning i Riksbanken. Syftet med säkerhetskravet är att undvika att banken får lån hos Riksbanken på för förmånliga villkor, dvs. att Riksbanken får bära risk utan att få ersättning för detta. Ett problem med säkerhetskravet är att en bank, vars tillgångar består av illikvida lån, i och för sig kan ha tillräckligt med eget kapital för att uppfylla kapitaltäckningskraven utan att kunna ställa säkerhet i marknadsvärderade papper. Dessutom är det i en situation där banken *inte* kan ställa fullgoda säkerheter som banken verkligen är i behov av lån från Riksbanken. I annat fall torde banken kunna låna på kapitalmarknaden.⁵⁹

⁵⁸ I vilken mån Riksbanken skall inhämta denna information själv eller erhålla den från Finansinspektionen är inte väsentligt för det aktuella resonemanget.

⁵⁹ Riksbankens krav på säkerheter för alla lån över dagen innebär att bankerna måste ha en relativt stor värdepappersportfölj, vilket ökar deras upplåningsbehov. Om denna upplåning sker kortfristigt kan detta system innebära ökade systemriskerna.

Om en bank inte kan ställa accepterade säkerheter för lån i Riksbanken kan den be om lån på särskilda villkor. Enligt riksbankslagen får Riksbanken bevilja kredit till svenska företag som står under tillsyn av Finansinspektionen på annat än penningpolitiskt motiverade villkor, om det finns synnerliga skäl för det. Om Riksbanken nekar kredit, på grund av att den finner att synnerliga skäl inte föreligger, kan en bank som har tillräckligt med eget kapital för att uppfylla kapitaltäckningskraven bringas på fall genom att den måste realisera tillgångar till låga priser för att kunna betala ut pengar till insättarna. Om Riksbanken å andra sidan tar emot svårvärderade tillgångar som säkerhet, finns det risk för att värdet på dessa tillgångar är för lågt för att täcka lånet. För att undvika att lånet innebär en subvention till banken, kan Riksbanken i möjligaste mån i räntesättningen prissätta risken. Samtidigt kan det vara svårt för Riksbanken att ta ut fullt pris givet bankens finansiella situation.

Den *andra* faktorn att ta hänsyn till är systemrisken. Vid ansökan om kredit på särskilda villkor bedömer Riksbanken om situationen kan betraktas som så extraordinär att systemstabiliteten är hotad och det därmed föreligger synnerliga skäl för att bevilja kredit.⁶⁰ Om systemstabiliteten är hotad, är det i praktiken svårt för Riksbanken att neka kredit, även om banken har genuina soliditetsproblem.

Att ge lån på särskilda villkor är förenat med problem. En fråga är hur länge Riksbanken skall hålla en bank under armarna. Systemrisken behöver ju inte bli mindre med tiden. En annan är hur Riksbanken skall ställa sig till en bank som inte möter marknadens kapitalkrav, men väl de formella kapitalkraven. En sådan bank kan ju inte överleva utan kapitaltillskott eller statligt stöd, om den inte förändrar verksamheten.

Påståendet som gjordes inledningsvis att Riksbanken inte bör bevilja kredit till en bank med genuina soliditetsproblem bör modifieras. Om Riksbanken såsom "Lender of Last Resort" nekar kredit kommer den aktuella banken inte att kunna fullgöra sina betalningar. Detta innebär att banken kan försättas i konkurs. Att en bank inte kan betala sina skulder innebär emellertid inte nödvändigtvis att den bör avvecklas, utan verksamheten kan vara så pass samhällsekonomiskt värdefull att den bör fortsätta genom rekonstruktion av banken. Således är det önskvärt att det vore möjligt för Riksbanken att bevilja kredit till banken, utan att detta samtidigt utgör en subvention till bankens ägare. Med andra ord skulle LLR-funktionen kunna utgöra en del i ett system för hantering av banker med finansiella problem. Såsom redan påpekats avser kommittén att återkomma till denna fråga i slutbetänkandet.

Om det står helt klart att en bank är så olönsam att dess verksamhet bör avvecklas, bör Riksbanken neka kredit. I stället för att ge kredit till

⁶⁰ Finansmarknadsrapport I, Sveriges riksbank, s. 8.

denna bank, skulle Riksbanken för att undvika systemeffekter kunna stötta de institut som får problem till följd av betalningsinställelsen. Detta förfarande är emellertid problematiskt på grund av vad som i föregående avsnitt beskrevs som teknisk systemrisk; om ett institut ställer in betalningarna, kan inte den multilaterala nettningen i VPC genomföras. Detta kan leda till ett avbrott i betalningarna i detta system som medför att instituten får svårt att klara av sina åtaganden i andra avseenden. Således måste systemen för clearing och avveckling förbättras innan en sådan hantering av systemrisken är möjlig. Riksbanken arbetar med att förbättra avvecklingsprocedurerna i clearingsystemen.

5.7 Motiv för reglering

Såsom påpekas inledningsvis har de finansiella företagen i vissa avseenden betydelse för det finansiella systemet på ett sätt som liknar vägnars betydelse för vägnätet. Om en bank fallerar kan den inte genast och utan kostnader ersättas av en ny bank.⁶¹ En ny bank måste investera i data-system för kontohantering och bygga upp långsiktiga relationer med kunderna för att skaffa den information som krävs för en lönsam kreditgivning. Det är av denna anledning som det för det mesta är både privatekonomiskt och samhällsekonomiskt lönsamt att finna en rekonstruktionslösning, i stället för att avveckla en bankrörelse vid fallissemang. I detta avsnitt skall behovet av att reglera en bank som ger kredit, tar emot inlåning och bedriver betalningsförmedling analyseras.

Eftersom det finns stora risker för att det uppstår samhällsekonomiska kostnader när en bank misslyckas med att fullgöra sina åtaganden, bör som redan påpekats banker vara motståndskraftiga mot störningar. En bank kan i princip aldrig bli fullständigt säker, om den på ett tillfredsställande sätt skall kunna fullgöra sin uppgift att överta och hantera risker. Bankens ledning och ägare har självantagande anledning att kontrollera risken i rörelsen, eftersom en konkurs skulle innebära att ledningen blev av med sina arbeten och ägarna skulle förlora kapital och rätten till framtida vinster. En central fråga är om bankens ledning och ägare alltid har skäl att ur ett samhällsekonomiskt perspektiv begränsa risken tillräckligt.

⁶¹ I vissa avseenden kan en bank ersättas av en *annan* verksam bank utan några nämnvärda kostnader. Detta gäller t.ex. betalningsförmedling. Denna ersättningsmöjlighet skulle göra systemet mindre känsligt för fallissemang om det inte vore för spridningsrisken som innebär att ett fallissemang kan spridas och medföra att samtliga verksamma banker slås ut.

Risken för att en bank skall fallera beror dels på risken i portföljen av tillgångar, dels på strukturen på finansieringen av denna portfölj. En större mängd eget kapital medför att banken klarar större variationer i värdet på tillgångarna utan att fallera. En fråga är därför om bankens ledning och ägare har skäl att välja en verksamhet som är avpassad till mängden eget kapital. Detta kommer i det följande betecknas att de väljer tillräckligt hög soliditet. En besläktad fråga är om banken har tillräcklig anledning att begränsa risken i rörelsen.

5.7.1 Spridningseffekter

I avsnitt 5.2-5.5 redogörs för olika vägar som problem i ett finansiellt företag kan spridas till andra finansiella företag. Till viss del kan spridningsrisken begränsas genom att institutens exponeringar gentemot varandra begränsas. Genom att begränsa exponeringen minskar de ekonomiska kopplingarna mellan instituten som beskrivs i avsnitt 5.4. Om insättare och andra finansiärer vet att deras bank endast har en begränsad fordran på ett institut som fallerar, kan också risken för att de drar tillbaka sin finansiering till följd av fallissemang på det sätt som beskrivs i avsnitt 5.2 och 5.3 minska.

Det är inte alltid praktiskt möjligt att begränsa de finansiella företagens exponeringar gentemot varandra. Framför allt betalningsförmedlare har svårt att begränsa sina exponeringar mot andra betalningsförmedlare i samma betalsystem, eftersom dessa uppstår som ett resultat av betalningsförmedlingen. Således är det svårt att begränsa bankernas exponeringar mot varandra. Det är inte heller alltid tillräckligt att begränsa fordringarna på andra banker för att eliminera spridningsrisken. Insättare och andra finansiärer som misstänker att deras bank har en likartad portfölj av tillgångar som den bank som fallerade kommer att dra tillbaka sin finansiering oavsett om deras bank har en fordran på den fallerade banken. I dessa fall måste spridningsrisken minskas genom att bankens allmänna motståndskraft mot fallissemang i andra institut öka.

Under normala omständigheter har ledning till och ägare av en bank i den mån det är praktiskt möjligt anledning att själva begränsa bankens exponeringar mot andra institut och att öka kapitalet för att på så sätt minska risken för att bankens ställning hotas av att ett annat institut fallerar. Det finns dock anledning för staten att reglera bankernas val av exponeringar och soliditet, eftersom en bank som fallerar till följd av misskötsel kan dra med sig även välskötta banker i fallet.

5.7.2 Externa effekter

En banks ledning och ägare har inte anledning att beakta alla de kostnader som uppstår till följd av att banken fallerar. Av detta skäl finns det risk för att banken väljer en lägre grad av soliditet än den som är önskvärd ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. När beslut fattade av enskilda aktörer medför kostnader för andra, utan att den som fattar beslutet har anledning att ta hänsyn till dessa kostnader, föreligger s.k. *externa effekter*, som allmänt är ett motiv för reglering.⁶²

Det är möjligt att identifiera flera externa effekter på det finansiella området. De allvarligaste är utan tvivel de fall då finansiella problem i en bank medför att andra banker (och andra finansiella företag) får problem, som därmed leder till att de samhällsekonomiska kostnaderna av fallissemanget ökar. Att andra institut riskerar att få problem är inget som ägarna och ledningen i en enskild bank självmant har anledning att beakta och som följd därav finns det risk för att de väljer för låg grad av soliditet.

Inte heller bankens finansiärer har anledning att fullt ut beakta de kostnader som uppstår när banken går i konkurs. En insättare som rusar till banken för att ta ut sina pengar gör detta för att öka chansen att få ut sina pengar. Insättaren beaktar inte att detta beteende ökar risken för att banken blir insolvent, att andra insättare i sin tur inte får ut sina pengar samt att låntagare får sina kreditrelationer avbrutna och de kostnader som är förknippade med detta. Inte heller beaktar insättaren risken för att beteendet skapar osäkerhet hos andra personer som då går till sina banker och tar ut pengarna. Detsamma gäller aktörerna på kapitalmarknaden, som var och en vill säkra sitt eget lån till banken. Även om banken är insolvent, kan det vara bättre för bankens finansiärer som kollektivt att banken drivs vidare i väntan på en rekonstruktionslösning. En sådan lösning kommer emellertid inte utan vidare till stånd på privat initiativ, eftersom en enskild långivare till banken kan få tillbaks hela sitt lån om det krävs tillbaks med en gång.

⁶² Externa effekter kan vara såväl positiva som negativa. Båda typer kan utgöra motiv till reglering. Vid positiva externa effekter är syftet med regleringen ofta att stimulera produktionen, såsom exempelvis på kulturområdet. Vid negativa externa effekter är syftet däremot att begränsa de företeelser som ger upphov till effekterna. När det gäller systemstabiliteten är det negativa externaliteter främst i form av spridningseffekter som står i fokus. Det är dessa som kommittén åsyftar med termen externa effekter.

5.7.3 Moral hazard

Som framgår av diskussionen i de föregående avsnitten, kan insättningsgarantin och Riksbankens funktion som "Lender of Last Resort" betraktas som medel att minska externa effekter av finansiärernas beteende. Genom dessa minskas risken att en bank fallerar till följd av att insättare eller andra långgivare drar tillbaka sin finansiering av banken på felaktiga grunder. De ingrepp i marknadsekonomin som dessa medel utgör är emellertid inte helt problemfria. Risken finns att dessa garantier i sin tur påverkar beteendet hos bankens ledning och ägare på ett för samhällsekonomin negativt sätt.

För att bankens ledning och ägare skall välja en samhällsekonomiskt optimal grad av soliditet, måste de beakta alla kostnader som uppstår om banken fallerar. När det gäller finansiärernas kostnader (förluster vid konkurs) beaktas dessa normalt genom prissättningen; en högre konkursrisk leder till ökade upplåningskostnader varför låntagaren, dvs. banken, har anledning att försöka begränsa konkursrisken. När det gäller inlåning och interbanklån har finansiärerna dessutom möjlighet att dra tillbaka sin finansiering om de tycker att risken blir för stor. Eftersom banken inte kan överleva utan denna finansiering, har bankens ledning och ägare i en värld utan insättningsgaranti och likviditetsstöd från Riksbanken all anledning att oro sig för att banken skall bli av med sin finansiering och därför skäl att välja en hög grad av soliditet.

Dessa två mekanismer, prissättning och återkallande av lån, utgör marknadens sätt att disciplinera banken, dvs. att se till att banken inte tar för mycket risk. På grund av informationsproblem och externa effekter fungerar emellertid, som framgår av redogörelsen ovan, denna marknadsdisciplin bristfälligt. Den typiske insättaren har små möjligheter att bedöma risken i bankrörelsen och kan därmed lika gärna ta ut sina pengar när det inte finns något skäl för det som när det faktiskt finns anledning. Även marknadsaktörer kan neka kredit till en solid bank. Insättningsgarantin och LLR-funktionen är medel att förhindra att en solid bank bringas på fall. Samtidigt innebär de att marknadsdisciplinen allmänt blir svagare, varför det finns risk för att bankens ledning och ägare utnyttjar detta till att ta större risker, vilket brukar benämnas att det finns risk för *moral hazard*.

Insättningsgarantin gör att insättarna inte har så stor anledning att bry sig om bankens utveckling, även om det är uppenbart att banken ägnar sig åt mycket riskfylld verksamhet. Samtidigt varierar inte premien till insättningsgarantisystemet i takt med variationerna i risken. Detta kan ge ägarna och ledningen till en bank som har finansiella problem incitament att öka chansen att ta sig ur problemen genom att öka risken i portföljen. Om de vidare räknar med att banken kan få lån från Riksban-

ken om den får problem att låna på kapitalmarknaden, kan det leda till moral hazard genom att bankens ledning och ägare tar större risker, antingen medvetet eller genom att inte tillräckligt noga utvärdera riskerna, än vad de skulle göra om de fullt ut beaktade kostnaderna av risktagandet. Detta problem är störst för banker som är så stora att deras fallissemang hotar systemstabiliteten, eftersom dessa kan vara relativt säkra på att få likviditetsstöd från Riksbanken.⁶³

Osäkerhet om vad som kommer att hända om en bank får finansiella problem påverkar beteendet hos bankernas ägare och ledning. I bästa fall innebär det att de vill vara helt säkra på att inte hamna i denna osäkra situation och därför blir extra försiktiga. I värsta fall räknar de med att avsaknaden av reglering av denna situation innebär att staten kommer att ha en svag förhandlingsposition och kommer att rädda banken om den får finansiella problem. En sådan uppfattning medför att bankens ägare inte har tillräckliga skäl att vara försiktiga. Beteendet hos bankens ledning beror på om den tror att den kan sitta kvar om banken genomgår någon form av rekonstruktion och hur mycket den har att förlora på att behöva avgå.

Hanteringen av institut med finansiella problem har således betydelse för beteendet hos ägare och ledning under normala omständigheter. Om en rekonstruktion av en bank normalt sett innebär att ledningen måste avgå och aktieägarna måste lämna i från sig sina aktier, torde riskbenägenheten hos bägge dessa grupper minska. Det är därför önskvärt med ett formellt system som innebär att en bank kan rekonstrueras utan att de gamla ägarna subventioneras eller att den gamla ledningen sitter kvar. Kommittén avser att återkomma till denna fråga i slutbetänkandet.

5.7.4 Slutsatser

En banks motståndskraft mot störningar beror både på dess ekonomiska reserver och risken i rörelsen. Externa effekter, informationsproblem och moral hazard innebär att det finns risk för att banken väljer en för låg grad av soliditet. Det skall påpekas att för en väl konsoliderad bank med kompetent ledning är skillnaden mellan den samhällsekonomiskt optimala nivån på bankens soliditet och bankens eget val av soliditet troligtvis marginell. I dessa fall är reglering i princip inte nödvändig. Om bankens lönsamhet minskar, ökar emellertid skillnaden i syn och då är det viktigt med reglering och tillsyn. Idealt utformad skall inte regleringen utgöra något hinder för bankens verksamhet så länge det inte finns någon skillnad i syn mellan samhället och banken.

⁶³ En sådan bank brukar på engelska sägas vara "too big to fail".

Eftersom staten inte kan gå in och i detalj styra verksamheten i varje bank, måste staten i stället med generella medel söka påverka bankernas soliditet samt deras *möjligheter och motiv* att ta risker som hotar deras soliditet. Målet med regleringen kan sägas vara att skapa ett banksystem som är motståndskraftigt mot störningar, både till följd av problem i enskilda banker och i den övriga ekonomin, t.ex. makroekonomiska obalanser.

5.8 Lämpliga styrmedel

Statens roll som garant för det finansiella systemets stabilitet ger argument för både *reglering* och *tillsyn*. Det måste bl.a. finnas regler som anger villkoren för tillträde till bankmarknaden. De kan tolkas som statens krav för att ett institut skall kunna komma ifråga för LLR-stöd.⁶⁴ Ett av kraven kan sägas vara att institutet står under tillsyn. Regelverket visar vad tillsynen bör undersöka. Regelverket och tillsynen utgör på så sätt varandras förutsättningar.

Med utgångspunkt i dessa resonemang kan ett antal medel för att påverka bankernas beteenden på önskvärt sätt identifieras. Förebyggande åtgärder bör syfta till att öka genomlysbarheten i en banks verksamhet, begränsa dess riskexponering och öka dess motståndskraft för det fall ogynnsamma händelser inträffar. Genomgången nedan är inte uttömmande, utan syftar endast till att ge exempel på medel som kan användas för att påverka bankens agerande.

Till kategorin förebyggande åtgärder hör *rörelseregler*, vilka t.ex. anger vilka placeringar banker får göra och vilken verksamhet de får syssla med. Rörelsereglerna bör inriktas på att begränsa en banks totala risktagande och på att förbättra möjligheten att bedöma dess ekonomiska ställning. Det är väsentligt att placeringsreglerna tar fasta på just det totala risktagandet. Det är i allmänhet inte utfallet av enskilda placeringar som avgör en banks överlevnad utan det samlade resultatet. Det betyder att reglerna bör präglas av ett portföljtänkande, där nettoexponeringar gentemot olika typer av risker står i centrum.

Ett besläktat styrmedel är kapitaltäckningsregler, vilka reglerar storleken på en banks kapitalbas. Kapitalbasen påverkar, för det första, en banks motståndskraft mot störningar, eftersom det egna kapitalet funge-

⁶⁴Eftersom det inte bara är banker som är utsatta för systemriskerna, kan det vara motiverat att tillåta LLR-stöd även till andra typer av institut, vilket då skulle utgöra ett skäl för reglering av dessa institut. I dag kan alla finansiella företag som står under Finansinspektionens tillsyn komma i fråga för LLR-stöd, men inga som inte står under tillsyn.

rar som buffert om banken gör ett dåligt resultat. Ju större kapitalbas (i förhållande till en given rörelse), desto mindre risk för att insättare eller andra fordringsägare skall drabbas av förluster. För det andra kan kapitalbasen påverka bankens benägenhet att (medvetet) ta risker. Ju större kapitalinsats, desto mer riskerar ägarna att förlora om banken går dåligt.

För att kapitaltäckningsregler skall påverka bankens agerande på önskvärdt sätt krävs två saker. För det första måste kraven på kapitalbasens storlek fortlöpande anpassas till risken och omfattningen på rörelsen. Det är inte den initiala kapitalinsatsen som är av betydelse för bankens motståndskraft, utan dess aktuella storlek. Tillsynsmyndigheten måste kunna upptäcka om kapitalet är på väg att urholkas, eftersom problem med moral hazard blir speciellt allvarliga i en situation där en bank befinner sig på fallrepet. En bank som befinner sig i en problematisk finansiell situation kan ha motiv att ta stora risker, eftersom eventuella vinster kan rädda den ur krisen medan ökade förluster får bäras av fordringsägarna om slutresultatet blir konkurs.

Eftersom den låga genomlysbarhet som präglar traditionella banker utgör en viktig faktor bakom risken för instabilitet, bör möjligheten att bedöma bankens ställning, både för tillsynsmyndigheten och andra, påverka reglerna. Det kan t.ex. betyda att banker förbjuds att hålla vissa särskilt svårvärderade tillgångar eller att ägna sig åt svårövervakad verksamhet. Vidare finns det skäl att ställa specifika *krav på bankers redovisning*. Syftet bör vara att underlätta för tillsynsmyndigheter och utomstående att bedöma en banks ekonomiska ställning. Dessa hänsyn kan också tänkas påverka kraven på bankers organisation, eftersom en komplicerad organisationsstruktur kan göra det svårt att överblicka verksamheten och bedöma bankens finansiella ställning.

Regelverket och tillsynen varken kan eller bör ha som ambition att i alla lägen förhindra att enskilda banker får allvarliga ekonomiska problem och måste avvecklas. Ett sådant mål vore omöjligt att uppnå eftersom inget regel- och tillsynssystem i praktiken kan garantera att banker aldrig kommer på obestånd. Det vore dessutom olämpligt eftersom befintliga företag och strukturer skulle konserveras, vilket skulle skapa ett ineffektivt och, på sikt, föråldrat finansiellt system.

Följaktligen bör ett effektivt regelverk också omfatta *system för ordnad avveckling* av banker. Idealiskt skall tillsynen fungera så väl att en bank kan avvecklas utan att bankens finansärer drabbas av förluster. Det är dock inte ovanligt att hålen i en banks balansräkning växer snabbt när problemen börjat uppdagas och tillgångarna granskas närmare. Risken finns därför att tillsynsmyndigheten inte hinner reagera förrän det är för sent och banken är insolvent. Det finns således anledning att söka skapa ett krishanteringssystem som innebär att en bank kan avvecklas

utan att systemriskerna uppstår och med minimal störning av betalningsförmedlingen och kapitalförsörjningen.

Även beträffande medel för att hantera avveckling och nedläggning på ett ordnat sätt kan några grundelement anges. För det första bör det bland villkoren för auktorisation finnas regler som beskriver förfarandet när en bank inte längre uppfyller villkoren. Med hänsyn till farhågorna att risktagandet skall öka när bankens kapitalbas urholkas bör det vara möjligt för staten att framtvunga åtgärder, t.ex. nedläggning, sammanslagning med annat institut eller kapitaltillskott från nya eller gamla ägare, innan banken underskrider kapitaltäckningskraven eller formellt är konkursmässig. Svårigheterna att värdera en banks ställning gör att det här kan behövas en icke obetydlig säkerhetsmarginal. Eftersom detta är ett drastiskt ingrepp i ett privat företags verksamhet, bör av rättssäkerhetsskäl reglerna för handläggningen av sådana krisföretag vara klart angivna och kompletteras med regler om överklagande.

5.8.1 Avvägningar vid reglering

En viktig fråga är hur långtgående regleringen skall vara. Banker måste ta kontrollerade risker; det är en av deras uppgifter i samhällsekonomin. Ett system med snäva restriktioner kan vara stabilt och inte ge upphov till några fallissemang och därmed inte till några synliga statsfinansiella kostnader. I ett reglerings- och tillsynsperspektiv kan detta framstå som en god ordning. Å andra sidan kan ett sådant system komma att präglas av låg konkurrens samt bristande effektivitet och förnyelseförmåga. Detta är kostnader som ingår i den samhällsekonomiska kalkylen, men som inte är lätta att mäta och därför riskerar att underskattas, inte minst efter en period då systemet varit instabilt och systemskyddet kostnadskrävande. Det är dock väsentligt att de inte glöms bort.

Det är också viktigt att regleringen inte är institutionsbunden, utan funktionellt inriktad, så att lagstiftaren inte onödigtvis förhindrar framväxten av nya finansiella tjänster och nya typer av finansiella institutioner.

Exempelvis skulle betalningsförmedling kunna tillhandahållas av ömsesidiga fonder, motsvarande vad som i svensk lagstiftning kallas värdepappersfonder. En ömsesidig fond har bara en typ av finansieringsinstrument, andelar i fonden, vilka därmed fungerar som eget kapital. Det betyder att fonden inte kan ta emot vanlig inlåning, definierat som nominellt bestämda avistafordringar.

Genom att erbjuda andelsägarna att lösa in fondandelar via t.ex. gireningar, checkar och betalkort kan en sådan fond erbjuda i princip samma betal- och likviditetstjänster som en bank. Skillnaden ligger i att fonдан-

delarnas värde varierar allteftersom värdet på fondens tillgångar förändras, men genom att välja säkra värdepapper med kort löptid, t.ex. kortfristiga räntebärande statspapper, kan fonden begränsa dessa variationer. På så sätt kan kunden kontrollera storleken på sina likvida tillgångar nästan lika exakt som på ett konventionellt inlåningskonto. Fonder av denna typ finns bl.a. i USA, där de går under beteckningen "money market mutual funds" (MMMFs).

Genom att placera i statspapper med kort löptid kan fonden klara sin likviditetshandling utan inblandning av andra aktörer. De ekonomiska kopplingarna till andra finansiella företag är därför begränsade till dem som uppstår via priserna på värdepappersmarknaden. Risken för förväntningsstyrda uttag är dessutom mycket liten i ömsesidiga fonder. Eftersom de endast placerar i marknadsnoterade värdepapper är det möjligt att marknadsvärdera andelarna dagligen och eventuella förluster överförs omedelbart till insättarna/andelsägarna genom att andelarnas värde sjunker. Endast om insättarna befarar att den marknad där tillgångarna handlas skall drabbas av störningar, så att likviditeten i och värdet på fondens tillgångar skall minska, finns det risk för självuppfyllande förlopp, där utförsäljning av värdepapper utlöser kursfall, vilka utlöser nya utförsäljningar osv. Sådana händelser torde i första hand uppstå i samband med allvarliga allmänekonomiska störningar och torde, till skillnad från förtroendekriser för traditionella banker, inte utlösas av problem för ett enskilt institut. I så måtto kan betalningstjänster förmedlade via ömsesidiga fonder minska risken för kriser i betalningsväsendet.⁶⁵

Begränsningen till marknadsnoterade papper betyder att en ömsesidig fond inte kan erbjuda kredittjänster, dvs. de kan inte ersätta banker som förmedlare av kredit till hushåll och mindre företag. Dessa har vanligen inte tillgång till värdepappersmarknader, eftersom dels deras upplåningsbehov är för litet för att det skall vara motiverat att betala de fasta kostnader som noteringar på en värdepappersmarknad medför, dels är deras betalningsförmåga inte är allmänt känd.

Även ett institut som tar emot likvid inlåning kan skapa nästan hundraprocentigt skydd mot soliditetsproblem genom att endast placera i likvida och säkra värdepapper. Med hjälp av ett (mindre) buffertkapital kan det erbjuda traditionell, nominellt fixerad inlåning. Risken i placeringarna är låg och skulle institutet ändå drabbas av stora uttag är tillgångarna lätta att sälja utan risk för nämnvärda kapitalförluster. Av samma skäl är tillsynen enkel. Det räcker att kontrollera att institutet endast innehar angivna tillgångar. Staten kan således utan nämnvärd risk

⁶⁵ Huruvida betalningstjänster via ömsesidiga fonder sett från kundernas synpunkt är ett intressant alternativ till traditionell kontoinlåning är en annan fråga, som kommittén inte har anledning att gå in på i detta sammanhang.

för förlust försäkra inlåningen. Denna typ av institut har ingen riktig motsvarighet i verkligheten, men har diskuterats som medel att skapa ett stabilare bankväsende. Lösningen går ibland under beteckningen smalbank ("narrow bank").⁶⁶

Dessa exempel är i vissa avseenden ytterligheter. De är ändå principiellt, och på sikt (även i Sverige) kanske också praktiskt, intressanta. De visar att bankens stabilitetsproblem är inbyggt i dess produktionsteknik, dvs. kombinationen av de tjänster som banken erbjuder. Det faktum att denna teknik framgångsrikt använts under så lång tid skulle kunna tolkas som att den trots dessa nackdelar är överlägsen alternativa lösningar. Den slutsatsen – enkelt uttryckt att banken är effektiv därför att den finns – är dock mindre övertygande här än på många andra marknader, eftersom bankmarknaden så länge varit föremål för särskilda åtgärder från statens sida som i olika avseenden skyddat bankerna mot konkurrens. Det vore därför önskvärt att lagstiftningen inte i onödan förhindrar att nya typer av institutioner uppstår.

Det skulle i princip vara möjligt att genom mycket långtgående kapitaltäcknings-, placerings- och rörelseregler framtvunga lösningar av ovan beskrivna typ. Det är emellertid knappast önskvärt. I och med att instituten förhindras att ge krediter erhålls mer stabila betalningsförmedlare, men troligtvis till ett orimligt högt pris, eftersom det inte längre går att på traditionellt sätt förmedla inlåningssparande direkt till kreditmarknaden. Vidare är det inte självklart att det finansiella systemet i stort blir mer stabilt. I vart fall är det nödvändigt att beakta möjligheten att instabiliteten endast flyttas till kreditmarknaden, där det alltjämt kommer att finnas svårvärderade företag. En långtgående reglering som kraftigt inskränker kontraktsfriheten kan således leda till ökade kostnader för samhället.

⁶⁶ I vissa smalbanksmodeller tänks banken få ta emot oförsäkrad inlåning och använda dessa medel utan restriktioner. En förutsättning är att de värdepapper som köps för försäkrad inlåning pantsätts som säkerhet för insättarnas fordringar. Se K.-H. Pettersson, *Banker, behövs dom?*, SNS Förlag, 1993, som behandlar olika varianter på smalbanksmodellen.

5.8.2 Tillsyn

För att krav på banker skall vara meningsfulla måste underlåtenhet att möta kraven leda till sanktioner mot banken. Staten måste således utöva tillsyn över att bankerna följer regelverket för att kunna ingripa mot den bank som bryter mot de uppställda kraven.

Eftersom staten inte kan granska varje beslut som fattas av en bank, måste systemet för ingripanden ha en preventiv effekt. Således måste vissa ingripanden upplevas som en bestraffning. Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att bankerna vet vilken form av ingripanden ett visst avsteg från reglerna kan leda till, dvs. systemet med ingripanden måste vara förutsebart och kompletteras med regler om överklagande.

Som redan påpekats bör regelsystemet vara utformat så att om det inte föreligger någon skillnad i syn mellan samhället och banken skall bankens ledning och ägare självmant vilja följa regelverket. Om regelverket är rätt utformat, kommer bankens vilja att följa regelverket i hög grad bero på hur lönsam banken är. För att kunna ingripa i tid bör därför tillsynsmyndigheten även följa lönsamheten i instituten.

Verkningsfulla sanktioner mot en bank som bryter mot gällande regler medför i regel att bankerna har incitament att följa regelverket. I vissa fall kan dock hot om kraftfulla sanktioner medföra oönskat beteende från bankens ledning och ägare. Exempelvis kan detta inträffa om ett avsteg från kapitaltäckningsreglerna medför att oktroyen återkallas. Inför hotet om att oktroyen kan komma att återkallas, kan ägarna till och ledningen av en bank, som befinner sig i en sådan finansiell situation att den bryter mot eller kommer att bryta mot kapitaltäckningsreglerna om inget sker, försöka ta sig ur situationen med chansartade åtgärder som är till men för bankens borgenärer. Om chansningen lyckas kan banken undvika att bryta mot kapitaltäckningsreglerna. Om chansningen misslyckas ökar visserligen förlusterna, men det drabbar inte ledning och ägare. Kapitaltäckningskrav innebär således att den typ av moral hazard-problem som normalt förknippas med företag som är nära konkurs kan uppstå på ett tidigare stadium.

Denna typ av moral hazard-problem innebär att det är extra viktigt att staten kan kontrollera risktagandet i institut som befinner sig i, eller är på väg mot, en situation där det finns risk för att det kommer bryta mot kapitalkraven. Frågan är hur det praktiskt skall gå till i ett läge där sanktionerna har förlorat sin preventiva verkan. En banks riskexponering kan ändras mycket snabbt. Det kan därför finnas skäl för staten att ingripa i verksamheten hos en bank som bedöms befinna sig i en situation där ledning och ägare har incitament att ta stora risker. Detta måste betraktas som en mycket långtgående åtgärd, eftersom det skulle vara frågan om ingrepp i ett privat företags verksamhet. Med tanke på system-

riskerna kan det ändå vara nödvändigt. För att rättssäkerheten skall kunna tillgodoses måste det framgå direkt i lag vilka befogenheter staten har i en viss situation.

En annan komplicerad fråga är på vilket sätt staten skall utöva sina befogenheter. Då det gäller försäkringsbolag har i dag Finansinspektionen ganska långtgående befogenheter att ingripa i bolag med finansiella problem. Att ge tillsynsmyndigheten dessa befogenheter kan vara förknippat med en informationsvinst, då denna myndighet torde vara väl insatt i institutets situation. Å andra sidan innebär det att Finansinspektionen får dubbla roller gentemot övriga institut; dels som ledande organ av en konkurrent, dels som tillsynsmyndighet. Frågan uppstår också vem som skall utöva tillsyn över tillsynsmyndigheten när denna leder verksamheten i en bank. Hanteringen av institut med finansiella problem är en komplicerad fråga som kommittén avser att behandla i slutbetänkandet.

6 Reglering av betalningsväsendet – motiv och avgränsningar

6.1 Inledning

En av det finansiella systemets huvuduppgifter är att förmedla betalningar mellan olika aktörer i ekonomin. Den del av det finansiella systemet som sköter denna funktion brukar benämnas betalningsväsendet eller betalningssystemet. Ett effektivt och stabilt betalningsväsende brukar anges som ett av de centrala skyddsintressena på det finansiella området. Ett väl fungerande betalningsväsende är viktigt för att hålla nere kostnaderna vid transaktioner och därmed för samhällsekonomin utveckling. Med den terminologi som introducerats tidigare kan alltså skyddsvärdet för betalningsväsendet som helhet sägas vara högt.

Det finns ingen allmänt accepterad definition av betalningsväsendet. Betalningsväsendet brukar emellertid anses uppdelat i flera olika betalssystem, vilka fungerar som mer eller mindre oberoende förmedlare av betalningar. Exempel på betalsystem är bankgirot, postgirot och olika kontokortssystem. Betalsystemen kan i sin tur indelas efter vilken omfattning och inriktning de har. Ett enskilt betalsystems skyddsvärde beror på dessa två faktorer, eller med andra ord på vilken betydelse för samhällsekonomin det har. Betalningsväsendets struktur beskrivs kortfattat i avsnitt 6.2.

Teoretiskt kan allehanda primitiva sätt att förmedla betalningar betecknas som betalsystem. Till exempel torde verksamheten i en budfirma där man enbart sysslar med förmedling av kontanter kunna betecknas som ett betalsystem. Praktiskt sett är det dock i det närmaste nödvändigt att förmedling av betalningar kombineras med något slags mottagande av medel, avsedda för framtida transaktioner, vilket innebär att det finns kapitalvärden som skulle hotas om systemet fallerar. Undantaget är när betalningsförmedlaren fullgör betalningsuppdraget med egna medel och fakturerar kunden i efterhand.

Som behandlas mer utförligt i kapitel 5, uppstår systemrisk för följd av att betalningsförmedlaren tar emot medel. Det ligger i sakens natur att de mottagna medlen är lättflyktiga eftersom de skall användas för löpande betalningar. Det är med andra ord inte praktiskt möjligt att binda medlen genom någon form av längre uppsägningstid. Detta innebär att risk finns för uttagsanstormning, om misstro uppstår mot betalningsför-

medlarens förmåga att fullfölja gjorda åtaganden. Det skall observeras att det inte har någon betydelse vilken form av skulder det är fråga om så länge de är uppsägbara med kort varsel. Det är alltså inte nödvändigt med någon koppling till det traditionella inlåningsbegreppet.

Risken för uttagsanstormning och därmed skyddsbehovet beror i hög grad på hur medlen placeras. Den något opraktiska lösningen att betalningsförmedlaren förvarar kontanter motsvarande värdet av sina skulder innebär endast en liten risk och om en uttagsanstormning ändå skulle uppstå är det bara för förmedlaren att betala ut pengarna. Största risken är när medlen har placerats i svårvärderade och illikvida tillgångar såsom vissa krediter. Utöver dessa två exempel kan naturligtvis tänkas ett i det närmaste oändligt antal placeringsmöjligheter.

Systemriskerna uppstår också på grund av ekonomiska kopplingar mellan betalningsförmedlare.

I avsnitt 6.3 utreds motiven för att reglera betalningsförmedlare från *systemskyddssynpunkt*. En slutsats är att endast verksamhet som inbegriper både betalningsförmedling och mottagande av medel som är uppsägbara med kort varsel bör regleras under åberopande av hänsyn till betalningsväsendets funktionsförmåga. Frågan vilka medel som skall anses uppsägbara med kort varsel behandlas närmare i avsnitt 6.5. Vidare finns det en gräns under vilken systemets ringa omfattning gör att skyddsvärdet inte föranleder reglering. Huruvida det är motiverat med reglering beror också på systemets inriktning, t.ex. till vilka det är riktat. Betalsystem kan indelas i generella och selektiva efter kretsen av användare. Endast för generella betalsystem motiverar skyddsvärdet reglering.

Som redovisas i inledningen till betänkandet, anser kommittén att det är angeläget att motiven bakom den näringsrättsliga lagstiftningen på det finansiella området renodlas. De finansiella företagen bör bara särbehandlas i den mån det finns särskilda skäl härför. Från konsumentens synpunkt är i många avseenden betalnings- och likviditetstjänster inte nämnvärt mer komplicerade än många icke-finansiella tjänster. I ett viktigt avseende skiljer sig emellertid dessa tjänster från tjänster i övrigt. För att kunden skall kunna tillgodogöra sig tjänsten måste han ikläda sig rollen av finansiär och kan därmed tvingas att ta risker som han inte önskar eller kan förutsättas bära. Således önskar kunden att den betalningsförmedlare som han vänder sig till skall vara stabil och kunna fullfölja gjorda åtaganden.

Motiv för reglering av betalningsförmedlare från *konsumentskyddssynpunkt* behandlas i avsnitt 6.4. Där konstateras att ett centralt konsumentskyddsintresse är att betalningsförmedlare är solida och kan fullgöra ingångna avtal. Således sammanfaller konsumentskyddsintresset

med systemskyddsintresset i den mån betalningsförmedlaren är väsentlig för betalningsväsendets funktionsförmåga. I avsnitt 6.3 konstaterar kommittén att inte alla betalsystem behöver regleras ur systemskydssynpunkt. Frågan är då om konsumentskyddsintresset är så starkt att alla betalningsförmedlare som tar emot medel skall regleras av den anledningen. Kommittén gör bedömningen att det är viktigt att det finns solida institut att vända sig till, men att det kan överlämnas till den enskilde att välja mellan betalningsförmedlare som är reglerade respektive inte är reglerade. För det första kan det noteras att metoden att skydda medborgarna från att göra dåliga affärer genom att skilja ut en viss typ av företag och vissa klasser av fordringar har begränsningar. Det finns alltid, var och hur gränsen för konsumentskyddet än dras, fordringar utgivna av oreglerade aktörer, vilka oinformerade aktörer kan köpa. Det är därför inte självklart verkningsfullt att förhindra personer som kan köpa aktier, ställa ut optioner, låna ut pengar till eller gå i borgen för släkt och vänner m.m. från att ta risker i samband med placeringar i form av kon- tofordringar.

Slutsatsen från analysen i avsnitt 6.3 och 6.4 är att betalningsförmedlare som förmedlar betalningar via generella betalsystem samt tar emot medel som är uppsägningsbara med kort varsel bör regleras med det främsta syftet att trygga betalningsväsendets funktion, men också för att tillgodose ett centralt konsumentskyddsintresse. I dag bedrivs denna verksamhet av bankerna. Det framstår därför som naturligt att låta dessa kriterier utgöra underlag för en ny bankrörelsedefinition. Den närmare avgränsningen av regleringen presenteras i avsnitt 6.5.

Kommitténs förslag till ny bankrörelsedefinition innebär att inlåning på konto inte utgör en del av bankrörelsedefinitionen. Anledningen är att den lagtekniska definitionen av inlåning är ett snävt begrepp som inte täcker hela det skyddsvärda området. Begreppet inlåning har emellertid en central betydelse både i gällande svensk rätt och i EG-rätten. I avsnitt 6.6 tar kommittén ställning till bankernas ensamrätt och skyldighet att ta emot inlåning på konto. Kommittén finner att det inte är motiverat att behålla bankernas ensamrätt till inlåning. Inlåningsverksamhet är inte skyddsvärd verksamhet i sig själv. Det är när den kombineras med en skyddsvärd verksamhet, såsom viss betalningsförmedling, som det finns intresse av att reglera den rörelse vari inlåningen ingår. Inlåningsmonopolet har i praktiken redan luckrats upp. Vissa former av inlåning, t.ex. de kundmedel som ICA Kort AB tar emot, har i gällande lagstiftning definierats bort från området som omfattas av ensamrätten.

Kommittén anser också att bankers skyldighet att ta emot inlåning skall avskaffas.⁶⁷ Den praktiska betydelsen av en sådan skyldighet kan ifrågasättas. Eftersom räntesättningen är fri, har en bank alltid möjlighet att prissätta sig ur marknaden. Som redogörs närmare för i kapitel 8, skall emellertid inte banker, som tillhandahåller kontoformer som omfattas av insättningsgarantin, utan sakliga skäl kunna neka någon att öppna ett sådant konto.

6.2 Betalningsväsendets struktur

Såsom påpekades inledningsvis, finns ingen allmänt vedertagen definition av *betalningsväsendet*. Med en allmänt hållen beskrivning kan sägas att betalningsväsendet är samhällets samlade infrastruktur för att utföra betalningar. Under beskrivningen faller t.ex. sedelutgivning, kontokortssystem, girosystem och anvisningssystem.

Betalningsväsendet brukar anses uppdelat i flera olika *betalsystem*, vilka kan sägas utgöra, mer eller mindre, självständiga delar av denna infrastruktur. Som sades inledningsvis är bankgirot, postgirot och olika kontokortssystem exempel på betalsystem. Denna något lösliga terminologi kommer att användas tills vidare. Det finns inte anledning att på det här stadiet söka någon mer precis definition av begreppen.

Innebörden av ordet *betalning* i allmänt språkbruk torde stå ganska klart för de flesta. Strikt juridiskt kan sägas att en betalning är en rättshandling som innebär att ett fordringsförhållande upphör (helt eller delvis) genom att borgenären får det som gäldenären åtagit sig att presteras.

Betalningsmedlet, det som gäldenären åtagit sig att presteras, kan variera beroende på innehållet i det avtal som gav upphov till fordringen. Överlägset vanligast torde vara att skyldigheten består i att presteras i kronor.

Termen *betalningsinstrument* betecknar det som begagnas för att utföra betalningen. I de fall då betalningsmedlet är kronor är de mest förekommande betalningsinstrumenten dels sedlar och mynt (kontanter), dels s.k. bokbetalningar, dvs. tillskapande och utsläckande av fordringsrätter. När betalning sker med kontanter överlämnas betalningsmedlet oftast från hand till hand. Vid bokbetalningar handhas betalningen regelmässigt i olika former av betalsystem.

Ett begrepp som är av central betydelse, är *betalningsförmedling*. Betalningsförmedling förutsätter att minst en utomstående, utom betal-

⁶⁷ Däremot följer det av kommitténs förslag till bankrörelsedefinition att företag som väljer att bedriva bankrörelse måste ta emot någon form av medel som är uppsägningsbara med kort varsel.

aren och betalningsmottagaren, är inblandad i betalningstransaktionen. Det *betalningsförmedlaren* gör är att överföra köpkraft från betalaren till betalningsmottagaren. I sin mest ursprungliga form innebar detta att förmedlaren transporterade sedlar och mynt. Numera går i stort sett all betalningsförmedling ut på att överföra information, t.ex. via checkar eller datakommunikation, vilken medför att fordringsrätter uppstår och utsläcks.

Det är betalningsförmedlarna som utför de väsentliga tjänsterna i betalsystemet och betalsystemets funktionsförmåga är beroende av betalningsförmedlarna. Olika betalsystem är olika sårbara beroende på om det finns en eller flera aktiva betalningsförmedlare och vilka kopplingar det finns mellan dem. Om det bara finns en förmedlare i systemet, upphör systemet att fungera om förmedlaren inte längre kan fullfölja sina åtaganden. Om det finns många förmedlare, kan kanske en upphöra med verksamheten utan att det får nämnvärda effekter på systemet. Om det finns kopplingar mellan förmedlarna som innebär att problemen sprids så att ett fallissemang leder till flera så kan systemet vara lika sårbart som ett med bara en förmedlare.

Traditionellt görs åtskillnad mellan tre olika typer av betalsystem, nämligen checksystem, girosystem och EFTPOS⁶⁸-system. Checksystem karaktäriseras av att det är betalningsmottagaren som vänder sig till en bank med en begäran att få betalarens konto debiterat och sitt eget konto krediterat. Betalningsinstrumentet är en skriftlig anvisning, vanligen en check, utfärdad av betalaren. Utmärkande för girosystem är att det är betalaren som vänder sig till en bank med en begäran att få betalningsmottagarens konto krediterat och sitt eget debiterat. I EFTPOS-system genomförs betalningarna i princip ögonblickligen genom elektroniska signaler, dvs. debitering och kreditering sker samtidigt. Utvecklingen under senare tid har medfört att den traditionella skiljelinjen mellan check- och girosystemen alltmer har ersatts av en skiljelinje mellan huvudsakligen pappersbaserade respektive helt eller huvudsakligen elektroniska system.

Ibland indelas betalsystemen med hjälp av begreppen selektiva och generella. Grunden för denna uppdelning är kretsen av användare, vilken kan indelas i två dimensioner, nämligen storleken och sammansättningen av grupperna möjliga betalare och betalningsmottagare.

Ett *selektivt* betalsystem kan sägas vara inrättat (på mottagarsidan) för betalningar endast till ett fåtal betalningsmottagare. Kretsen av möjliga betalningsmottagare kan måhända utsträckas något om den är i något annat avseende begränsad, t.ex. genom att de tillhör samma koncern eller liknande. Exempel är dagligvaruhandeln och bensinbranschens

⁶⁸ Electronic funds transfer at the point of sale.

kontokortssystem. Det är svårare att tänka sig ett betalsystem som är begränsat endast på betalarsidan. Möjligen skulle någon form av bidragsgivare (stat eller kommun) kunna tänkas upprätta ett eget betalsystem.

Ett *generellt* betalsystem kan sägas vara ett betalsystem vars användningsmöjligheter är större genom att ett stort antal aktörer har möjlighet att delta som både betalare och betalningsmottagare. Bankgirot, postgirot och checksystemet är exempel på i hög grad generella system. Grovt förenklat kan sägas att ett betalsystem för att betecknas som generellt skall vara "öppet i båda ändar", dvs. kretsen av både möjliga betalare och betalningsmottagare skall vara stor, medan de system som är "slutna i någon ände" bör betecknas som selektiva. Det är naturligtvis inte fråga om några skarpa gränser utan skalan är glidande.

De generella betalsystemen kan sägas utgöra betalningsväsendets kärna. I dessa system förmedlas betalningar mellan ett stort antal användare, både som betalare och betalningsmottagare, och de har därför i allmänhet stor betydelse för samhällsekonomin. Skyddsvärdet för ett enskilt system är därmed också stort. Systemen är dessutom oftast sammanbundna med gemensamma nätverk som byggts upp för att kanalisera betalningar mellan betalsystemen. Vissa system har kopplingar till utländska betalsystem genom vilka det både går att betala till och ta emot betalningar från utlandet.

Ett generellt betalsystem kan således bestå av många mindre betalsystem som är sammanlänkade. Detta gäller vanligtvis inte för selektiva betalsystem. System som betecknas som selektiva betalsystem gör det på grund av att de vänder sig till en i någon mening begränsad krets. De är således, närmast per definition, inte kopplade till varandra eller till generella betalsystem. För det fall att ett system hade sådana kopplingar skulle kretsen av möjliga användare förmodligen bli så stor att systemet vore att betrakta som generellt.

6.3 Motiv till reglering från systemskyddssynpunkt

Som framgår av föregående avsnitt kan betalningsväsendet delas in i olika betalsystem. Betalningsväsendets funktionsförmåga är mer eller mindre beroende av dessa betalsystem. Ett betalsystems funktionsförmåga är i sin tur beroende av de i systemet aktiva betalningsförmedlarna. I detta avsnitt skall det utredas om det finns behov att reglera vissa betalningsförmedlare i syfte att skydda vissa betalsystems, och därigenom betalningsväsendets, funktionsförmåga.

Om en betalningsförmedlare är ensam eller dominerande i ett betalsystem, kan detta system slås ut eller dess funktionsförmåga allvarligt skadas om förmedlaren fallerar. Vilka konsekvenser detta får för samhället beror på hur viktigt detta betalsystem är för betalningsväsendet i stort. Ett betalsystem med endast en betalningsförmedlare torde i regel inte vara av någon betydelse för betalningsväsendet i stort.

Om en enskild betalningsförmedlare i ett betalsystem, där det finns många förmedlare, fallerar, skulle det inte få några nämnvärda effekter på systemets förmåga att förmedla betalningar. Denna förmedlares kunder skulle bara behöva vända sig till en av de andra förmedlarna i systemet. På grund av de kopplingar som uppstår mellan betalningsförmedlare i samma betalsystem är risken emellertid påtaglig att problemen sprids till andra betalningsförmedlare i systemet, varmed dess funktionsförmåga kan skadas allvarligt. Att ett stort betalsystem med många betalningsförmedlare slås ut kan allvarligt skada hela betalningsväsendets funktionsförmåga.

I detta sammanhang måste hänsyn också tas till att ett fallissemang hos en betalningsförmedlare i regel leder till kostnader utöver effekten på betalningsväsendet. Som framgår av kapitel 1 kan en betalningsförmedlare tillhandahålla effektiva sätt att genomföra betalningar genom att förvalta medel som skall användas till betalningar. Det är också den teknik som banker och de flesta andra betalningsförmedlare använder sig av. Ett undantag är vissa kontokortsföretag som fakturerar sina kunder i efterhand för utförda betalningsuppdrag. Om en förmedlare som har tagit emot medel fallerar, kommer dess kunder inte åt sina transaktionsmedel och därmed kan de få svårt att betala sina räkningar. Om det är frågan om en förmedlare med en omfattande verksamhet kan betalningsproblemen spridas i ekonomin på ett sätt som ger upphov till stora samhällsekonomiska kostnader.

Att betalningsförmedlaren tar emot medel ökar också risken för att dess fallissemang leder till att andra betalningsförmedlare får problem. I kapitel 5 redogörs för olika systemrisker som uppstår till följd av att betalningsförmedlaren tar emot transaktionsmedel. Det ligger i sakens natur att de mottagna medlen är lättflyktiga, eftersom de skall användas för löpande betalningar. Det är med andra ord inte praktiskt möjligt att binda medlen genom någon form av längre uppsägningstid. Som redogörs mer utförligt för i kapitel 5 ger dessa betalningsförmedlarens, mer eller mindre omedelbart uppsägbara, skulder upphov till risk för en uttagsanstormning. Det skall observeras att det inte har någon betydelse vilken form av skulder det är fråga om så länge de är uppsägbara med kort varsel. Även en investerare på kapitalmarknaden kan dra tillbaka sin finansiering av betalningsförmedlaren. Det är alltså inte nödvändigt med någon koppling till det traditionella inlåningsbegreppet.

Problemet med uttagsanstormningar är störst för betalningsförmedlare som placerar transaktionsmedlen i svårvärderade tillgångar såsom krediter till låntagare vars kreditduglighet inte är allmänt känd. En uttagsanstormning mot ett enskilt institut föranleds av misstro mot institutets förmåga att fullgöra sina skyldigheter. I brist på information om tillgångarnas värde kan det räcka med ett rykte för att finansierarna skall bli osäkra och dra tillbaka sin finansiering. Risken är påtaglig att misstron mot ett institut sprids till andra institut som har, eller tros ha, en liknande sammansättning av sina tillgångar eller stora fordringar på det krisdrabbade institutet. Av denna anledning kan problem i ett institut leda till att finansierare av andra betalningsförmedlare med likartade tillgångar drar tillbaka sin finansiering. Vid en uttagsanstormning kan det också vara svårt att sälja dessa svårvärderade tillgångar till ett rimligt pris. Därför kan även en från början solvent betalningsförmedlare bringas på fall av en uttagsanstormning.

I praktiken kombineras oftast betalningsförmedling i generella betalsystem med kreditgivning. Denna kombination av tjänster kännetecknar de flesta banker. Risken för att en uttagsanstormning mot en bank skall sprida sig så att även andra banker råkar ut för uttagsanstormningar får alltså betraktas som relativt stor.

Problem hos en betalningsförmedlare kan emellertid även spridas direkt till andra betalningsförmedlare. Mellan betalningsförmedlare som deltar i samma betalsystem måste finnas ett system för kvittning av fordringar som uppkommer till följd av betalningsförmedlingen. I detta system för clearing mellan instituten uppstår tidvis obalanser så att ett institut har en oreglerad fordran på ett annat. Om en av betalningsförmedlarna på grund av finansiella problem inte kan genomföra sina transaktioner, kan det försätta andra betalningsförmedlande institut i akuta likviditetsproblem. Ett institut som inte har tillräckligt med likvida tillgångar tvingas då sälja ut även illikvida tillgångar. Eftersom det är svårt att sälja dessa till deras fulla värde kan institutet som följd få solvensproblem. Fordringar kan också uppkomma genom att instituten bl.a. som en del av likviditetshanteringen ger varandra krediter.

Utformningen av den s.k. clearing av fordringar mellan institut i ett betalsystem påverkar i hög grad systemrisken som uppstår via betalningsförmedlingen. I ett RTGS⁶⁹-system clearas varje betalning för sig, vilket minskar systemrisken jämfört med ett system där alla fordringar under t.ex. en dag samlas i hop och kvittas mot slutet av dagen. Om ett

⁶⁹ Real time gross settlement.

institut fallerar under dagen kan andra institut ha stora oreglerade fordringar på detta institut.

Spridningseffekterna innebär att en betalningsförmedlares fallissemang kan slå ut ett helt betalsystem. Om detta system är stort nog eller i sin tur är kopplat till andra system på ett sådant sätt att problemen sprids kan hela betalningsväsendets funktionsförmåga allvarligt skadas. När så är fallet, är betalsystemet skyddsvärt. Om det inte är något problem att systemet upphör att fungera, är systemet inte skyddsvärt. Olika betalsystems skyddsvärde analyseras i avsnitt 6.3.1.

Om ett betalsystem är skyddsvärt skapar spridningsriskerna ett skyddsbehov, dvs. ett behov att reglera de betalningsförmedlare som ingår i systemet för att skydda betalningsväsendets funktionsförmåga. Även om ett betalsystem inte är skyddsvärt kan det finnas ett skyddsbehov, om det finns risk för att problem i detta system sprids till andra betalsystem som är skyddsvärda. I avsnitt 6.3.2 redogörs för olika faktorer som påverkar skyddsbehovet.

6.3.1 Olika betalsystems skyddsvärde

Den direkta skadan av att ett betalsystem slås ut är att dess användare inte längre har tillgång till de betalningsvägar som systemet medgav. Följderna av att ett enskilt betalsystem slås ut är i regel inte speciellt allvarliga, eftersom den enskilde har möjlighet att vända sig till ett annat betalsystem, så länge det finns gångbara alternativ. Om exempelvis ett selektivt system som endast medger betalningar till dagligvarubutiker anslutna till en viss kedja slås ut blir följden att användarna inte längre kan betala sina inköp i kedjans butiker via systemet. Den direkta skada detta medför för samhällsekonomin kan inte sägas vara särskilt allvarlig eftersom det finns andra sätt att betala inköp och det finns andra butiker tillgängliga. Detsamma torde gälla alla selektiva system. Endast i de fall där ett enskilt system har mycket stor del av transaktionerna, vilket i praktiken förutsätter att systemet är generellt, skulle det därmed vara berättigat att tala om omfattande direkta skador av en kollaps.

Bilden bör dock nyanseras något. För det fall att en användare förlorar sina transaktionsmedel i en betalningsförmedlares fallissemang är det en klen tröst att det finns tillgång till andra betalningsförmedlare. Användaren har ju omedelbart efter fallissemang inga medel kvar att använda. Huruvida den enskilde användaren skall skyddas från konsekvenserna av en betalningsförmedlares fallissemang är en fråga som utreds i avsnitt 6.4. Det som skall noteras här är att mottagande av medel ökar betalningsförmedlarens skyddsvärde. De som blir av med sina transaktionsmedel kan ha svårt att betala sina räkningar, vilket i sin tur kan

medföra att problemen kan spridas till dem som inte får betalt. Andra kan behöva skjuta på planerad konsumtion och investeringar. Dessa effekter har negativa konsekvenser för samhällsekonomin.

Inte heller denna skada torde vara särskilt allvarlig när det gäller ett selektivt system, eftersom användarna i regel endast har en begränsad del av sitt sparande placerat hos betalningsförmedlare i selektiva betalsystem. Däremot kan konsekvenserna för samhället av förmedlarens falllissemanng vara betydande om det gäller en stor betalningsförmedlare i ett generellt system. Eftersom användarna av systemet är flera, är det fler som drabbas av ett falllissemanng. Dessutom är det troligt att användarna har en större del av sitt sparande placerat hos betalningsförmedlare i ett generellt betalsystem. Om falllissemanng leder till att flera betalningsförmedlare går omkull blir naturligtvis kostnaderna ännu större.

Två faktorer är således av betydelse för skyddsvärdet, dels hur stor andel av de totala transaktionerna som betalsystemet har, dels huruvida systemet är baserat på att betalningsförmedlarna tar emot medel för framtida transaktioner. När det gäller selektiva betalsystem har dessa närmast per definition inte en sådan omfattning att de är skyddsvärda. För att systemet skall kunna få sådan omfattning måste det i praktiken vara generellt. När det gäller generella betalsystem föreligger en skillnad i skyddsvärde mellan de som är baserade på mottagande av medel och de som inte är det. Skyddsvärdet är generellt lägre i den sist nämnda gruppen, eftersom inga kapitalvärden går förlorade i samband med en betalningsförmedlars falllissemanng. Det är också svårt att tänka sig att ett betalsystem som inte tar emot omedelbart uppsägbara transaktionsmedel i praktiken kan få sådan betydelse för betalningsväsendet i stort att det av den anledningen betraktas som skyddsvärt. Slutsatsen är således att generella betalsystem baserade på att betalningsförmedlarna tar emot transaktionsmedel är skyddsvärda. När det gäller generella system som inte är baserade på mottagande av medel är det mer tveksamt om de kan nå en sådan omfattning att de blir skyddsvärda.

6.3.2 Faktorer som påverkar skyddsbehovet

I föregående avsnitt konstaterar kommittén att ett generellt betalsystem som ansvarar för en stor andel av de totala transfereringarna i betalningsväsendet är skyddsvärt. En verksamhet som omfattar mottagande av stora mängder transaktionsmedel är också skyddsvärd. I detta avsnitt skall det utredas om det finns ett skyddsbehov som motiverar reglering.

Som beskrivs i kapitel 5, uppstår spridningseffekter på grund av dels ryktesbaserade uttagsanstormningar, dels ekonomiska kopplingar mellan betalningsförmedlarna. Dessa spridningseffekter hotar att slå ut hela systemet om en betalningsförmedlare fallerar. I det följande presenteras olika faktorer som påverkar spridningseffekterna och därmed skyddsbehovet.

6.3.2.1 Mottagande av medel

Spridningseffekterna hänger i hög grad samman med att betalningsförmedlaren tar emot medel avsedda för framtida transaktioner. På grund av att dessa medel är omedelbart uppsägningsbara, kan de snabbt dras tillbaka om det uppstår en misstro mot betalningsförmedlarens betalningsförmåga. Förvaltningen av transaktionsmedel skapar också ett likviditetshanteringsbehov som innebär att förmedlaren blir beroende av att kunna placera och låna medel kortfristigt.

Det finns en omfattande marknad för kortfristiga krediter mellan finansiella företag, interbankmarknaden. Denna marknad är i hög grad internationell. De flesta av dagens betydande betalningsförmedlare torde vara beroende av finansiering på denna marknad, vilket innebär att de är känsliga för avbrott i denna finansiering. Risken för sådana avbrott är i grunden densamma som risken för uttagsanstormningar från insättare. Finansiella företag kan dock förväntas agera snabbare än, mer eller mindre, "vanliga insättare" vid en krissituation i ett annat finansiellt företag. Med andra ord kan sägas att en bank kan förväntas ana oråd tidigare och därmed dra tillbaka sin finansiering till en annan bank snabbare än andra finansiärer. Det är alltså en hel del som tyder på att det är finansieringen via interbankmarknaden som kommer att skäras av först i ett krisläge.

Slutsatsen är att såväl mottagande av transaktionsmedel som kortsiktig finansiering på interbankmarknaden skapar ett skyddsbehov.

Annorlunda förhåller det sig i fallet att kunden i samma stund som han lämnar ett uppdrag om betalningsförmedling också överför eller överlämnar medel som precis täcker betalningen. Detta är i allmänhet en mindre effektiv lösning men fullt möjlig i praktiken. Här finns inte risken för att medlen krävs tillbaka av många kunder på samma gång. Det är möjligt att någon kund ångrar sig eller blir missnöjd med hur uppdraget utförts men detta resulterar inte i någon omedelbar rätt att få tillbaka medlen. Inte heller finns något likviditetshanteringsbehov i denna typ av verksamhet. Således finns inget skyddsbehov när det gäller denna verksamhet.

Inte heller om betalningsförmedlingen är baserad på att betalningsförmedlaren fakturerar betalaren i efterhand eller ger betalaren kredit är,

enligt kommitténs bedömning, skyddsbehovet tillräckligt för att motivera reglering. Förutsättningen är att betalningsförmedlaren inte finansierar kreditgivningen med kort upplåning. Om betalningsförmedlaren inte har finansiering som är uppsägningsbar med kort varsel, är betalsystemet inte utsatt för de risker som en uttagsanstormning innebär. Detta innebär att även om systemet skulle få en sådan omfattning att det blir skyddsvärt, vilket, såsom påpekades i föregående avsnitt, knappast är troligt, så finns inget skyddsbehov.

6.3.2.2 Betalsystemets omfattning

Slutsatsen från föregående avsnitt är att endast betalsystem i vilka betalningsförmedlaren antingen tar emot medel avsedda för framtida transaktioner eller på annat sätt finansierar verksamheten kort finns tillräckligt skyddsbehov för att motivera reglering. I detta avsnitt behandlas frågan hur betalsystemets omfattning påverkar skyddsbehovet. I avsnitt 6.3.1 konstateras att endast generella betalsystem är skyddsvärda. För generella betalsystem i vilka betalningsförmedlaren tar emot medel som är uppsägningsbara med kort varsel finns således både skyddsvärde och skyddsbehov som motiverar reglering. Här är frågan om det även är motiverat att reglera selektiva betalsystem, även om dessa inte är skyddsvärda. Mer specifikt är frågan om risken för att problem i selektiva system skall spridas till generella system, antingen genom uttagsanstormning eller ekonomiska kopplingar, är så stor att den motiverar reglering.

Uttagsanstormning

I den mån betalningsförmedlare i selektiva betalsystem tar emot omedelbart uppsägningsbara medel, finns risk för att de råkar ut för en uttagsanstormning. Eftersom selektiva system inte är skyddsvärda utgör detta inget problem i sig. Frågan är i stället hur stor risken är för spridning till andra betalsystem och andra mottagare av transaktionsmedel. Det gäller härvid att göra skillnad mellan de betalningsförmedlare som verkar via selektiva och de som verkar via generella betalsystem. Mer praktiskt uttryckt är frågan: Hur stor är risken att en uttagsanstormning mot en dagligvarukedja eller en bensinkedja skall spridas till andra sådana företag eller framför allt till betalningsförmedlare i generella system?

Förmodligen är risken för spridning störst till företag med likartad verksamhet. Det är med andra ord större risk att en uttagsanstormning mot bensinbolaget A sprider sig till bensinbolaget B än till en bank. Det är ytterligt svårt att generellt uppskatta risken för en spridning från A till

B, då denna i så hög grad beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Över huvud taget är de här frågorna beroende av en mängd svårförutsebara omständigheter, inte minst psykologiska faktorer.

Hur som helst torde det inte vara av någon vikt huruvida det finns en risk för att problem i ett selektivt system skall spridas till ett annat selektivt system. Enligt tidigare resonemang är selektiva betalsystem inte skyddsvärda och följaktligen är en uttagsanstormning mot en betalningsförmedlare i ett sådant system inte av intresse från systemskyddssynpunkt. Möjligen kan det förhålla sig annorlunda i det fall att spridningen blir mer allmän och ett stort antal selektiva system slås ut. En förutsättning för skyddsvärde i sådana fall är dock att de selektiva systemen svarar för en så stor del av betalningsväsendet att det innebär ett väsentligt avbräck att de slås ut. Sannolikheten för att betalningsväsendet i framtiden i så hög grad byggs upp kring selektiva betalsystem måste betraktas som låg.

Även om sannolikheten är låg för att de selektiva systemen får en sådan roll att de får något slags kollektivt skyddsvärde kan det vara värt att något behandla risken för att en uttagsanstormning sprider sig. Det är svårt att tänka sig att spridningen i någon större omfattning fortplantar sig till betalningsförmedlare i övrigt verksamma i andra branscher. Normalt har dessa företag nämligen inte mer gemensamt än att de tar emot transaktionsmedel som kan återkallas omedelbart. Frågan kan också ställas på följande sätt. Varför skall en uttagsanstormning mot en bensinmackskedja spridas till dagligvaruhandelsföretag, kontokortsföretag eller andra betalningsförmedlare i selektiva system? Det kan knappast bero på att de har likartade och svårvärderade tillgångar.

Eftersom såväl sannolikheten för att selektiva betalsystem får en väsentlig roll i betalningsväsendet (skyddsvärdet) som risken för att en uttagsanstormning sprids till många andra betalningsförmedlare i selektiva system (skyddsbehovet) kan betraktas som låg finns inget behov av att reglera selektiva system från denna utgångspunkt.

Det har redan konstaterats att risken för spridning är större mellan företag som bedriver likartad verksamhet. Allmänt sett är därför spridningsrisken större mellan betalningsförmedlare i selektiva system än från betalningsförmedlare i selektiva system till sådana i generella system. Skadeverkningarna kan emellertid bli större vid en spridning till de generella systemen. Frågan är därför om risken för att en uttagsanstormning mot en betalningsförmedlare i ett selektivt system sprids till betalningsförmedlare i generella system är så stor att den föranleder reglering av betalningsförmedlaren i det selektiva systemet. Eller med ett konkret exempel: Är risken för att en uttagsanstormning mot ICA kort AB sprids till SE-banken så stor att den föranleder reglering av ICA Kort AB?

Onekligen finns det en risk för spridning; ju mer olika två betalningsförmedlare är desto mindre är emellertid risken. Olikheten kan framträda på olika plan. Viktigast är fundamentala skillnader såsom arten av den verksamhet som bedrivs förutom betalningsförmedling. Risken för att en bensinkedjas verksamhet skall associeras med en banks torde vara liten. Det är emellertid inte självklart att skillnaderna framträder lika tydligt som i exemplet. En betalningsförmedlare i ett selektivt system kan, åtminstone teoretiskt, bedriva verksamhet som företer betydande likheter med traditionella betalningsförmedlare i generella system, t.ex. banker. Ett exempel skulle kunna vara en betalningsförmedlare som endast betjänar en grupp av detaljhandelsbutiker men som utåt framträder som ett självständigt finansiellt företag och bedriver en omfattande finansiell rörelse, innefattande bl.a. mottagande av omedelbart uppsägbara medel. I ett sådant fall skulle det kunna vara svårt för allmänheten att se några fundamentala skillnader mellan betalningsförmedlaren i det selektiva systemet och en dylik i ett generellt system. Här kan andra faktorer, såsom den bild som företaget ger av sig självt, vara avgörande. Intresset bör alltså riktas mot åtgärder som tydliggör skillnaderna mellan de två kategorierna av betalningsförmedlare.

Slutsatsen är att risken för att en uttagsanstormning mot en betalningsförmedlare i ett selektivt system skall spridas till betalningsförmedlare i generella system inte föranleder annan reglering än sådan som syftar till att tydliggöra skillnaderna mellan de två.

Ekonomiska kopplingar

Finansiella problem kan spridas mellan olika institut på andra sätt än genom ryktesbaserade uttagsanstormningar. Som beskrivs i kapitel 5 uppstår på olika sätt ekonomiska kopplingar mellan finansiella företag som kan leda till dominoeffekter. Institut som sysslar med betalningsförmedling kan också ha andra typer av affärer med varandra, vilka ger upphov till fordrings- respektive skuldförhållanden mellan instituten. De värdemässigt mest omfattande verksamheterna torde vara valutahandeln och penningmarknaden. Ett utmärkande drag för handeln på värdepappers- och valutamarknaden är att det normalt tillämpas relativt långa tider innan fordringar till följd av en affär regleras. Det kan dröja flera dagar innan en affär är clearad. Det belopp som riskeras genom att en motpart inte kan fullgöra sina åtaganden kan alltså kumuleras genom att flera affärer genomförs innan den första är reglerad. Handeln ger således upphov till finansiella bindningar mellan instituten som kan vidarebe-

fordra ekonomiska chockvågor.⁷⁰ Det bör påpekas att de risker som nämnts, alltså sådana som uppstår till följd av avvecklingen av fordringsförhållanden uppkomma på grund av handel mellan institut, söker lagstiftare, branschorgan och andra begränsa genom regler och överenskommelser för själva avvecklingen.

En form av ekonomisk koppling är den som uppstår genom att institut ger lån till varandra. Fordringar på interbankmarknaden ger upphov till risker för att fallissemang i ett institut sprids till ett annat genom att det andra institutet inte får betalt för sin fordran och därigenom kommer i trångmål. Effekten blir densamma som när en fordran uppkommen genom förmedling av betalningsuppdrag eller på grund av handel mellan institut inte fullgörs, skillnaden är att fordringens ursprung är ett annat.

De ekonomiska kopplingarna, i alla avseenden, till andra betalningsförmedlare är typiskt sett svagare för betalningsförmedlare som verkar via selektiva betalsystem. Risker för effekter, på grund av transaktioner till följd av betalningsuppdrag, mellan olika betalningsförmedlare är, närmast per definition, liten. Ett kännetecknande drag för selektiva system kan nämligen sägas vara att det inte via dem går att genomföra betalningar till eller motta betalningar från sådana som är anknutna till andra betalsystem. Betalningsförmedlare som driver selektiva betalsystem är inte kopplade till andra betalningsförmedlare. Ett praktiskt exempel: Det går normalt inte att via en dagligvarukedjas betalsystem betala till någon annan än handlarna i kedjan. Den betalningsförmedlare som sköter systemet får därför inte vare sig fordringar eller skulder till andra betalningsförmedlare genom själva betalningsförmedlingen.

Det finns i och för sig inget som hindrar en betalningsförmedlare i ett selektivt betalsystem från att finansiera sig via interbankmarknaden eller att delta i handeln med olika typer av finansiella instrument. Det är emellertid inget som skiljer dessa företag i detta avseende från andra typer av företag. Av denna anledning är det möjligt att med bibehållen effektivitet begränsa hur stora fordringar en betalningsförmedlare i ett generellt betalsystem får ha på företag som bedriver betalningsförmedling i selektiva betalsystem. Detta förhållande ger således inte upphov till något speciellt motiv för reglering av just betalningsförmedlare i selektiva betalsystem. Även för det fall att den ovan nämnda dagligvarukedjan, förutom betalningsförmedling, börjar med valutahandel och dessutom finansierar verksamheten med korta krediter från olika bank-er, så föranleder detta ingen reglering av denna, eftersom det fortfarande är möjligt att begränsa de skyddsvärda institutens exponeringar.

⁷⁰ Se Finansmarknadsrapport III, Sveriges riksbank, för en beskrivning av avvecklings- och motpartsrisiker i det finansiella systemet.

Slutsats

Sannolikheten för att en störning i ett selektivt betalsystem skall fortplanta sig på ett sådant sätt att en bank eller annan central aktör i ett generellt betalsystem skulle slås ut kan alltså bedömas som liten. Slutsatsen är att det från systemskyddssynpunkt inte är nödvändigt att reglera betalningsförmedlare som deltar i selektiva betalsystem, förutom genom åläggande av viss informationsskyldighet. Härvid bör intresset riktas mot villkoren för att få ta emot omedelbart uppsägbara medel. Det är mottagandet av sådana medel som är den kritiska beröringspunkten mellan de två kategorierna. De krav som bör ställas för mottagandet av sådana medel kommer att behandlas i kapitel 16.

6.3.2.3 Problem hos andra aktörer i betalningsförmedlingskedjan

Det finns risk för att betalsystem slås ut av att någon annan, än den som tar emot transaktionsmedel ochsom är inblandad i betalningsförmedlingskedjan, t.ex. ett dataföretag, går i konkurs eller av annat skäl inte längre ställer sina tjänster till förfogande. Tekniska fel eller konkurs hos någon annan aktör i kedjan är av en annan karaktär än de tidigare beskrivna spridningsriskerna och de kriser som blir följden av dem är i allmänhet lättare att komma tillrätta med. Nämnade risker ger därför, från nu aktuellt perspektiv, inte upphov till ett sådant skyddsbehov att det föranleder reglering av andra aktörer i betalningsförmedlingskedjan än betalningsförmedlare.

6.3.2.4 Betalsystemets konstruktion

Som har beskrivits i kapitel 5, hänger systemriskerna i betalningsväsendet i hög grad samman med konstruktionen hos dagens betalningsförmedlare, bankerna. I USA har det växt fram en ny typ av betalningsförmedlare som kallas Money Market Mutual Funds (MMMFs). De utgörs av ömsesidiga fonder i vilka kunderna köper andelar som sedan kan lösas tillbaka. Andelarnas värde är bestämt av värdet på de tillgångar som fonden har. Typiskt för MMMFs är att de placerar i lätt omsättbara och marknadsnoterade värdepapper. Fondandelarna kan på liknande sätt som inlåning användas vid betalningsuppdrag.

Poängen med MMMFs är att de håller lättvärderade tillgångar vilket möjliggör en daglig värdering av andelarna. Balansräkningens tillgångsida består av lättvärderade och marknadsnoterade värdepapper samt en kassa medan skuldsidan endast består av andelarna. När andelsägarna löser in andelar tas ett belopp motsvarande andelarnas värde ur kassan. Beloppet kan tas ut kontant eller användas för betalningar till andra

konton, i eller utanför fondsystemet. Vid betalningar till andels-ägaren tilldelas denne ytterligare andelar. Risken för en uttagsanstormning mot en MMMF på grund av oklarheter om tillgångarnas värde skall i princip vara eliminerad. Skulle många andelsägare samtidigt vilja lösa in sina andelar får fonden sälja tillgångar för att möta detta. Däremot kan möjligen misstanken om att tillgångarna skall falla i värde eller bli mindre likvida till följd av en störning på den marknad där de är noterade leda till att andelsägarna snabbt vill lösa in sina andelar.

Det är oklart huruvida denna konstruktion är tillåten enligt gällande svensk lagstiftning. Kundens fordran utgör i vart fall inte inlåning enligt den nuvarande bankrörelsedefinitionen, eftersom kundens fordringar inte är nominellt bestämda. Möjligen går det att associationsrättsligt inordna konstruktionen som en värdepappersfond. En värdepappersfond kan inte förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter eller uppträda som part i eller utom domstol och kan därmed inte heller förmedla betalningar. Det är också tveksamt om enligt gällande ordning bolaget som förvaltar fonden kan syssla med annan verksamhet, som t.ex betalningsförmedling, än just fondförvaltning.

6.3.3 Avvägningar vid reglering

Slutsatsen från avsnitt 6.3.1 och 6.3.2 är att när det gäller generella betalssystem i vilka betalningsförmedlarna tar emot medel som är uppsägningsbara med kort varsel finns skydds-värde och skyddsbehov som motiverar reglering. Frågan är hur denna reglering skall utformas.

Det är i teorin möjligt att tänka sig en rad lösningar som skulle skapa ett säkert betalningsväsende. Den mest drastiska åtgärden skulle vara att förbjuda att betalningsförmedling kombineras med mottagande av medel. Med dagens teknologi skulle detta emellertid med all säkerhet leda till en kraftigt reducerad effektivitet i betalningsväsendet. Det är i och för sig teoretiskt möjligt att begränsa det tillåtna tillgodohavandet för varje kund till vad denne normalt kan tänkas behöva för sina transaktioner (ett visst belopp för privatpersoner och ett annat för storföretag). En sådan begränsning skulle emellertid bara minska vissa av skadeverkningarna med ett fallissemang. Den skulle inte komma tillrätta med grundproblemet att hela systemet riskerar att slås ut på grund av fallissemang. Dessutom torde den vara ogenomförbar i praktiken. Slutsatsen är således att det inte går och inte heller är önskvärt att söka begränsa storleken på de medel som en betalningsförmedlare tillåts ta emot.

Nästa fråga är om det är möjligt att genom reglering eliminera, eller i vart fall kraftigt minska, risken för spridningseffekter i form av uttagsanstormningar eller via de ekonomiska kopplingarna.

Uttagsanstormningar kan uppstå på grund av att de medel som betalningsförmedlaren tar emot är omedelbart uppsägningsbara. Det är emellertid inte ändamålsenligt att kräva att de mottagna medlen måste vara bundna på något sätt, t.ex. genom en viss uppsägningstid. Även om detta skulle vara bra ur stabilitetssynpunkt, är själva avsikten med dem att de på ett smidigt sätt skall kunna användas för transaktioner. Det skulle ta bort en stor del av vinsten med att betalningsförmedlaren förvaltar transaktionsmedel, om den som skall utföra en transaktion skall behöva säga upp motsvarande transaktionsbeloppet till betalning säg två månader i förväg. Dessutom skulle det inte vara tillräckligt för att eliminera spridningsrisken, eftersom uttagsanstormning inte är den enda källan till spridningsrisk. Ekonomiska kopplingar mellan betalningsförmedlarna utgör en annan källa. Här är utgångspunkten att det inte går att åtgärda spridningsrisken genom att begränsa betalningsförmedlarnas fordringar på varandra, eftersom det skulle minska effektiviteten i betalsystemet avsevärt.

Således måste regleringen inriktas på att göra betalningsförmedlarna motståndskraftiga mot såväl fallissemang i andra betalningsförmedlande institut som förändringar i de makroekonomiska förhållandena. För att skydda betalningsväsendets funktionsförmåga är det, på grund av spridningsrisker som medför att hela systemet kan slås ut till följd av ett enskilt fallissemang, nödvändigt att reglera betalningsförmedlare som tar emot medel och bedriver betalningsförmedling i ett generellt system, bl.a. genom att styra deras risktagande och val av soliditet.

6.4 Motiv till reglering från konsumentskyddssynpunkt

Som redan sagts i inledningen till betänkandet, anser kommittén att det är angeläget att motiven bakom den näringsrättsliga lagstiftningen renodlas. De finansiella företagen bör bara särbehandlas i den mån det finns särskilda skäl härför.

I föregående avsnitt konstaterar kommittén att systemskyddsintresset på betalningsområdet motiverar särreglering av betalningsförmedlare som förmedlar betalningar i ett generellt betalsystem och som tar emot medel som är uppsägningsbara med kort varsel. I detta avsnitt analyseras vilka motiv som finns för att reglera betalningsförmedlare ur konsumentskyddssynpunkt. Med konsument avses här alla konsumenter av

betalnings- och likviditetstjänster, dvs. alla kunder, även företag, till betalningsförmedlare.

Det är ett centralt konsumentskyddsintresse att betalningsförmedlare kan fullfölja gjorda åtaganden. Även ur effektivitetssynpunkt är det viktigt att det finns betalningsförmedlare som medborgarna har förtroende för och som de törs anförtro kapital. Som redan påpekats kan en betalningsförmedlare öka effektiviteten i betalningsförmedlingen genom att ta emot och förvalta transaktionsmedel som är avsedda för framtida transaktioner. Den som överlåter medel till en betalningsförmedlare vill naturligtvis gärna veta att denne kan fullgöra sina åtaganden. Den som har satt in pengar på ett konto i en bank vill vara säker på att få tillbaka dem och kunna disponera medlen i enlighet med de villkor som gäller för kontot i fråga. Insättaren vänder sig till banken som kund, i syfte att köpa betalnings- och likviditetstjänster. Tjänsternas karaktär gör att kunden samtidigt blir finansiär av bankens verksamhet, men insättaren har normalt inget intresse av att ta finansiella risker med inlåningsmedlen. Denna blandning av rollerna som kund respektive finansiär skiljer betalnings- och likviditetstjänsterna från flertalet andra varu- och tjänsteområden.

Den som skall lämna medel till en betalningsförmedlare, t.ex. en insättare som skall sätta in pengar på konto i en bank, har således intresse av att kunna bedöma betalningsförmedlarens soliditet. Detta kan emellertid vara svårt om betalningsförmedlaren placerar de mottagna medlen i svårvärderade krediter såsom bankerna gör. Det gäller i särskilt hög grad för hushåll och mindre företag. Även om betalningsförmedlaren skulle placera medlen i lättvärderade tillgångar är konsumenter av betalningstjänster i regel inte intresserade av att lägga ned tid på att bedöma betalningsförmedlarens finansiella status. De kan därmed antas efterfråga hjälp från specialister med att utvärdera banker och andra betalningsförmedlande institut.

Det finns normalt ett motsvarande intresse från institutets sida att visa sina kunder att det är tillförlitligt, eftersom det är en förutsättning för att det skall kunna locka till sig insättare och, i många fall, låntagare.⁷¹ Institutet har således motiv att få sin verksamhet granskad och godkänd av oberoende specialister.

En sådan granskning kan skötas i privat regi, t.ex. genom kreditvärderingsinstitut, auktorisation av branschorgan eller dylikt. När det gäller institut som är väsentliga för systemets stabilitet sammanfaller emellertid det aktuella konsumentskyddsintresset med systemskyddsintresset. I av-

⁷¹ Även låntagarna har i regel intresse av att institutet är stabilt och kan fullfölja gjorda åtaganden. Detta konsumentskyddsintresse behandlas i kapitel 7 som analyserar motiv för reglering av kapitalförsörjningen.

snitt 6.3.3 konstateras att för att skydda betalningsväsendets funktionsförmåga måste betalningsförmedlare som är väsentliga för betalningsväsendet vara motståndskraftiga mot störningar. De måste dessutom ha insättares och andra investerares förtroende. Genom att vara tillräckligt motståndskraftigt kan ett institut garantera att det kan fullgöra sina gjorda åtaganden. Genom att vara tillräckligt förtroendeingivande kan det undvika uttagsanstormningar. Således erhålls konsumentskyddet närmast som en biprodukt av systemskyddet.

En viktig gränsdragning rör om det skall finnas krav på auktorisation, så att alla företag som tillhandahåller betalningstjänster i kombination med förvaltning av transaktionsmedel uppfyller vissa minimikrav, eller om staten skall nöja sig med att auktorisera dem som uppfyller vissa krav och överlåta till kunderna att bestämma om de vill anlita auktoriserade eller oauktoriserade företag. Hårdraget kan det första synsättet sägas bygga på antagandet att konsumenterna inte kan skilja på olika producenter av likartade tjänster. Auktorisation bör därför vara obligatorisk så att de inte förleds att ta oönskade risker. Med motsvarande hårdragning kan det andra synsättet sägas bygga på att konsumenterna förutsätts fatta egna beslut och ta konsekvenserna av dessa, även om utfallet blir negativt. I vissa avseenden beror valet mellan dessa båda synsätt på politiska och filosofiska överväganden, i första hand avseende synen på enskilda människors förmåga och ansvar. Det är dock möjligt att också lägga praktiska och samhällsekonomiska aspekter på frågan.

För det första har metoden att skydda medborgarna från att göra dåliga affärer genom att skilja ut en viss typ av företag och vissa klasser av fordringar begränsningar. Det finns alltid, var och hur gränsen för konsumentskyddet än dras, fordringar utgivna av oreglerade aktörer, vilka oinformerade aktörer kan köpa. Det är därför inte självklart verkningsfullt att hindra personer som kan köpa aktier, ställa ut optioner, låna ut pengar till eller gå i borgen för släkt och vänner m.m. från att ta risker i samband med placeringar i form av kontofordringar.

För det andra blir det i praktiken allt svårare att avgränsa skyddsvärda fordringar på basis av hur de är konstruerade eller vilka tjänster de är sammankopplade med. Skillnaderna mellan t.ex. kontoinlåning och värdepapper har således suddats ut av den tekniska utvecklingen. På samma sätt minskar skillnaderna mellan bankinlåning och andra sparformer kopplade till t.ex. kontokort.

Ses frågan i ett samhällsekonomiskt perspektiv framkommer att omfattande skyddsambitioner är förknippade med kostnader. Om skyddet baseras på långtgående rörelserestriktioner och konkurrenshinder, uppträder kostnaderna indirekt genom att det finansiella systemets – och i förlängningen hela ekonomins – effektivitet och förnyelseförmåga hämmas. Konsumenterna betalar då för skyddet bl.a. genom lägre avkastning

på sitt sparande. Kommittén anser därför att den näringsrättsliga regleringen inte bör utsträckas till att även gälla företag som inte är av betydelse för systemstabiliteten.

En annan fråga är hur långtgående konsumentskyddet skall vara. Skall staten nöja sig med att sätta upp regler för hur den skyddsvärda verksamheten får bedrivas och utöva tillsyn över att reglerna följs, eller finns det skäl att gå längre och skydda insättare för kapitalkostnader i samband med konkurs? Kommittén anser att det skydd som erhålls genom regleringen av institutets rörelse i allmänhet får anses tillräckligt. Som diskuteras mer utförligt i kapitel 8, anser emellertid kommittén att det är samhällsekonomiska vinster, bl.a. i form av minskade informationskostnader, förknippade med att tillse att det för medborgarna finns *en* likvid och *helt* säker placeringsform att tillgå. Sedan är det upp till medborgaren om hon väljer detta placeringsalternativ framför andra.

De allt otydligare gränserna mellan de tjänster som tillhandahålls av företag med olika institutionell form gör att staten bör bli desto tydligare när det gäller att ange var gränserna mellan skyddat och oskyddat går. Explicita gränser gör det lättare för staten att i efterhand avstå från att gripa in, eftersom olyckliga insättare/sparare får svårare att hävda att de inte visste att de tog en risk. Vidare gör förbättrad information att det blir lättare för konsumenterna att välja rätt.

Huvudintresset enligt det hittills förda resonemanget rör institutets soliditet och förmåga att fullfölja ingångna avtal. Detta måste ses som det mest väsentliga konsumentskyddsintresset på det finansiella området. Konsumentskyddsintresset innefattar dock även andra aspekter, såsom avtalsvillkorens och den övriga hanteringsens skälighet. I detta avseende är inte betalnings- och likviditetstjänster nämnvärt mer komplicerade än många icke-finansiella tjänster. Vad beträffar traditionell inlåning är tjänsten tvärtom tämligen okomplicerad. Med kommitténs utgångspunkt, att finansiella institut endast skall särregleras i den mån det finns särskilda skäl härför, bör inte konsumentpolitiska mål som inte är unika för det finansiella området resultera i någon särreglering av de finansiella instituten. Dessa konsumentskyddsintressen bör i stället tillvaratas genom det allmänna regelverket.

Det finns en relativt omfattande lagstiftning som syftar till att tillvarata konsumenters intressen. Som exempel på lagstiftning som är aktuell för betalnings- och likviditetstjänster kan nämnas marknadsföringslagen (1995:450), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor för konsumentförhållanden och lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare. För förhållanden mellan betalare och betalningsmottagare gäller dels regler i skuldebrevslagen om rena fordringsförhållanden, dels regler i köplagstiftningen. För betalningar som utförs med växel och check finns bestämmelser i växellagen (1932:130) och checklagen (1932:131).

Betaltjänstutredningens förslag till en ny lag om betaltjänster (Betaltjänster, SOU 1995:69) innehåller konsumentskyddande reglering på betalningsområdet bl.a. rörande informationsplikt, avtalsvillkor, ansvar för felaktig eller utebliven betalningstransaktion, ansvar vid obehörigt utnyttjande av konto och spärranmälan vid förlust av kontokort. Betänkandet bereds inom regeringskansliet.

Utredningen om elektroniska pengar har föreslagit reglering till skydd för konsumenter såvitt gäller s.k. elektroniska pengar⁷² (E-pengar – civilrättsliga frågor (SOU 1998:122) och E-pengar – näringsrättsliga frågor (SOU 1998:14)). Förslaget innebär bl.a. att bestämmelserna om skriftlig information, tydlighet vid marknadsföring och rätt att fråntråda avtal vid ensidiga villkorsändringar som föreslagits av Betaltjänstutredningen skall tillämpas också på elektroniska pengar. Förslagen rörande elektroniska pengar bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Utöver konsumentskyddande lagstiftning finns olika organ som tillgodoser behovet av konsumentskydd på det finansiella området. Här kan nämnas Stiftelsen Konsumenternas Bankbyrå som sedan 1994 informerar och lämnar konsumenter vägledning i frågor som rör banker eller andra kreditinstitut bl.a. lämnas information om olika spar- och låneformer. Bankbyråns motsvarighet på försäkringsmarknaden är Stiftelsen Konsumenternas Försäkringsbyrå. Allmänna reklamationsnämnden (ARN) som är en statlig myndighet har till uppgift att pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare och ge rekommendationer om hur tvisterna bör lösas. Avgörandena är inte verkställbara som ett domstolsavgörande. ARN har sedan den 1 juli 1990 en särskild avdelning för behandling av bank- och finansfrågor. Sedan den 1 december 1997 har Konsumentombudsmannen rätt att biträda enskilda konsumenter bl.a. vid allmän domstol för att främja prejudikatbildningen på konsumentskyddsområdet för finansiella tjänster.

Det finns således en lagstiftning som syftar till att tillvarata konsumenternas intressen och det bereds för närvarande förslag om nya regler på betalningsområdet. Som redan sagts i inledningen till detta betänkande, anser kommittén att det är en stor fördel om motiven bakom den näringsrättsliga lagstiftningen kan renodlas. Därför bör ett gott konsumentskydd så långt det är möjligt skapas genom annan lagstiftning än den som kommittén ser över. På bankområdet utgör detta i princip ingen förändring mot i dag, eftersom det inte finns några rent konsumentskyddande regler i banklagstiftningen.

⁷² Utredningen definierar elektroniska pengar som digitala värdeenheter som används som allmänna betalningsinstrument (SOU 1998:14). Betalningar med elektroniska pengar brukar delas in i två kategorier, dels sådana som utförs med smarta kort (kontantkort), dels sådana som utförs via datornät.

Slutsatsen är således att det speciella med betalnings- och likviditetstjänster ligger i att kunden för att kunna tillgodogöra sig tjänsten måste ikläda sig rollen av finansiär och därmed kan tvingas att ta risker som hon inte önskar eller kan förutsättas bära. Rationellt agerande bankkunder har goda skäl att uppdra åt någon att övervaka och reglera banker. Eftersom staten av hänsyn till systemskyddet ändå måste ägna sig åt detta, är det naturligt och praktiskt att detta konsumentskydd handhas av staten.

6.5 Avgränsningar av regleringen

6.5.1 Ny definition av bankrörelse

Kommitténs förslag: Med bankrörelse avses rörelse i vilken ingår såväl betalningsförmedling via betalsystem avsett att nå flera från varandra fristående slutliga betalningsmottagare som mottagande av medel som är tillgängliga för fordringsägaren med mindre än 30 dagars varsel.

Betalningsförmedling identifieras i kapitel 1 som en av det finansiella systemets viktigaste uppgifter. I avsnitt 6.3 och 6.4 diskuteras de motiv som finns för att reglera vissa betalningsförmedlare. En slutsats av denna diskussion är att huvudsyftet med regleringen bör vara att trygga betalningsväsendets funktion, men även att tillgodose konsumentskyddsintresset av solida betalningsförmedlare. Uppgiften i detta avsnitt är att dra en fungerande legal skiljelinje mellan de kategorier som enligt resonemangen i de föregående avsnitten bör vara reglerade och de som bör vara oreglerade. Av föregående avsnitt framgår att den typ av betalningsförmedling som bör träffas av regleringen är den som i dag bedrivs av banker. Det framstår därför som naturligt att dessa avgränsningar ligger till grund för den definition som bestämmer vad som utgör bankrörelse.

I enlighet med det funktionella anslaget bör den skyddsvärda verksamheten ställas i centrum. Det är alltså betalningsförmedling av visst slag som skall omfattas av definitionen. Det har inte någon betydelse att betalningsförmedlingen ingår i en rörelse som även omfattar annan verksamhet. Det viktiga är att alla företag som sysslar med betalningsförmedling av visst slag omfattas. Detta kan i lagtexten beskrivas som "rörelse i vilken ingår betalningsförmedling".

Kapitalförsörjningen har likaledes identifierats som en central uppgift för det finansiella systemet. De speciella krav på reglering som en fungerande kapitalförsörjning ställer kommer att behandlas i kapitel 7. Det kan anses vara berättigat att fråga om inte kreditgivningsverksamhet på något sätt bör ingå i bankrörelsedefinitionen. Det är ju så att bankerna bedriver kreditgivning, att det dessutom oftast utgör en central del av verksamheten och att banker är viktiga institutioner på kreditmarknaden. Principiellt, och i växande grad praktiskt, är dock funktionerna möjliga att separera.

Ett funktionellt angreppssätt innebär att de två funktionerna, betalningsförmedling och kapitalförsörjning, bör behandlas var för sig, även lagtekniskt. När vi närmar oss kreditgivningen från perspektivet att det gäller att slå vakt om ett fungerande betalningsväsende så utgör denna verksamhet endast en bland många andra vari de för betalningsförmedlingen mottagna medlen kan placeras. Det är till och med så att den ur detta perspektiv utgör en ovanligt riskfylld verksamhet. Hur sammansättningen av tillgångssidan i balansräkningen för en betalningsförmedlare bör regleras kommer att behandlas i avdelning 3. En väsentlig del av denna större fråga utgörs av frågan hur kreditgivningen skall regleras.

Ett ytterligare skäl mot att inkludera kreditgivning i definitionen av bankrörelse är att det leder till att det behövs ytterligare en legaldefinition av skyddsvärd verksamhet. Om bankrörelse definieras som betalningsförmedling som kombineras med mottagande av vissa medel samt kreditgivning så behövs likväl en definition som endast inbegriper de två förstnämnda verksamheterna. De har ju i detta kapitel pekats ut som i behov av särskild reglering. Detta innebär med andra ord att för det fall de som sysslar med alla tre verksamheterna kallas för banker och omfattas av en viss reglering så måste ett annat namn till för dem som endast sysslar med de två förstnämnda verksamheterna och eventuellt också en annan reglering. Det kan också anmärkas att kreditgivning inte ingår i den nu gällande definitionen av vad som utgör bankrörelse.

Kapitel 7 kommer att behandla frågan om vissa institut som deltar i kapitalförsörjningen, bl.a. genom kreditgivning, bör regleras med utgångspunkt i behovet av en säkrad kapitalförsörjning. Eftersom kreditgivningen i detta fall behandlas med utgångspunkt i att säkra kapitalförsörjningen, behöver inte övervägandena nödvändigtvis resultera i en likartad reglering som en som syftar till att skydda betalningsväsendets funktionsförmåga. Det måste dock betraktas som en naturlig utgångspunkt att bankernas verksamheter heltäckande regleras i bankrörelselagen. Detta gör att vissa av de överväganden som görs i kapitel 7 kan avspeglats inte endast i speciella regler för kreditgivare och andra finansieringsinstitut, vars närmare utformning behandlas i avdelning 4, utan också i bankrörelselagen.

6.5.1.1 Generella betalsystem

Av avsnitt 6.3 framgår att den använda termen generella betalsystem väl beskriver det skyddsvärda området. Denna term har emellertid ingen vedertagen exakt betydelse och att använda den direkt i lagtexten förutsätter omfattande preciseringar i förarbetena. Av dessa skäl har kommittén i stället valt att ange det skyddsvärda området mer precist i lagtexten.

Det som framförallt kännetecknar ett generellt betalsystem är att det är uppbyggt så att det går att nå ett stort antal betalningsmottagare. Detta kännetecken bör avspegla sig direkt i lagtexten. Det kan råda tvekan om var den antalsmässiga gränsen bör sättas. Det är inte lämpligt att använda sig av uttrycket "ett stort antal", inte heller är det lämpligt att ange något precist antal direkt i lagtexten. Enligt kommitténs mening är det mest lämpligt att ange att det skall vara fråga om flera betalningsmottagare och samtidigt precisera att det skall vara fråga om från varandra fristående betalningsmottagare. Detta senare rekvisit är avsett att skilja ut sådana system där t.ex. en rad olika butiker i en kedja är betalningsmottagare.

Ett generellt betalsystem kännetecknas också av att det är möjligt för ett stort antal betalare att använda det. Systemet kan med andra ord sägas vara "öppet i båda ändar". Det kan dock inte anses nödvändigt att ta med detta kännetecken i lagtexten. Lagtexten blir därmed onekligen onödigt vid; selektiva system som är "slutna" på betalarsidan och "öppna" på mottagarsidan kommer nämligen att omfattas. System av sådant slag torde dock inte förekomma i praktiken.

Genom att använda ordet "via" i den föreslagna lagtexten vill kommittén markera att det inte är nödvändigt att det i rörelsen finns tekniska och administrativa förutsättningar för att driva betalningsförmedling. Det är tillräckligt att det går att nå ett generellt betalsystem. Det går alltså inte att undgå reglering genom att lägga det tekniska och administrativa arbetet i ett särskilt bolag.

För att det inte skall uppstå oklarheter rörande lagens räckvidd finns det skäl att lägga till rekvisitet "slutliga betalningsmottagare". Det är alltså antalet möjliga slutliga betalningsmottagare som skall vara avgörande. Tillägget görs i syfte att förhindra möjligheten för en betalningsförmedlare att komma undan lagens tillämpningsområde genom att hävda att verksamheten inte faller under tillämpningsområdet på grund av

att den endast består i att förmedla betalningar till en annan betalningsförmedlare och att det är denne som sedan förmedlar betalningarna vidare till de slutliga betalningsmottagarna. Är systemet avsett att nå flera slutliga betalningsmottagare skall det falla under definitionen.

6.5.1.2 Mottagande av medel

Betalningsförmedling som inte kombineras med mottagande av medel avsedda för framtida transaktioner är i regel inte skyddsvärd (6.3.1). Det finns inte heller något skyddsbehov som motiverar reglering (6.3.2). Således är det endast betalningsförmedling som kombineras med mottagande av medel som skall regleras.

Mottagande av medel som med kort varsel kan återkallas från betalningsförmedlaren ger i normalfallet upphov till risker för betalsystemets funktionsförmåga. Att medlen är lättflyktiga skapar risk för att de som på något sätt ställt medel till förfogande för institutet hastigt återkallar dessa. Skälet till återkallandet kan vara att det uppstår misstro mot institutets förmåga att fullgöra sina åtaganden. Många finansiella företag kan ha svårt att avvärja misstro av detta slag eftersom institutens tillgångar är svåra att värdera. Denna svårighet att bedöma institutets förmåga att möta sina åtaganden leder också till risk för att misstron sprids till institut som inte är i finansiellt trångmål. Oavsett tillståndet i ett enskilt institut kan ett hastigt återkallande av finansieringen leda till insolvens eftersom det inte finns möjlighet att avyttra tillgångar i samma takt.

Mottagande av transaktionsmedel innebär också att en betalningsförmedlare kan hamna i en akut likviditetsbrist om en annan betalningsförmedlare ställer in betalningarna. Vidare skapar det ett behov att hantera likviditet som innebär att betalningsförmedlaren kan behöva placera eller låna relativt stora belopp kortfristigt. Eftersom Riksbank-ens system för kortfristig in- och utlåning är konstruerat så att betalningsförmedlarna föredrar att utjämna likviditeten sinsemellan uppstår stora fordringar mellan dessa. Dessa ekonomiska kopplingar mellan betalningsförmedlarna ökar skyddsbehovet.

Skyddsbehovet är inte lika stort för all betalningsförmedling som kombineras med mottagande av medel (6.3.2). Ömsesidiga fonders mottagande av omedelbart uppsägbara medel kan i viss mån sägas utgöra ett undantag från regeln att mottagande av medel ger upphov till systemrisk. Undantaget beror framför allt på fondens associationsform och tillgångarnas egenskaper. Det måste poängteras att det enligt gällande lagstiftning inte är möjligt för en MMMF eller motsvarande ömsesidig konstruktion att bedriva bankrörelse i Sverige eftersom sådan endast kan drivas i associationsformerna bankaktiebolag, sparbank och medlemsbank. Kommittén överväger inte att göra ändringar i de associationsfor-

mer i vilka bank kan bedrivas, utan anser att denna fråga bör utredas i särskild ordning.

Frågan är hur den hittills använda termen "mottagna medel" skall definieras. Den nu totalt dominerande formen för mottagande av transaktionsmedel är vad som kallas inlåning på konto. Begreppet används i gällande rätt för att definiera vad som utgör bankrörelse. Karaktäristiskt för inlåningskonton brukar anses vara att de har standardiserade villkor enligt vilka det finns en rätt att fortlöpande sätta in pengar på kontot, kundens fordran är nominellt bestämd, löper med ränta och är omedelbart uppsägbar till betalning. Alla dessa karaktäristika är emellertid inte nödvändiga för att medlen skall kunna användas för transaktioner. Egentligen är det endast det sistnämnda som har relevans ur det här aktuella perspektivet. Visserligen är rätten till fortlöpande insättningar, både från kunden och från tredje part som betalar till kunden, viktig från effektivitetssynpunkt men knappast från stabilitetssynpunkt. Det är även praktiskt att använda nominellt bestämda medel för betalning, men det är inte nödvändigt. Även om inlåningsbegreppets innehåll undergått vissa förändringar på senare tid så har det varit i stort sett oförändrat under lång tid.

Det är inte endast inlåning på konto som kan tänkas ha den här sökta egenskapen. Ett praktiskt möjligt alternativ är att betalningsförmedlaren ger ut obligationer, vilka denne åtar sig att lösa omedelbart vid anfordran. Obligationerna kan ges ut fortlöpande och ha mycket lågt nominellt värde. Kunden, i egenskap av betalare, kan genom avtal på förhand ge betalningsförmedlaren rätt att lösa in obligationer, till ett värde motsvarande betalningen, vid utförande av betalningsuppdrag. Strikt juridiskt kan detta beskrivas som att fordringsförhållandet mellan betalningsförmedlaren och kunden, vilken genom innehavet av obligationerna är fordringsägare, upphör genom kvittning. Betalningsförmedlaren kvittar sin genom betalningsuppdraget uppkomna fordran mot kundens fordran. Vid mottagande av betalning, då kunden alltså är betalningsmottagare, tilldelar betalningsförmedlaren kunden nya obligationer. Ett fordringsförhållande uppstår genom att betalningsförmedlaren emitterar obligationer motsvarande värdet av betalningen. Eftersom kundens fordran inte är nominellt bestämd så faller denna företeelse inte under det nuvarande inlåningsbegreppet.

Eftersom fordringar relativt lätt kan göras nominellt obestämda genom avtal mellan kunderna och betalningsförmedlaren, t.ex. genom att fordringarnas värde knyts till något index, vore det olyckligt att använda inlåningsbegreppet som avgränsning av den skyddsvärda verksamheten. Det är dessutom inte bara inlåning som snabbt kan dras tillbaka, utan det gäller all finansiering med kort uppsägningstid.

Slutsatsen av det hittills förda resonemanget är att det inte spelar någon roll i vilken form eller under vilket namn medlen ställs till betalningsförmedlarens förfogande. Det kan röra sig om vad som idag kallas inlåning, emission av olika typer av obligationer eller medel som ställs till förfogande enligt andra typer av avtal. Det förefaller därför mest ändamålsenligt att i lagtexten använda den neutrala termen *medel*.

Den viktiga egenskap, som det gäller att fånga i en definition, är att medlen skall kunna återkallas med *kort varsel*. Avgörande för frågan vad som skall avses med kort varsel är bl.a. hur lång uppsägningstiden måste vara för att förhindra uttagsanstormningar som i sin tur påverkar stabiliteten i betalningsväsendet. Som påpekats tidigare krävs det för en effektiv betalningsförmedling att mottagna transaktionsmedel är uppsägbara med mycket kort varsel. Skulle villkoren vara sådana att det krävs säg en månads uppsägningstid innan ett betalningsuppdrag kan utföras så minskar denna tjänsts attraktionskraft betydligt vilket i sin tur medför att betalsystemet blir mindre omfattande och därmed mindre skyddsvärt. Gränsdragningen kan alltså i viss mån sägas vara självreglerande. Det torde medföra betydande ekonomiska nackdelar, i form av färre kunder, för ett företag att lägga sig precis utanför även en relativt snävt satt gräns.

Det skulle kunna ifrågasättas om det överhuvud behöver anges någon tidsgräns, dvs. om inte alla som kommer att syssla med betalningsförmedling kan förväntas att i praktiken bli tvungna att tillhandahålla möjlighet för kunderna att ha medel tillgängliga med kort varsel för transaktioner. Det finns emellertid betalsystem som är baserade på att betalningsförmedlaren fakturerar uppdragsgivaren i efterhand. Eftersom det för dessa system varken finns skyddsvärde eller skyddsbehov som motiverar reglering, bör inte betalningsförmedlare i sådana system träffas av regleringen. Även om det betalningsförmedlande företaget inte tar emot medel avsedda för framtida transaktioner, kan det behöva låna för att finansiera rörelsen. Eftersom lån som inte är uppsägbara med kort varsel, inte utgör något skäl för reglering, bör inte all lånefinansiering medföra att företaget träffas av bankrörelsedefinitionen. Av detta skäl är det rimligt att införa en tidsgräns.

Enligt gällande rätt är gränsen när det gäller inlåning uttryckt så att behållningen skall vara tillgänglig för insättaren med kort varsel. I förarbetena har kort varsel förtydligats till att innebära en månad eller mindre⁷³. Det kan dock ifrågasättas om transaktionsmedel överhuvud attraheras om villkoren innebär att de inte kan användas utan iakttagande av en uppsägningstid som är över, säg, 14 dagar. Det ligger emellertid ett värde i att hålla en klar rågång till det område som inte omfattas av regle-

⁷³ Se prop. 1995/96:74 sid. 97.

ring. Ett sådan ordning synes inte heller vara förenad med några betydande nackdelar. Kommittén har därför stannat vid att behålla gränsen på en månad.

Det har ingen betydelse för bedömningen om medlen är tillgängliga endast mot betalning av en, i förhållande till medlen, mindre avgift.

Av betydelse för medlens tillgänglighet är såväl kontraktets löptid som uppsägningstid. En obligation med 20 dagars löptid är t.ex. tillgänglig för fordringsägaren med mindre än 30 dagars varsel. Notera att det är obligationens löptid vid *utgivningstillfället* som här är avgörande. Självfallet kan ett företag ha finansiering med en återstående löptid som är kortare än 30 dagar utan att därför träffas av bankrörelsedefinitionen.

6.5.2 Konsekvenser av förslaget

Kommitténs förslag till ny bankrörelsedefinition innebär att definitionen av bankrörelse bättre anpassas till att omfatta den verksamhet som bankrörelselagen främst avser att skydda. Anpassningen sker genom att betalningsförmedling (i generella betalsystem) lyfts fram som en av bankernas mest väsentliga uppgifter. Vidare sker en anpassning till den utveckling som sker när det gäller nya finansiella instrument genom att definitionen inte baseras på inlåningsbegreppet utan på en mer generell formulering som fångar alla de former i vilka transaktionsmedel kan ställas till betalningsförmedlarens förfogande. Begreppet fångar även den kortfristiga finansiering som ger upphov till stabilitetsproblem genom att fordringsägarna kan återkalla den med kort varsel.

Förslaget avser även att tydliggöra att lagstiftningen inte syftar till att skydda institut utan endast de verksamheter som dessa fullgör.

Traditionell bankverksamhet kommer att omfattas av den föreslagna definitionen av bankrörelse. Eventuella "smalbanker" som betalningsförmedlar men endast mottar medel som placeras i säkra räntebärande papper kommer också att omfattas av definitionen. Däremot faller betalningsförmedlare som inte tar emot medel utanför, t.ex. ett betalkortsföretag som debiterar sina kunder i efterskott (och inte heller på annat sätt finansierar sig kort).

Även betalningsförmedlare i selektiva betalsystem faller utanför. Det finns i dag en omfattande flora av kontokort. Kännetecknande för många av dessa kort är att de endast kan användas för köp av varor i en butikskedja. Med dessa kort kan inte flera från varandra fristående betalningsmottagare nås, varför systemet är selektivt. Vissa kort kan användas i flera butikskedjor som ingår i en koncern eller annan företagsgrupp och på så sätt få ett relativt omfattande användningsområde. Systemet är emellertid ändå vanligen att betrakta som selektivt eftersom de slutliga

betalningsmottagarna (butikerna eller butikskedjorna) inte är att betrakta som från varandra fristående. Det förekommer också att företag samarbetar om en kontokortsverksamhet utan att de ingår i en koncern eller annan företagsgrupp. Så länge kortet endast kan användas för köp av varor och tjänster i de butiker som ingår i samarbetet är systemet normalt att betrakta som selektivt. Det finns dock en gräns för hur många företag som kan ingå i ett samarbete om ett kontokort för att betalsystemet skall betraktas som selektivt. Kan kortet användas till nästan alla betalningar ett hushåll normalt sett behöver göra blir betalsystemet normalt att betrakta som generellt.

Enligt gällande rätt hör betalningsförmedling till de verksamheter som kreditmarknadsföretag får bedriva (kommitténs förslag ändrar inte detta). I dag bedriver vissa kreditmarknadsföretag betalningsförmedling genom sin kontokortsverksamhet, främst gäller detta bankägda företag såsom Föreningssparbanken Finans AB, Handelsbanken Finans AB och Nordbanken Finans AB. Dessa kort är generellt gångbara och utgör således generella betalsystem. För det fall dessa företag har finansiering med kortare löp- eller uppsägningstid än en månad träffas de av kommitténs förslag till bankrörelsedefinition.

Bankrörelse är enligt gällande rätt rörelse i vilken ingår inlåning på konto där behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel. Följaktligen får inga andra än banker ta emot inlåning med dessa egenskaper. Det som kallas kundmedel uppfyller i och för sig de angivna kriterierna, men har undantagits (upp till 15 000 kr) från ensamrätten. Ensamrätten enligt gällande rätt är således inte så omfattande.

Enligt kommitténs förslag får banker inte ensamrätt att ta emot inlåning eller för den delen medel som är uppsägbara med kort varsel. Däremot får bankerna ensamrätt att ta emot den sistnämnda typen av medel i kombination med betalningsförmedling i generella betalsystem. Detta innebär bl.a. att det inte behövs något undantag från kravet på oktroj, för ekonomiska föreningar med sparkasseverksamhet som tar emot medel från sina medlemmar. Dessa har samma rätt som andra att ta emot inlåning och andra medel.

Förslaget innebär således att alla företag får rätt att finansiera sin verksamhet med det som i dag kallas inlåning och även med annan kortfristig finansiering. Däremot skall endast företag som är underkastade den finansiella lagstiftningen och står under tillsyn av Finansinspektionen få ta emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin (8.2). Avsikten är att de föreslagna ändringarna skall leda till ökad konkurrens och därmed bättre villkor och bredare produktutbud för spararna.

Speciella krav skall emellertid ställas på företag som tar emot medel utan att omfattas av insättningsgarantin. Dessa företags kunder måste informeras om att garantin inte gäller. Frågan om vilka regler som skall gälla vid mottagande av medel behandlas i kapitel 16.

6.6 Bankernas ensamrätt och skyldighet att ta emot inlåning

Kommitténs förslag: Bankernas ensamrätt att ta emot inlåning avskaffas. Likaså avskaffas bankernas skyldighet att ta emot inlåning.

Enligt gällande svensk rätt har banker ensamrätt att ta emot inlåning på konto. Med inlåning avses behållningar som är nominellt bestämda och tillgängliga för insättaren med kort varsel. Denna definition är relativt snäv och enkel att kringgå, t.ex. genom att villkoren ändras så att fordringen inte är nominellt bestämd. Av bl.a. denna anledning har monopollet i praktiken redan luckrats upp.

Oavsett vilken närmare innebörd begreppet inlåning ges synes det riktiga angreppssättet vara att utröna huruvida det är motiverat med en ensamrätt för bankerna att ta emot medel som är tillgängliga för insättarna med kort varsel ur system- eller konsumentskyddssynpunkt. Inlåningen är en delmängd av de medel som avses med uttrycket mottagande av medel.

Huvudskälet för att reglera banker är att de är väsentliga för betalningsväsendets funktion samt att det på grund av spridningseffekter finns risk för att många banker fallerar samtidigt. Risken beror bl.a. på egenkapen hos bankers skulder att vara mer eller mindre omedelbart uppsägbara. Ur detta perspektiv är det således för att mottagande av medel kombineras med en skyddsvärd verksamhet, nämligen betalningsförmedling av visst slag, som det finns intresse av att reglera den rörelse vari mottagande av medel ingår. Det finns alltså inte skäl, att med hänvisning till omsorg om stabiliteten i det finansiella systemet, förbehålla betalningsförmedlare rätten att ta emot medel.

Företag som tar emot medel kan råka ut för uttagsanstormning. Effekten på samhällsekonomin av att något enstaka företag som har tagit emot medel går omkull är inte tillräcklig betydelsefull för att motivera reglering av verksamheten. Om stora mängder likvida medel i ekonomin blir otillgängliga på grund av att många företag som tar emot medel fallerar, kan det medföra stora samhällsekonomiska kostnader (6.3.1). Risken för att en uttagsanstormning skall spridas mellan företag som bedriver verksamheter av olika art och inriktning är emellertid så liten att det

inte är motiverat med reglering (6.3.2). Om utvecklingen mot all förmodan skulle gå mot att likviditetstjänster separeras från betalningstjänster i en sådan utsträckning att marknaden för mottagande av medel utanför banksektorn blir stor och att företag i en viss bransch, t.ex. livsmedelsbranschen, skulle komma att dominera denna marknad, får en reglering av samhällsekonomiska skäl övervägas på nytt.

Det kan ur konsumentskyddssynpunkt vara motiverat att reglera företag som tar emot medel (6.4). Vad som kan kallas en likvid och säker placeringsform har av kommittén lyfts fram som ett konsumentskyddsintresse. Bankernas inlåning har traditionellt ansetts tillgodose detta intresse. Som diskuteras mer utförligt i kapitel 8, anser kommittén att så kan vara fallet i framtiden också. Genom att insättningar hos banker (och vissa andra företag) omfattas av den statliga insättningsgarantin får konsumentskyddsintresset av ett säkert alternativ anses vara tillgodosett. Detta innebär emellertid inte att allt mottagande av medel måste garanteras eller att bankerna skall ges ensamrätt till denna typ av finansiering. Det är kommitténs uppfattning att det räcker att det finns ett statligt garanterat alternativ för att placera sparande och transaktionsmedel. Alla alternativ behöver inte vara lika säkra.

Konsumentskyddsskäl har anförts till stöd för att ge bankerna ensamrätt att ta emot inlåning. Argumentet har då varit att eftersom fallissemang i företag som förvaltar inlåning kan medföra att insättarna förlorar sina pengar, vilket i sin tur kan leda till allvarliga privatekonomiska konsekvenser, bör risken för fallissemang i företag som tar emot inlåning begränsas med reglering och tillsyn. Det är självfallet lättare att ge en viss grupp institut ensamrätt till en viss form av finansiering ju mer snävt definierad denna form är. Det är frågan om det ens är praktiskt möjligt att ge banker ensamrätt att ta emot alla typer av medel som är uppsägbara med kort varsel.

Som nämnts anser kommittén att det är tillräckligt att det erbjuds ett säkert alternativ, låt vara av flera institut. En följd av detta är att samtliga former av mottagande av medel (däribland inlåning) inte behöver behandlas på samma sätt. Allt mottagande av medel (eller inlåning) behöver inte förbehållas vissa institut; dessa placeringar skiljer sig i princip inte från andra placeringar. Det samhällsekonomiska intresset av att det erbjuds ett säkert alternativ ger alltså inte skäl för att förbehålla dem som tillhandahåller detta alternativ ensamrätt att ta emot medel överhuvud taget.

Konkurrensen på inlåningsmarknaden främjas genom ett avskaffande av ensamrätten, vilket i sin tur får förmodas resultera i ett bredare produktutbud. Det kan förväntas att ett avskaffande av ensamrätten kommer att medföra att det tillhandahålls inlåningstjänster som är kopplade till selektiva betalsystem eller som inte alls har någon koppling till betal-

ningsförmedling. För det fall att ensamrätten behålls begränsas konkurrensen och därmed sannolikt utbudet samtidigt som kundernas kostnader blir högre. Större konkurrens och bredare produktutbud medför att konsumenterna får ökad valfrihet och bättre service till lägre priser. Konsumenterna bör ges möjligheten att välja mellan säkra och mindre säkra placeringsalternativ. Genom att tillåta andra än banker att ta emot inlåning är det också möjligt att det växer fram flera säkra alternativ, vilket är bra för konsumenterna.

Bärkraften av det som kan kallas konsumentskyddsargumentet är således tveksam. Det är visserligen sant att det kan innebära svåra privatekonomiska konsekvenser för småsparare om deras sparmedel i form av inlåning eller andra medel går förlorade i en konkurs. Det finns emellertid en mängd andra typer av händelser som kan drabba småsparare lika hårt finansiellt utan att det aktualiserar konsumentskyddande åtgärder, t.ex. en nedgång på bostadsmarknaden eller aktiemarknaden. I enlighet med vad som sagts i avsnitt 6.4 och ovan får det anses tillräckligt att konsumenterna har tillgång till ett säkert sparalternativ.

Ett ytterligare skäl som brukar anföras till stöd för bankernas ensamrätt är att bankernas inlåningskonton utgör basen för betalningsväsendet. En fråga är om betalningsväsendets funktionsförmåga kan skadas av att medel lämnar bankernas transaktionskonton till förmån för andra typer av placeringar. En utveckling innebärande en kraftig överströmning skulle kunna befaras skada betalningsväsendets funktion genom att det inte skulle finnas tillräckligt med medel i betalningsväsendet för de transaktioner som skall utföras. Frågan är dock om inte sådana farhågor är missriktade. Det finns nämligen inget som tyder på att det finns en optimal nivå för den totala volymen på transaktionsmedel. Intresset bör i stället riktas mot ställningen på enskilda konton. Det är emellertid, även med denna frågeställning, svårt att se hur betalningsväsendets funktion skulle kunna skadas genom en flyttning av medel. De kunder som önskar utnyttja sina transaktionskonton till betalningsförmedlingstjänster får förmodas se till att hålla tillräckligt med pengar på dessa konton för att kunna utföra de önskade transaktionerna.

Transaktionskonton medför generellt sett högre kostnader än andra konton för bankerna. I normalfallet innebär detta att de förstnämnda kontona ger lägre ränta. Därmed kan det sägas vara ineffektiv hushållning med sparmedel att ha mer pengar på transaktionskonton än vad som motiveras av transaktionernas omfattning inklusive en marginal för osäkerheten om omfattningen av framtidens transaktioner. Det är önskvärt med regler som främjar effektiv hushållning med sparmedel. Regeln som förbehåller banker rätten att ta emot inlåning kan ifrågasättas därför att den motverkar den angivna målsättningen.

Som kommer att framgå av avdelning 3 föreslås bankerna bli föremål för en relativt sträng reglering eftersom de bedriver i vissa avseenden skyddsvärd verksamhet. Det skulle kunna hävdas att denna reglering kommer att försämra deras möjligheter att konkurrera på marknaden för mottagande av medel. Även om bankernas transaktionskonton på många sätt liknar annat mottagande av medel är skillnaden tillräckligt viktig för att en sådan utveckling inte behöver befaras. Kostnaderna till följd av regleringen kommer knappast att vara så stora att efterfrågan på möjligheten att sätta in medel som är kombinerade med betalningsförmedling i generella system kommer att minska drastiskt. Behovet hos allmänheten att hålla en viss mängd medel för sina transaktioner på dessa konton kan förväntas vara så starkt att de fortsätter med det även om räntan på dessa konton blir mycket låg. Om efterfrågan på bankernas transaktionstjänster mot förmodan skulle minska betydligt kan detta tyda på att kostnaderna för att upprätthålla systemskyddet är för stora eller på att systemskyddet är felaktigt utformat. Det är också möjligt att det är ett resultat av en ökande separering av betalnings- och likviditetstjänster. Hur som helst bör utvecklingen följas med uppmärksamhet och eventuellt föranleda en förnyad översyn av regelverket.

Slutsatsen av analysen är att det inte finns skäl att förbehålla bankerna ensamrätt vare sig att ta emot inlåning i den inskränkta form som anges i gällande rätt eller andra medel som är uppsägningsbara med kort varsel. Det bör i stället bli möjligt för alla företag att ta emot sådana medel.

Bankerna bör inte heller längre ha någon *skyldighet* att ta emot inlåning eller andra medel. Bankrörelselagen innehåller i dag en skyldighet för banker "att ta emot inlåning på räkning från allmänheten" (2 kap. 1 § bankrörelselagen). Bestämmelsen skall uppfattas så att en bank med vissa bestämda undantag inte kan neka att ta emot inlåning. Således har en bank skyldighet att ta emot inlåning från alla och envar. Ända skälet för en bestämmelse av detta slag skulle, som diskuteras i kapitel 8, vara att tillse att alla har tillgång till en säker och likvid placeringsform.

Det är att märka att den ovan angivna bestämmelsen inte innehåller rekvisiten "nominellt bestämd" eller "tillgängliga för insättaren med kort varsel". Bestämmelsen, som alltså inte korresponderar med gällande bankrörelsedefinition, kan inte med oförändrad lydelse garantera att banker håller konton omfattande av insättningsgarantin tillgängliga. Även om lydelsen ändras så att den anknyter till insättningsgarantins definition av insättning, kan det ifrågasättas vilken betydelse en sådan bestämmelse har i praktiken. Visserligen är det så att en lagregel i formell mening tvingar bankerna att hålla konton av ett visst slag tillgängliga men eftersom räntesättningen är fri kan vissa banker välja att prissätta sig ut ur marknaden för sådana konton. Eftersom bankerna får för-

utsätts tillhandahålla de kontoformer vilka, enligt bankernas bedömning, är förenade med villkor som gör dem vinstgivande har en tvingande lagregel utan priskontroll ingen effekt. Det finns i dag inga tecken på att bankerna skulle vilja dra sig undan från det garanterade området; tvärtom används det som ett argument i reklamen att vissa kontoformer är garanterade. Kommittén gör därför bedömningen att en regel av detta slag inte är nödvändig. Bestämmelsen i nuvarande 2 kap. 1 § bankrörelselagen bör därför slopas och inte ersättas med någon ny med liknande innehåll. Däremot bör banker, liksom andra institut som tillhandahåller konton som omfattas av garantin, inte kunna utan särskilda skäl neka någon att öppna ett sådant konto (8.3).

Slopadet av ovan angivna bestämmelse innebär att en bank inte längre har skyldighet att ta emot inlåning från alla som vill sätta in pengar på konto i banken. Inte heller har en bank skyldighet att ta emot andra medel. Däremot innebär kommitténs förslag till bankrörelsedefinition att en bank måste ta emot medel som är uppsägningsbara med mindre en månads varsel från någon för att bedriva bankrörelse.

6.6.1 EG-rätten

Begreppet kreditinstitut är centralt i EG-regleringen. Kreditinstitut definieras i första och andra banksamordningsdirektiven (77/80/EEG och 89/646/EEG) som "företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och att bevilja krediter för egen räkning." Ordalydelsen är något märklig såtillvida att den närmast ger vid handen att det är företag vars verksamhet endast består i angiven verksamhet som betecknas som kreditinstitut. Enligt artikel 3 i andra banksamordningsdirektivet skall medlemsländerna "förbjuda personer eller företag som inte är kreditinstitut att driva rörelse som omfattar inlåning från allmänheten." Från förbudet undantas emellertid "mottagande av insättningar eller andra medel" bl.a. "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."

I definitionen av kreditinstitut ingår alltså ledet "från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel" medan artikel 3 dels använder enbart "inlåning", dels "mottagande av insättningar eller andra medel" utan allmänhetsrekvisit. Det framgår inte av dessa direktiv huruvida avsikten med de skilda uttrycksätten är en innehållsmässig skillnad men det får förmodas att så är fallet.

Till ledning för tolkningen av de olika uttrycken kan nämnas att i direktivet om system för garanti av insättningar (94/19/EG) så definieras insättning, såvitt nu är aktuellt, på följande sätt: "ett tillgodohavande i form av inlåning eller som ett tillfälligt led i normala banktransaktioner och som ett kreditinstitut måste betala tillbaka enligt de lagliga och avtalsmässiga villkor som är tillämpliga, och alla fordringar i form av värdepapper som har ställts ut av kreditinstitut. – Andelar i brittiska och irländska "building societies" bortsett från andelar som utgör en form av eget kapital i enlighet med artikel 2, skall anses vara insättningar. – Obligationer som uppfyller villkoren i artikel 22.4 i rådets direktiv 85/611/EEG av den 20 december 1985 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag), skall inte anses vara insättningar."

En förutsättning för en tolkning som jämför olika direktivs innehåll är att direktiven är inbördes konsistenta. Av direktivet om insättningsgaranti framgår att termen insättning omfattar det som avses med termen inlåning. Vidare framgår att alla fordringar, med visst angivet undantag, i form av värdepapper som ställts ut av kreditinstitut räknas som insättning. När det gäller värdepapper finns alltså ett visst mått av cirkelresonemang i definitionerna; kreditinstitut är företag som tar emot insättningar och (vissa) insättningar är värdepapper som har ställts ut av kreditinstitut. Det kan konstateras att innehållet i begreppet insättning ligger relativt nära det som kommittén avser med mottagna medel. Den avgörande skillnaden synes vara att det inte finns något krav på att insättningar skall vara uppsägbara till betalning med kort varsel.

Det finns en del som tyder på att begreppet inlåning genomgående har en mer inskränkt betydelse än insättning. Å andra sidan stadgas i artikel 3 i andra banksamordningsdirektivet, som nämnts, att endast kreditinstitut får ta emot inlåning. Från förbudet är emellertid undantaget insättningar eller andra medel under de förutsättningar som nämnts tidigare. Skulle terminologin i direktivet om insättningsgaranti tillämpas leder detta till att undantaget i en mening har ett vidare tillämpningsområde än huvudregeln, något som knappast kan vara avsikten. Denna tolkning får också stöd av en jämförelse med den engelska versionen av andra banksamordningsdirektivet. Där har nämligen både huvudregeln och undantaget samma lydelse. Systematiken skulle bli mer logisk om förbudet att ta emot inlåning i stället tolkas som ett förbud att ta emot insättningar, i den mening som termen används i direktivet om insättningsgaranti.

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns oklarheter vad gäller innebörden av några av de mest centrala begreppen i direktiven, framförallt det i detta sammanhang mest aktuella begreppet inlåning. Åtminstone en del av oklarheterna torde kunna förklaras med bristande pre-

cision i språket vid utarbetandet av den svenska versionen av direktiv-en. Det tycks stå klart att EG-rätten kräver någon form av reglering och övervakning av verksamhet som innefattar inlåning. Mycket tyder dock på att det inte är fråga om samma krav på offentlig tillsyn som gäller för kreditinstitut. Vidare ankommer det på varje medlemsland att utforma den reglering som bedöms erforderlig för att skydda insättare och investerare.

Det är här fråga om verksamhet som ligger utanför det område som kommittén identifierat som skyddsvärt. Detta talar för att kommittén inte skall behandla frågan om vilka krav som enligt EG-rätten måste ställas på företag som tar emot inlåning. Det förefaller dock otillfredsställande att kommittén lämnar ett förslag om avskaffande av bankernas ensamrätt att ta emot inlåning som inte går att genomföra utan att frågan om vilka krav som skall ställas på dem som föreslås få ta emot inlåning först har utretts i annan ordning. Kommittén återkommer därför till denna fråga i kapitel 16.

7 Reglering av kapitalförsörjningen – motiv och avgränsningar

7.1 Inledning

En av det finansiella systemets huvuduppgifter är att omallokera sparande från de hushåll och företag som har överskott på resurser till dem som har underskott på kapital under en viss period. Som framgår av kapitel 1 är en väl fungerande kapitalförsörjning viktig för ekonomins utveckling och kan därför sägas vara skyddsvärd. Den fråga som skall behandlas i detta kapitel är huruvida det också föreligger skyddsbehov som motiverar reglering.⁷⁴

Mer specifikt är frågan som skall behandlas vilka motiv som finns för reglering av de finansiella företag som deltar i kapitalförsörjningen. Dessa utgörs huvudsakligen av de institut som i dag betecknas banker, försäkringsbolag, kreditmarknadsföretag, värdepappersbolag och fondbolag. I kapitel 1 finns en beskrivning av det svenska finansiella systemet med en redogörelse för de olika instituttyperna. Den funktionella ansats som kommittén genomgående har valt att använda innebär emellertid att analysen inte utgår från existerande institutioner. I stället utgår den från institutionernas funktioner, dvs. de tjänster som de tillhandahåller. De tjänster som är av betydelse för kapitalförsörjningen beskrivs i avsnitt 7.2. Där framkommer att tjänsterna kan delas in i två huvudkategorier; finansieringstjänster och mäklartjänster.

De finansiella företagen har traditionellt varit särreglerade av två skäl, dels för att skydda det finansiella systemets funktionsförmåga, det s.k. *systemskyddsintresset*, dels för att skydda enskilda individer, det s.k. *konsumentskyddsintresset*. Som redogörs för i inledningen till betänkandet är kommitténs utgångspunkt att huvudsyftet med den näringsrättsliga lagstiftningen skall vara att uppnå ett gott systemskydd. Ett gott systemskydd är också till gagn för konsumenterna. I detta kapitel skall det utredas huruvida det finns ett *systemskyddsbehov* när det gäller kapitalförsörjningen, dvs. ett behov av att genom reglering skydda vissa i kapital-

⁷⁴ Skyddsvärdet avspeglar den betydelse en viss funktion eller verksamhet har för samhällsekonomin. Skyddsbehov uppstår när skyddet av en skyddsvärd funktion eller verksamhet inte är tillräckligt utan regleringar. Se inledningen till betänkandet för en utförligare diskussion av de två termerna.

försörjningssystemet skyddsvärda funktioner för att uppnå en väl fungerande kapitalförsörjning. Det skall också utredas huruvida det finns ett *konsumentskyddsbehov*, dvs. ett behov av att skydda enskilda aktörer genom särreglering av företag som deltar i kapitalförsörjningen.

I kapitel 5 redogörs för olika systemrisk, dvs. risker för att det finansiella systemet skall utsättas för omfattande störningar. Där beskrivs hur finansiella problem i ett institut kan spridas till andra institut. Spridning kan ske både genom direkta kopplingar mellan de finansiella företagen som uppstår via betalningsväsendet och handeln på de finansiella marknaderna och genom att förväntningarna hos investerare och insättare i instituten påverkas så att de drar tillbaka sin finansiering av instituten. Dessa spridningseffekter innebär att det finns en latent instabilitet i det finansiella systemet, eftersom problem i ett enskilt institut kan skaka hela systemet.

I kapitel 6 argumenterar kommittén för att det i syfte att skydda betalningsväsendets funktionsförmåga föreligger motiv att reglera vissa betalningsförmedlare, nämligen sådana som bedriver betalningsförmedling i ett generellt betalsystem och som tar emot medel som är uppsägningsbara med kort varsel. Kommittén föreslår att dessa kriterier skall utgöra grunden för en ny bankrörelsedefinition. I avsnitt 7.3 utreds om det finns ett motsvarande *systemskyddsbehov* när det gäller kapitalförsörjningen, dvs. om det är motiverat att reglera vissa institut som deltar i kapitalförsörjningen för att skydda kapitalförsörjningen som sådan.

Kapitalförsörjningssystemet är betydligt mer mångfacetterat än betalningsväsendet. Det förekommer många olika typer av aktörer, finansiella instrument och tjänster. Även om den övervägande delen av kapitalallokeringen sker med hjälp av finansiella företag, sker en del direkt på marknader. Risker för att *hela* kapitalförsörjningssystemet skall slås ut samtidigt kan därför betraktas som obefintlig.

Många aktörer har dock inte tillgång till alla delar av kapitalförsörjningssystemet, utan är beroende av att en viss specifik del av systemet fungerar. Exempelvis är många småföretag beroende av att kunna få finansiering från ett finansiellt företag som tillhandahåller finansieringstjänster, dvs. bedriver *finansieringsverksamhet*. För dessa aktörer räcker det inte att värdepappersmarknaden fungerar. Således måste risken för att väsentliga delar av kapitalförsörjningssystemet slås ut beaktas. I avsnitt 7.3 analyseras vilka verksamheter som är väsentliga för kapitalförsörjningen och därmed skyddsvärda och vilket behov det finns att reglera dessa verksamheter för att skydda kapitalförsörjningen.

I avsnitt 7.4 diskuteras motiv till reglering från *konsumentskyddssynpunkt*. Kommittén konstaterar i kapitel 6 att solida institut utgör såväl ett

systemskydd som ett viktigt konsumentskydd. När det gäller institut som är väsentliga för systemstabiliteten sammanfaller således de två skyddsintressena i detta avseende.

Finansieringsverksamhet bygger ofta på en upparbetad relation mellan finansieringsföretaget och kunden. En kund till ett finansieringsföretag vill därför veta att företaget är stabilt. Detta centrala konsumentskyddsintresse får anses tillgodosett genom den systemskyddande regleringen, eftersom denna reglering syftar till att instituten skall vara solida och därmed stabila. När det gäller övriga konsumentskyddsintressen på finansieringsområdet, som t.ex. intresset av skäliga avtalsvillkor, anser kommittén att dessa främst bör tillvaratas genom annan lagstiftning än den som kommittén ser över. Aktuell lagstiftning är t.ex. konsumentkreditlagen, olika lagar om avtalsvillkor, lagen om handel med finansiella instrument, bestämmelser om utformning av prospekt och straffbestämelsen om ocker.

Som diskuteras utförligare i avsnitt 7.4, anser kommittén att det ur konsumentskyddssynpunkt är tillräckligt att konsumenter av finansieringstjänster *har tillgång till* solida finansieringsföretag. Kommittén anser därför att finansieringsföretag, som inte behöver regleras av systemskyddskäl, inte heller behöver regleras av konsumentskyddskäl.

En slutsats i avsnitt 7.3 är att en enskild *mäklarverksamhet* inte är skyddsvärd, eftersom tillhandahållande av mäklartjänster i regel inte är beroende av att det finns en upparbetad relation mellan kunden och mäklarföretaget. Detta innebär i princip att det inte finns något systemskyddsskäl att reglera mäklarverksamheter. Som beskrivs i kapitel 5, skulle emellertid ett fallissemang i t.ex. ett värdepappersbolag kunna skada värdepappersmarknadens funktionsförmåga och därigenom få effekter på banker och andra skyddsvärda institut. En analys av motiv för reglering av värdepappersbolag och andra mäklarföretag på grund av denna typ av systemrisker bör inkludera bl.a. clearingens funktionssätt. En sådan analys görs inte i detta betänkande.

Eftersom mäklarverksamhet inte i samma utsträckning som finansieringsverksamhet bygger på relationer, är ett mäklarföretags kunder inte på samma sätt beroende av företagets fortlevnad. Det kan således inte sägas vara ett starkt konsumentskyddsintresse att mäklarföretag är stabila. Däremot finns ett intresse hos kunderna att veta vilka värdepapper en mäklare köper för kundernas räkning. Kunden har också ett intresse av att det inte uppstår några felaktigheter i hanteringen av värdepappere. Detta konsumentskyddsintresse är det som närmast avses med investerarskydd. Det finns ett förslag till ett svenskt investerarskydd (prop. 1998/99:30). Dels på grund av detta, dels på grund av att kommittén

anser att systemskyddsbehovet på detta område bör utredas ytterligare, avger kommittén inga förslag till reglering på mäklarområdet i detta betänkande.

Analysen i detta kapitel leder fram till förslag till en definition av den *finansieringsverksamhet* som bör särregleras och stå under tillsyn. Förslagen redovisas i avsnitt 7.5. Företag som inte omfattas av annan finansiell lagstiftning och som bedriver rörelse i vilken ingår tillståndspliktig finansieringsverksamhet benämns *kreditmarknadsföretag*. Företag som bedriver finansieringsverksamhet men omfattas av annan finansiell lagstiftning behandlas i avsnitt 7.5.3.4. Det måste betraktas som en naturlig utgångspunkt att bankernas verksamheter regleras i bankrörelselagen. Således avspeglas de överväganden som görs i detta kapitel inte endast i reglerna för kreditmarknadsföretag, utan också i bankrörelselagen.

7.2 De finansiella företagens roll i kapitalförsörjningssystemet

Finansiella företag fyller flera funktioner i kapitalförsörjningssystemet. I det följande redogörs kort för de viktigaste tjänsterna som tillhandahålls av finansiella företag. I kapitel 1 beskrivs vilken typ av finansiellt företag som tillhandahåller en viss tjänst i dag.

Finansiella företag tillhandahåller olika typer av *finansieringstjänster*. Det gemensamma för dessa tjänster är att de minskar finansieringskostnaderna genom att minska informations- och andra transaktionskostnader. Genom att det går åt mindre resurser för finansiering av investeringar och konsumtion, kan mer resurser användas i annan verksamhet. Därför är institutens tjänster även samhällsekonomiskt värdefulla. I kapitel 1 delas finansieringstjänsterna in i kredittjänster, investeringstjänster och emissionstjänster.

De mest betydelsefulla bland finansieringstjänsterna är utan tvivel *kredittjänsterna*. Kredittjänster innebär inte bara finansiering av en kredit, utan omfattar allting som ett finansiellt företag gör i samband med en kredit; utvärdering av låntagaren, eventuell säkerhet och syftet med lånet; hantering av säkerheter; fortlöpande övervakning av låntagaren samt rådgivning till låntagaren och ibland även direkt ingripande i låntagarens verksamhet när denne har finansiella problem.

Det finns flera skäl till att många av dessa tjänster tillhandahålls effektivare av finansiella företag än av marknaden. Finansiering via värdepappersmarknaden medför relativt stora fasta administrationskostnader, som gör det olönsamt att låna upp små volymer på marknaden. Vidare skulle finansiering på marknaden i regel innebära att flera aktörer skulle

behöva kontrollera låntagaren, vilket skulle innebära att mer resurser skulle gå åt till utvärdering och övervakning. Hanteringen av säkerheter blir vidare mer komplicerad vid marknadsfinansiering. Dessutom är finansiella företag aktiva under lång tid och kan därför minska kostnaderna för informationsinhämtning genom att ha långsiktiga relationer till sina kunder.

Finansieringsformen behöver inte alltid vara kredit för att företaget skall kunna tillhandahålla kredittjänster. Likartade tjänster kan tillhandahållas vid t.ex. leasing och factoring.

Leasing innebär att finansieringsföretaget hyr ut produktionsfaktorer och varor till kunden. Exempelvis kan ett företag i stället för att låna medel till köp av en maskin som skall användas i verksamheten, hyra denna maskin av ett finansieringsföretag som köper maskinen för egen räkning. För finansieringsföretaget beror skillnaden mellan leasing och kredit på vilken alternativ användning maskinen (i detta fall) har, dvs. i vilka andra verksamheter som denna maskin kan användas. Om maskinen inte har någon bra alternativ användning är alternativvärdet lågt. I detta fall löper finansieringsföretaget i stort sett samma risk vid leasing som vid kreditgivning och måste därför liksom vid kreditgivning göra en bedömning av kundens kreditduglighet. Med ett högt alternativvärde, t.ex. om det vore frågan om en kopieringsmaskin, kan leasing däremot innebära mindre risk, eftersom finansieringsföretaget äger kopieringsmaskinen och därmed de facto har lättare att förfoga över den om kunden skulle hamna i betalningssvårigheter.

Ett företag har i regel utestående fakturor, dvs. det väntar på att få betalt från kunder. Företaget kan antingen låna med kundfordringarna som säkerhet eller sälja dem till ett finansieringsföretag. Sådan finansieringsverksamhet brukar kallas factoring. Vid factoring behöver det finansiella företaget inte bara bedöma företagets betalningsförmåga, utan även sannolikheten för att kunderna till företaget kan betala sina skulder. I Sverige är fakturabelåning den vanligaste formen av factoring, men den kombineras ofta med kreditriskhantering som innebär att factoringinstitutet övertar risken för försummad betalning. Factoring kombineras ofta med andra tjänster såsom reskontrahering, likvidmottagning och annan service åt factoringkunderna som t.ex. hjälp med bokföring och inkassering.

Investmenttjänster innebär att ett institut köper aktier eller på annat sätt bidrar med riskkapital i ett annat företag. Förutom att utvärdera och övervaka företaget, kan investmentföretaget även såsom ägare utöva direkt kontroll av företagets verksamhet.

Emissionstjänster består i att ett institut hjälper till att emittera värdepapper på marknaden och ibland även garanterar att emissionen skall lyckas. Det senare innebär att institutet åtar sig att själv köpa alla eller

en del av de nyemitterade värdepapperen till ett visst pris i fall ingen annan är villig att köpa till detta pris. Förutom analys av marknaden och det administrativa arbetet i samband med utgivningen, består emissionstjänsterna av utvärdering av kunden. Dessutom ingår ofta i emissionstjänsten ett åtagande att bedriva handel i och ställa kurser för det emitterade papperet.

Det finns finansiella företag som deltar i kapitalförsörjningssystemet som mäklare, dvs. som mellanhänder på värdepappersmarknaden. *Mäklartjänsterna* minskar finansieringskostnaderna genom att förbättra pris-sättningen och genom att underlätta för köpare och säljare att handla på värdepappersmarknaden och minska deras sökkostnader. Mäklaren kan dels hjälpa köpare och säljare att finna varandra (broker), dels själv agera motpart (dealer). Andra mäklartjänster är emissionstjänster, som beskrivs ovan, och marketmaking, som innebär att mäklaren åtar sig att till angivna priser köpa och sälja ett visst papper.

7.3 Motiv till reglering från systemskyddssynpunkt

Kommittén konstaterar att de tjänster som finansiella företag tillhandahåller är av stor betydelse för kapitalförsörjningen och att ett väl fungerande kapitalförsörjningssystem i sin tur är viktigt för samhället och därmed skyddsvärt.

Som framgår av analysen i kapitel 5, finns det risk för att många finansiella företag fallerar samtidigt, eftersom fallissemang i ett institut kan dra med sig flera. Dessa spridningsrisker är särskilt stora i betalningssystemet, men även kreditgivningsinstitut som inte är betalningsförmedlare och därmed inte bank är utsatta. Spridningsriskerna skapar ett skyddsbehov därför att de utgör risk för att det finansiella systemets funktionsförmåga allvarligt försämras. Detta i sin tur beror på att systemets funktionsförmåga i flera avseenden är beroende av de verksamma instituten. Om det vore så att institut som fallerade snabbt kunde ersättas av nya institut som tillhandahöll likvärdiga tjänster som de fallerade instituten, skulle fallissemangen inte hota systemets funktionsförmåga. I sådant fall skulle det inte föreligga något skyddsbehov och därmed ingen anledning att reglera institutens verksamhet från systemskyddssynpunkt. En förutsättning för att det skall vara motiverat med reglering av institutens verksamhet från systemskyddssynpunkt är således generellt sett att inte bara funktionen som sådan, utan även det enskilda institutets verksamhet, är skyddsvärd.

Ett systemskyddsbehov, dvs. ett behov av att reglera i syfte att skydda kapitalförsörjningssystemets funktionsförmåga, uppstår därför att det på grund av spridningsrisker finns risk för att många skyddsvärda verksamheter slås ut samtidigt, vilket skulle medföra stora kostnader för samhället. De privata aktörerna kan ha anledning att beakta skyddsvärdet i den *enskilda* verksamheten. Exempelvis torde en låntagare, som för sin finansiering är beroende av att ha en lånerelation med ett institut, försöka välja ett stabilt institut och institutet i sin tur har anledning att prissätta den risk som låneförbindelsen utgör.⁷⁵ De privata aktörerna har däremot inte anledning att beakta vad som händer *andra* institut (inklusive deras kunder och finansiärer) om deras eget institut skulle gå omkull. Spridningsrisker gör det viktigt att förhindra ett överdrivet risktagande.

Eftersom falllisseman i ett institut på grund av misskötsel kan medföra att även välskötta institut får problem, måste regleringen inriktas på att minska risken för misskötsel. Eftersom regleringen emellertid aldrig helt kan förhindra att institut får problem måste den också inriktas på att göra skyddsvärda institut motståndskraftiga mot falllisseman i andra institut likaväl som mot förändringar i makroekonomiska förhållanden. Hur motståndskraftigt ett institut behöver vara beror dels på skyddsvärdet i verksamheten, dels på risken för att det blir smittat av problem i andra institut eller utsatt för andra störningar. Genom att de skyddsvärda instituten blir motståndskraftiga mot störningar minskar inte bara risken för att de blir smittade, utan även risken för att de smittar andra. På så sätt kan ett stabilare system uppnås och kapitalförsörjningssystemets funktionsförmåga skyddas.

Skyddsbehov uppstår när skyddsvärda verksamheter är störningskänsliga. Att spridningseffekterna inte är lika stora och förloppet inte är lika snabbt i finansieringssektorn som i betalningssystemet tyder således på att skyddsbehovet är mindre i det förnämnda fallet. I vissa fall kan en finansieringsrörelse vara motståndskraftig genom sin konstruktion. I dessa fall finns inget skyddsbehov och därmed krävs ingen reglering ur systemskyddssynpunkt. Nedan följer en redogörelse först för faktorer som påverkar *skyddsvärdet* i en verksamhet och sedan för faktorer som påverkar *skyddsbehovet*.

⁷⁵ På grund av informationsproblem och bristande konkurrens behöver i och för sig inte skyddsvärdet i en enskild verksamhet beaktas fullt ut i marknadslösningen. Som diskuteras i avsnitt 7.4, utgör detta ett motiv till konsumentskydd. Samtidigt kan det utgöra ett motiv till reglering ur systemskyddssynpunkt eftersom det är problematiskt ur systemskyddssynpunkt att det enskilda skyddsvärdet inte beaktas när spridningsrisker förekommer.

7.3.1 Skyddsvärdet i enskilda finansieringsverksamheter

När det gäller skyddsvärdet i enskilda verksamheter föreligger det en skillnad mellan mäklarverksamhet och finansieringsverksamhet. När det gäller mäklarverksamhet är inte institutet beroende av någon speciell information om kunden och det är relativt små kostnader förbundna med att etablera mäklarrörelse. Det är därför svårt att tänka sig att det kan uppstå en situation där det finns en betydande brist på mäklare. En enskild mäklarverksamhet är således inte skyddsvärd. Detta innebär i princip att det inte föreligger behov att reglera mäklarverksamhet ur systemskyddssynvinkel. Det är emellertid möjligt att om en dealer (mäklare som tar egna positioner) fallerar, kan det leda till panikartade utförsäljningar av värdepapper från andra aktörer på grund av rädsla för stora prisfall. Eftersom stora utförsäljningar kan skapa stora prisfall, finns det en självuppfyllande mekanism liknande den som finns vid uttagsanstomningar mot en bank eller ett finansieringsföretag. Eftersom banker har relativt stora värdepappersportföljer finns det risk för att en mäklares fallissemang kan medföra problem för bankerna. Innan det är möjligt att dra slutsatsen att det av denna anledning krävs reglering av dealers, måste värdepappersmarknadens funktionssätt utredas, vilket inte görs i detta betänkande.

Beträffande finansieringsverksamhet beror skyddsvärdet i ett enskilt instituts verksamhet på behovet för institutets kunder att skaffa annan finansiering, om institutet upphör med verksamheten och hur lätt de har att vid behov finna annan finansiering. Kunderna kan ha många alternativa finansieringsmöjligheter. Exempel på sådana finansieringsmöjligheter är finansiering från andra institut av såväl samma som av annan typ, från utländska institut och genom emission av värdepapper. I dessa fall medför ett instituts fallissemang, förutom de administrativa kostnader som allmänt uppstår i samband med ett fallissemang, endast kostnader till följd av att det tar tid för kunden att ordna med ny finansiering. Vissa kunder kan vara begränsade till att finna ett annat institut av samma eller närbesläktad typ. I dessa fall uppstår ytterligare samhällsekonomiska kostnader om de verksamma instituten inte klarar av att försörja alla kreditvärdiga kunder till det fallerade institutet. Andra kunder kan över huvud taget ha svårt att finna alternativ finansiering till rimligt pris, vilket kan medföra stora samhällsekonomiska kostnader.

Hur lätt kunderna har att finna annan finansiering, om det institut som de har anlitat upphör med verksamheten, beror bl.a. på hur många de är, dvs. hur omfattande institutets verksamhet var. Genom kapitaltäckningskraven begränsas den totala mängden utlåning av mängden eget kapital i den finansiella sektorn. Eftersom det tar tid för nya institut att

etablera sig och för etablerade institut att öka mängden eget kapital, kan det vara svårt för många att samtidigt erhålla annan finansiering på kort sikt. Ju mindre finansieringsverksamhet ett institut har, desto mindre risk är det för att dess kunder inte skall få ny finansiering på grund av allmän kapitalbrist i den finansiella sektorn, om det skulle upphöra med verksamheten. Även om flera av dess kunder inte skulle få ny finansiering på grund av att andra finansieringsinstitut fruktar att de är dåliga kreditrisker, skulle effekterna på samhällsekonomin bli begränsade när verksamheten är liten. Således finns en gräns under vilken verksamhetens ringa omfattning medför att skyddsvärdet inte motiverar reglering ur systemskyddssynpunkt.

Skyddsvärdet i en finansieringsverksamhet beror också på hur akuta finansieringsproblem kunderna skulle få om institutet upphör med verksamheten. Om kunden har ett fast lån som löper på flera år, t.ex. som är fallet med många hypotekslån, så dröjer det innan kunden behöver ordna ny finansiering, eftersom finansieringsföretagets konkurs normalt sett inte utgör grund för att säga upp redan lämnad kredit till betalning. Det ger kunden tid att etablera kontakt och bli analyserad av ett nytt finansieringsinstitut. Det ökar också sannolikheten för att andra institut har expanderat verksamheten och nya institut har etablerats när det är dags att förnya kontraktet. Därmed innebär en flerårig finansiering mindre risk för att kunden inte skall få ny finansiering på grund av kapitalbrist i den finansiella sektorn. För en finansieringsverksamhet där kontrakten till väsentlig del har lång löptid är således skyddsvärdet lågt, även om en och annan kund har kort återstående löptid på sitt kontrakt. En verksamhet där kontrakten i huvudsak har kort löptid är således mer skyddsvärd än en verksamhet där kontrakten är fleråriga.

En förutsättning för bedömningen är dock att det inte utan särskilda villkor finns möjlighet till förtida uppsägning. Hur akut finansieringsproblemet är beror inte bara på löptiden på kontraktet, utan även på uppsägningsvillkoren. Om det råder brist på eget kapital i den finansiella sektorn, kan övriga finansieringsinstitut ha svårt att köpa upp tillgångarna i ett institut som skall avvecklas. Detta är speciellt aktuellt om det är frågan om att avveckla ett stort institut eller om hela systemet har drabbats av t.ex. en kraftig lågkonjunktur som medför att många låntagare samtidigt får svårt att klara betalningar på lån. I ett sådant läge måste institutet avveckla alla tillgångar för vilket det är möjligt på annat sätt än genom försäljning. Detta innebär att krediter kommer att sägas upp till betalning så snart som möjligt.

Skyddsvärdet beror inte bara på den rådande finansieringens löp- och uppsägningstid, utan även på i vilken mån kunden kommer att behöva ny finansiering i framtiden. Exempelvis kan ett företag som befinner sig i en uppbyggnadsfas och är beroende av *nyttillskott* av kapital vara känsligt

för att dess tillhandahållare av finansieringstjänster fallerar även om det är frågan om ett investmentbolag som har satt in riskkapital i företaget. Känsligheten här beror inte främst på finansieringsformen, utan i vilken mån relationen involverar privat information.

Skyddsvärdet beror också på effekterna av att kunderna inte lyckas finna en alternativ finansieringskälla. Exempelvis medför det troligtvis mindre kostnader för ett företag att skjuta på en investering i t.ex. en ny maskin, så länge det inte är fråga om en för rörelsen fullständigt nödvändig maskin, än att tvingas ställa in betalningar på grund av likviditetsbrist. Även kostnaderna för samhället torde vara större i det senare fallet, eftersom inställda betalningar kan ge upphov till spridningseffekter.

Skyddsvärdet i finansieringsverksamheten beror slutligen både på typen av kunder och vad dessa kunder typiskt använder finansieringen till, dvs. ändamålet med finansieringen. Exempelvis har ett stort företag, vars finansiella tillstånd analyseras av börsanalytiker och ratingföretag och därigenom blir allmänt känt, lättare att finna alternativ finansiering, än ett småföretag, vars finansiella tillstånd endast är känt av företagets kreditgivare. Således är en finansieringsrörelse som riktar sig till småföretag i regel mer skyddsvärd än en som riktar sig till storföretag. Det är också lättare att finna alternativ finansiering till en investering i t.ex. en maskin med bra andrahandsvärde (under förutsättning att kreditgivaren kan tillgodogöra sig maskinen som säkerhet), än en ny rörelsekredit. Således är den typ av finansieringsrörelse som består i att förse företag med rörelsekrediter mer skyddsvärd än en finansieringsrörelse som är inriktad på långsiktig finansiering.

En slutsats från analysen ovan är att det är relativt svårt att avgränsa vad som är skyddsvärd finansieringsverksamhet, eftersom skyddsvärdet i högre grad beror på kundens egenskaper och vad finansieringen skall användas till än på finansieringsverksamhetens art. Exempelvis kan leasingverksamhet rikta sig till samma kategori av kunder som kreditgivningsverksamhet och vara lika skyddsvärd. Ibland är en viss typ av verksamhet inriktad på en speciell kategori kunder som använder finansieringen till en viss bestämd sak, men i regel är kunderna mer heterogena än så. Helt klart är dock att både omfattningen på verksamheten och i vilken mån den bygger på privat information har betydelse för skyddsvärdet. Vidare har längden på löp- och uppsägningstiden på finansieringskontrakten betydelse för skyddsvärdet.

7.3.2 Faktorer som påverkar skyddsbehovet

I föregående avsnitt konstaterades att vissa finansieringsinstitut kan vara väsentliga för en fungerande kapitalförsörjning och därmed skyddsvärda. På grund av spridningseffekter kan det finnas anledning att ställa högre krav på dessa institut än vad som ställs på vanliga företag i syfte att skydda kapitalförsörjningen. Skyddsbehovet ökar med störningskänsligheten i de skyddsvärda verksamheterna. Analysen i kapitel 5 visar att störningskänsligheten i ett institut för *det första* beror på hur rörelsen finansieras, för *det andra* på vilka tjänster som institutet tillhandahåller och för *det tredje* på genomlysbarheten i rörelsen.

7.3.2.1 Finansiering av rörelsen

Finansiärernas tilltro till institutens betalningsförmåga är en förutsättning för de flesta instituts verksamhet. Om finansiärerna blir tveksamma till ett instituts finansiella förmåga, blir de ovilliga att finansiera det. Hur kraftiga störningar som kan komma från denna källa beror på egenskaperna hos såväl finansieringen som tillgångarna samt i vilken grad egenskaperna skiljer sig åt. Här skall finansieringens egenskaper diskuteras, medan matchning av tillgångar och skulder diskuteras i nästa avsnitt.

Kort finansiering, dvs. finansiering med kort löp- eller uppsägnings- tid, medför att institutet blir extra känsligt för störningar som påverkar finansiärernas förtroende för institutet. Om finansiärerna blir tveksamma till institutets betalningsförmåga, kan de nämligen snabbt dra tillbaka sin finansiering. Detta kan i sin tur medföra att institutet hamnar i en likviditetskris.

Den typ av kort finansiering som traditionellt har varit förknippad med uttagsanstormningar är inlåning på konto. Det karakteristiska för inlåning är att insättaren när som helst kan ta ut sina pengar, må så vara mot en viss avgift i vissa fall. Att medlen är omedelbart uppsägningsbara är i praktiken nödvändigt om de är avsedda för att användas till transaktioner. Detta har dock, som redogörs mer utförligt för i kapitel 5, avvisidan att många insättare kan ta ut sina medel samtidigt om de börjar misstro institutets betalningsförmåga.

Kommittén anser emellertid att företag som ger krediter skall tillåtas ta emot inlåning eller andra medel som är återbetalningspliktiga med kort varsel. Det bör dock inte vara tillåtet att finansiera kreditgivning eller annan finansieringsverksamhet med återbetalningspliktiga medel från allmänheten utan tillstånd och tillsyn. För det första är risken för att en uttagsanstormning mot ett finansieringsföretag sprids till kreditmark-

nadsföretagen och till bankerna stor. För det andra träffas dessa företag av EG:s definition av kreditinstitut och måste därmed stå under tillsyn.⁷⁶

Som redogörs för i kapitel 5 kan problemet med uttagsanstormningar minskas något av att medlen omfattas av den statliga insättningsgarantin. Samtidigt skapar en statlig garanti andra motiv till reglering; såsom garant har staten ett intresse av att se till att instituten inte tar överdrivna risker som ökar de förväntade kostnaderna för garantin. I dag är det en viss typ av insättningar i bank och värdepappersbolag som omfattas av garantin. Som diskuteras utförligt i kapitel 8, föreslår kommittén att motsvarande insättningar i kreditmarknadsföretag också skall omfattas av den statliga insättningsgarantin. Dessa företag skall ändå underkastas tillsyn av systemstabilitetsskäl.

De finansiella företagen har även annan kort finansiering än inlåning såsom exempelvis interbanklån. Risken för att denna finansiering skall dras tillbaka till följd av misstro får anses vara minst lika stor som risken för en uttagsanstormning från insättare. Således kan skyddsbehovet vara lika stort även om institutet inte tar emot inlåning.

Med längre löptid utan förtida uppsägningsmöjligheter på finansieringen, som t.ex. vid långa obligationslån, riskerar inte institutet att finansieringen snabbt dras tillbaka. All tidsbegränsad finansiering måste dock omsättas, vilket kan vara problematiskt om misstro mot institutets betalningsförmåga har uppstått. Ju längre löptid finansieringen har, desto mindre känsligt är dock institutet för finansiärernas förväntningar. Med en skuldstock med lång duration och väl spridda förfalldatum, är det endast en mindre del av finansieringen som på kort tid kan bortfalla.

Institut som finansierar rörelsen huvudsakligen med aktiekapital och förlagslån är allmänt motståndskraftiga mot störningar, eftersom denna finansiering inte kan dras tillbaka. Således finns det inga skäl från systemskyddssynpunkt att reglera sådana institut, oavsett vilken typ av finansiell verksamhet de bedriver.

⁷⁶ Icke-finansiella företag skall kunna ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten utan tillstånd från Finansinspektionen. Det finns två skäl för att det inte är nödvändigt med tillståndsplikt för dessa företag. För det första bedriver de inte skyddsvärd verksamhet ur perspektivet det finansiella systemets funktionsförmåga. För det andra är risken liten för att en uttagsanstormning mot ett icke-finansiellt företag skall spridas till skyddsvärda finansiella företag. Däremot skall vissa krav ställas på dessa företag, se kapitel 16.

7.3.2.2 Sammansättning av tjänster

Ovan diskuteras hur finansieringens egenskaper påverkar skyddsbehovet, oberoende av tillgångarnas egenskaper. Skyddsbehovet minskar emellertid om ett instituts tillgångar har samma egenskaper som dess finansiering, dvs. om tillgångar och skulder är matchade beträffande löp- och uppsägningstid. Om de är fullständigt matchade kan institutet inte hamna i en likviditetskris till följd av att dess finansörer drar tillbaka finansieringen. Ett exempel på detta är ett företag som köper in en portfölj av tillgångar med en viss löptid och finansierar köpet genom att ge ut obligationer med samma löptid som tillgångarna (t.ex. ett specialföretag för värdepapperisering).

Vilka möjligheter ett institut har att matcha tillgångar och skulder hänger samman med vilken kombination av tjänster som institutet tillhandahåller. Om ett institut kombinerar finansieringstjänster med likviditetstjänster ökar skyddsbehovet. Som beskrivs närmare i kapitel 1, tillhandahåller institut likviditetstjänster genom tillgångsomvandling, dvs. institutets finansörer har kortare löp- eller uppsägningstid på sina fordringar på institutet än vad institutet har på sina tillgångar. Således kan per definition inte ett institut som tillhandahåller likviditetstjänster matcha löptiden på tillgångar och skulder.

Att matcha löptiden på tillgångar och skulder är vidare betydligt svårare om finansieringen är kortfristig än om den är långfristig. Matchning innebär att ett institut som har kort finansiering endast kan tillhandahålla korta krediter vilket inte är förenligt med de flesta kunders önskemål om lång löptid på finansieringen. Om institutets skulder är omedelbart uppsägningsbara, är matchning omöjlig.

För institut som tillhandahåller finansiering som i hög grad bygger på privat information är tillgångarna ofta illikvida. Kunden kan i regel inte betala tillbaka lånet utan ny finansiering från institutet, eftersom ett annat institut inte utan vidare är berett att ge ett nytt lån för att lösa det gamla. Detta innebär att oberoende av formell löptid är lånet att betrakta som en lång placering. Ett bra exempel på detta är banklån till företag. Även om dessa ofta är omedelbart uppsägningsbara från bank-ens sida, är de illikvida eftersom banken inte kan räkna med att få tillbaka hela lånet om det sägs upp. För institut som tillhandahåller denna typ av finansiering är det därför i praktiken omöjligt att matcha en kort skuldsida.

Som framgår av kapitel 5, ökar ett instituts störningskänslighet ytterligare om det förutom likviditetstjänster kombinerar finansieringstjänster med betalningstjänster. I betalningsväsendet uppstår finansiella kopplingar mellan betalningsförmedlarna som innebär att betalningssvårigheter i ett institut kan spridas till andra betalningsförmedlan-

de institut. Institut som väljer denna kombination av tjänster måste enligt kommitténs förslag ha oktroj för att bedriva bankrörelse och regleras av bankrörelselagen.

Störningskänsligheten kan också öka om ett institut kombinerar finansieringstjänster med handlartjänster. Kopplingar uppstår mellan institut genom handeln på marknaderna. Om ett institut inte kan fullgöra sina åtaganden, kan dess motparter få finansiella problem. Till bilden hör att genom handel på värdepappersmarknaden kan ett instituts finansiella risksituation ändras mycket snabbt. Institut som handlar på värdepappersmarknaden blir vidare känsliga för prisutvecklingen på marknaden. Om det inträffar ett kraftigt fall i priserna, t.ex. på grund av att utländska investerare säljer ut svenska värdepapper i stor skala, kan många institut få finansiella problem samtidigt. Å andra sidan kan ett instituts möjlighet att hantera ränterisker öka om det kombinerar finansieringsverksamhet med värdepappersrörelse.

7.3.2.3 Rörelsens genomlysbarhet

Om finansiärerna har svårt att bedöma värdet av institutets tillgångar, har de också svårt att bedöma institutets betalningsförmåga och kan därmed bli mer osäkra och lättpåverkade. Således är skyddsbehovet större om rörelsen är svår att genomlysas.

Det finns ett samband mellan skyddsvärdet i en verksamhet och skyddsbehovet såtillvida att skyddsvärda verksamheter tenderar att vara svåra att genomlysas. Slutsatsen från analysen i avsnitt 7.3.1 är att skyddsvärdet ökar i den mån verksamheten bygger på privat information som införskaffas under en långvarig relation. Av samma anledning som det är svårt att definiera vad som är skyddsvärd verksamhet, är det svårt att ange vilka verksamheter som är svåra att genomlysas. Exempelvis kan leasing av bilar vara lättvärderad, medan ett kontrakt där ett institut hyr ut en speciell maskin till ett företag är lika svårvärderat som ett lån till företaget i fråga.

7.3.2.4 Slutsatser

En slutsats från analysen ovan är att skyddsbehovet avtar med löp- och uppsägningstiden på *institutets* finansiering. Med längre löptid på finansieringen ökar institutets möjligheter att matcha denna löptid på tillgångssidan. Institut som huvudsakligen har mycket lång finansiering kan vara oreglerade, eftersom de är motståndskraftiga mot störningar genom sin konstruktion. Institut som har en kortare löptid på skulderna än på tillgångarna bör däremot regleras. Ju kortare finansiering och ju mer

illikvida tillgångar ett institut har desto närmare bör det följas av tillsynsmyndigheten.

Vidare kan skyddsbehovet eventuellt öka om ett institut kombinerar finansieringstjänster med handlartjänster. Detta kan lösas genom att det som i dag krävs särskilt tillstånd för att bedriva värdepappersrörelse och att de institut som har sådant tillstånd ägnas särskild uppmärksamhet av Finansinspektionen.

Skyddsbehovet avtar med möjligheten att genomlysna rörelsen, men som redan påpekats är det praktiskt svårt att avgränsa vad som är mer eller mindre genomlysbar rörelse. I stället bör krav ställas på att institut som ägnar sig åt tillståndspliktig finansieringsverksamhet bedriver och organiserar rörelsen så att den är genomlysbar. Samtidigt bör tillsynsmyndigheten ägna mer uppmärksamhet åt institut som av sakliga skäl har en mindre genomlysbar rörelse.

Eftersom spridningsrisken får anses vara mindre mellan institut som inte är betalningsförmedlare, behöver de inte uppfylla samma soliditetskrav som banker. Ett syfte med att ställa högre krav endast på ett fåtal tillsynsobjekt är att möjliggöra för tillsynsmyndigheten att koncentrera tillsynsinsatserna på de institut som utgör de största systemriskerna.

7.3.3 Avvägningar vid reglering

Som framgår av avsnitt 7.3.2 beror skyddsbehovet i hög grad på att tillgångs- och skuldsidan i institut som bedriver skyddsvärd finansieringsverksamhet inte är matchade beträffande löptid och uppsägningsvillkor. En drastisk åtgärd som i teorin skulle öka stabiliteten i kapitalförsörjningen skulle vara att kräva att institut som bedriver skyddsvärd finansieringsverksamhet skall matcha löp- och uppsägningstid på tillgångs- och skuldsidan. Det är emellertid svårt att överblicka kostnaderna av ett sådant krav, som i praktiken skulle förhindra bankerna att såsom i dag finansiera kreditgivning med inlåningsmedel. Dessutom är ett sådant krav svårt att genomföra rent praktiskt, eftersom, som påpekats i avsnitt 7.3.2.2, en matchning på papperet inte är detsamma som en matchning i realiteten. Det senare kan i många fall vara omöjligt att åstadkomma.

Slutsatsen är att ett krav på matchning inte är lämpligt. Det är emellertid önskvärt att lagstiftningen inte försvårar uppkomsten av institut vars affärsidé är att ha en matchad tillgångs- och skuldsida. Vidare bör tillsynen koncentreras till de institut där skuldsidan är betydligt mer likvid än tillgångssidan.

7.4 Motiv till reglering från konsumentskyddssynpunkt

I detta avsnitt analyseras vilka motiv som finns till att reglera finansiella företag som deltar i kapitalförsörjningen i syfte att skydda konsumenter. Med konsument avses här en konsument av finansiella tjänster, dvs. en kund till ett finansiellt företag. Även ett företag som köper finansiella tjänster är således konsument i denna bemärkelse.

Det mest centrala konsumentskyddsintresset på det finansiella området måste anses vara intresset för att instituten skall kunna fullfölja gjorda åtaganden. I de fall ett instituts finansieringstjänster är baserade på särskild information om kunden som institutet har skaffat som underlag för sin finansiering, är institutets soliditet och stabilitet väsentlig för kunden. Inte minst för mindre och medelstora företag är relationen till finansieringsföretaget i regel av långsiktig karaktär. Om institutet skulle läggas ned bryts relationen och institutets information om företaget riskerar att försvinna. Företaget kan då få svårt att snabbt få fram nya krediter och kan tvingas inskränka eller, i värsta fall, lägga ner sin verksamhet. Liknande svårigheter kan drabba hushållskunder. I dessa fall är den enskilde kunden angelägen om att veta att det institut som kunden anlitar är tillförlitligt och kan fullfölja gjorda åtaganden.

Även ett instituts finansiärer är angelägna om att kunna bedöma institutets stabilitet. Det gäller uppenbart för en insättare som sätter in pengar på ett konto i ett institut och vill vara säker på att få tillbaka dem och kunna disponera medlen i enlighet med de villkor som gäller för kontot i fråga. Insättaren vänder sig till institutet som kund, i syfte att köpa en lividitetsförsäkring eller, mer allmänt, för att få hjälp att förvalta ett sparkapital. Tjänstens karaktär gör att kunden samtidigt blir finansiär av institutets verksamhet, men insättaren har normalt inget intresse av att ta nämnvärda finansiella risker med inlåningsmedlen. Även finansiärer som kan tänka sig att ta vissa risker med sitt sparkapital, vill åtminstone kunna bedöma riskerna. De vill också ha kontroll över att risken med finansieringen inte blir mycket större än vad de från början räknade med, t.ex. på grund av moral hazard-problem. I annat fall blir de ovilliga att finansiera institutet i fråga.

Således har såväl institutets kunder som dess finansiärer intresse av att kunna bedöma motpartens stabilitet. Samtidigt kan det vara svårt för utomstående att bedöma finansiella företags tillförlitlighet. Det gäller i särskilt hög grad hushåll och mindre företag. Det kan således sägas vara ett konsumentskyddsintresse att institut som tillhandahåller finansiella tjänster av stor betydelse för hushåll och företag är stabila.

En reglering som syftar till solida institut tillgodoser således både systemskyddsintresset och detta konsumentskyddsintresse. Frågan som skall behandlas i detta avsnitt är om det av konsumentskyddsskäl finns anledning att reglera institut som inte föreslås bli reglerade av systemskyddsskäl.

Resonemanget hittills gäller institutets förmåga att fullfölja gjorda åtaganden. Konsumentskyddsintresset innefattar även vad som kan betecknas skälighet i behandlingen av kunder. När det gäller detta konsumentskyddsintresse, som kommittén anser är viktigt, bör det tillgodoses genom annan lagstiftning än den som kommittén ser över i detta betänkande. Motiven bakom den näringsrättsliga lagstiftningen bör renodlas till att avse ett gott systemskydd. Syftet är att möjliggöra en koncentration av tillsynen till de institut som är väsentliga för systemstabiliteten och därigenom förbättra systemskyddet. Civilrättslig och marknadsrättslig reglering på finansieringsområdet finns bl.a. i konsumentkreditlagen, marknadsföringslagen, olika lagar om avtalsvillkor och kreditupplysningslagen.

Konsumentkreditlagen (1992:830) reglerar all kreditgivning till enskild medborgare i egenskap av privatperson. Lagen innehåller, förutom bestämmelser om god kreditgivningssed, bestämmelser om marknadsföring och information, kreditavtalets utformning, ränta och avgifter, kontantinsatser, betalning av skuld i förtid samt bestämmelser om upphörande i förtid av ett kreditavtal.

Kreditgivning till företag omfattas inte av konsumentkreditlagen. För dessa kunder finns bl.a. lagen (1978:599) om avbetalningsköp mellan näringsidkare, som innehåller vissa tvingande skyddsregler på området. Det finns också ett förslag att utvidga tillämpningsområdet för lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare. I Ds 1998:45 "Reformerade försäkringsrörelseregler" föreslås en ändring i lagen om avtalsvillkor mellan näringsidkare som innebär att lagen skall gälla även för verksamhet som står under tillsyn av Finansinspektionen. Förslaget innebär att en sammanslutning av näringsidkare eller en enskild näringsidkare ges rätt att få avtalsvilkors skälighet prövade av marknadsdomstolen även på det finansiella området.

Marknadsföringslagen från år 1995 är tillämplig då en näringsidkare marknadsför eller efterfrågar produkter i sin näringsverksamhet. Lagens syfte är att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenterna och näringsidkarna. Lagen är tillämplig inom alla branscher oavsett om det gäller t.ex. bilförsäljning eller kreditgivning eller andra finansiella tjänster.

Huvudsyftet med kreditupplysningslagen (1973:1173) är att förhindra att kreditupplysning leder till otillbörligt intrång i den personliga in-

tegriteten genom innehållet i de upplysningar som förmedlas eller genom att oriktiga eller missvisande uppgifter lagras eller lämnas ut.

Således finns ett relativt omfattande regelverk som syftar till att stärka konsumenternas ställning bl.a. på det finansiella området. Det är möjligt att lagstiftningen som syftar till ett gott konsumentskydd bör ses över, bl.a. för att ge småföretagen ett tillräckligt skydd. Kommittén anser emellertid att detta i sådana fall bör ske i annan ordning, eftersom varken skyddsintresset eller lagstiftningen är samma som här.

Synen att motiven bakom den näringsrättsliga regleringen av de finansiella företagen bör renodlas till att avse ett gott systemskydd skiljer sig något mot den som rått tidigare.

Motiven bakom lagen om finansieringsverksamhet är i mångt och mycket desamma som motiven bakom den tidigare lagen om finansbolag. I förarbetena till 1988 års finansbolagslag framhöll föredragande statsrådet att konsumentskyddsintressena bör ha en framskjuten plats vid all verksamhet på kreditmarknaden⁷⁷. Med anledning härav ansågs auktorisation och tillsyn vara ett betydelsefullt och nödvändigt inslag för alla företag som bedrev finansieringsverksamhet riktad mot konsumenter.

Kommittén instämmer i att konsumentskyddsintressena bör tas tillvara, men anser inte att detta löses bäst genom auktorisation och tillsyn av Finansinspektionen. Risker är att målet att bevara institutens soliditet kommer i konflikt med ansvaret för konsumentskyddsfrågor. I det senare fallet har myndigheten att hävda konsumenternas intressen även om de skulle gå ut över institutens lönsamhet. På liknande sätt kan det tänkas uppstå målkonflikter mellan soliditets- och konkurrenstillsyn genom att låg konkurrens vanligen bidrar till ökad stabilitet. Den allmänna observationen att ett entydigt mål underlättar styrningen av en organisation, talar för att skilja soliditetstillsynen från den som syftar till ett gott konsumentskydd.

7.4.1 Låntagarskydd

En låntagare, som har byggt upp en långsiktig relation med ett finansieringsinstitut i syfte att säkra sin finansiering, kan drabbas hårt om institutet upphör med verksamheten. Detta gäller speciellt små och medelstora företag och i viss mån hushåll. Andra institut, som inte känner till låntagaren, kan av flera skäl vara ovilliga att bidra med finansiering. Detta gäller inte minst om låntagarens finansieringsföretag har fått finansiella problem, eftersom andra institut då har anledning att misstänka att det hade dåliga kunder.

⁷⁷ Prop. 1987/88:149 s. 13 f.

Långa kreditrelationer förutsätter normalt att kreditgivaren lever vidare i någon form, varför ett soliditetsvillkor kan uppfattas som ett tillräckligt låntagarskydd. Kommittén har konstaterat att finansieringsföretag som är betydelsefulla för antingen betalningsväsendet eller kapitalförsörjningen, skall regleras och stå under statens soliditetstillsyn. I sådana fall är låntagarskyddet därför en biprodukt av systemskyddet och kräver inga ytterligare insatser. Frågan är om det finns skäl att reglera finansieringsinstitut som inte är reglerade ur systemskyddssynpunkt för att skydda låntagarna. Kommittén gör den bedömningen att lagstiftaren kan överlåta till låntagarna att avgöra om de vill anlita institut som har tillstånd och står under tillsyn av Finansinspektionen eller oreglerade företag. Dessutom kan en granskning av institutens verksamhet skötas i privat regi, t.ex. genom kreditvärderingsinstitut eller auktorisation av branschorgan. Hushåll och företag kan antas efterfråga hjälp från specialister med att utvärdera oauktoriserade institut och instituten har i regel ett motsvarande intresse att få sin verksamhet granskad och godkänd av oberoende specialister. De vill visa sina kunder att de är tillförlitliga, eftersom det kan vara en förutsättning för att de skall kunna locka till sig kunder och erhålla finansiering.

Vissa institut kan anse det fördelaktigt att stå under statlig tillsyn eftersom det kan skapa större förtroende hos kunder och finansiärer. Dessutom kan institut vilja bli godkända som kreditinstitut för att erhålla ett s.k. europass, dvs. en möjlighet att bedriva finansiell verksamhet i alla EU-länder. Kommittén anser emellertid att dessa skäl inte är tillräckliga för att lagstiftningen skall omfatta institut som inte bedöms som skyddsvärda från systemskyddssynpunkt. Det är angeläget att begränsa antalet tillsynsobjekt i syfte att koncentrera tillsynens resurser till de institut som är av betydelse för systemstabiliteten.

7.4.2 Insättarskydd

Som redan sagts vill insättare att institutet skall kunna fullgöra sina åtaganden gentemot dem. Frågan i detta avsnitt är om detta intresse går utöver systemskyddsintresset. Denna fråga behandlas också i kapitel 6. Där behandlas om det från konsumentskyddssynpunkt är motiverat att reglera alla företag som tar emot inlåning på konto, eller om det är tillräckligt att det finns säkra alternativ att tillgå. Som framgår av redogörelsen anser kommittén att lagstiftaren kan lämna till medborgarna att välja mellan att anlita institut under tillsyn och icke-auktoriserade aktörer. Det viktiga är att de blir informerade om vilka aktörer som står under tillsyn så att de kan fatta beslut på riktiga premisser.

Som redogörs för i avsnitt 7.3.2.1, anser kommittén att när det gäller företag som bedriver finansieringsverksamhet finns det systemskyddsskäl att kräva tillstånd för att denna verksamhet skall få kombineras med inlåning eller mottagande av andra återbetalningspliktiga medel. Således sammanfaller systemskyddsintresset helt med konsumentskyddsintresset i detta avseende.

I kapitel 6 behandlas därefter frågan om den typ av reglering av instituten som är motiverad ur systemskyddssynpunkt räcker för att ta till vara insättarnas intressen. Kommitténs bedömning är att det i allmänhet är fallet. Däremot är det ur samhällsekonomisk synpunkt önskvärt att medborgarna har tillgång till *en* i praktiken helt riskfri och likvid placeringsform. Såsom redogörs för i kapitel 8 kan detta anses vara tillgodosett genom insättningsgarantin.⁷⁸

Även om det i princip är tillräckligt att vissa insättningar i bank är garanterade för att tillgodose behovet av ett säkert placeringsalternativ, anser kommittén att samma typ av insättningar⁷⁹ som omfattas av insättningsgarantin i bank skall vara garanterade i andra finansiella företag än banker. Garantin kan för det första, såsom beskrivs i kapitel 5, verka systemstabiliserande, även om den först och främst är att betrakta som ett konsumentskydd. Kommittén anser för det andra att det förhållandet att andra finansiella företag än banker tillåts att ta emot garanterade insättningar kan stimulera konkurrensen på inlåningsmarknaden och även möjliggöra en framtida separation av betalnings- och likviditets-tjänster, som annars kan förhindras av bankernas monopol på statligt garanterade insättningar. Institut som tar emot medel från allmänheten och bedriver kreditgivning träffas för det tredje av EG:s definition av kreditinstitut och enligt EG-direktivet om system för insättningar (94/19/EG) skall insättningar i kreditinstitut omfattas av ett garantisystem.

Som redogörs för i kapitel 5, finns det andra motiv än systemstabilitet för att reglera institut som tar emot garanterade insättningar. För det första är det väsentligt att staten såsom garant får insyn i institutens verksamhet. För det andra kan en försäkring av insättningsgarantins slag skapa moral hazard-problem. I och med att inlåningen är försäkrad, har inte institutens ägare och ledning anledning att beakta den fulla kostnaden av ett fallissemang. Ett institut som befinner sig på fallrepet kan dessutom vara frestat att försöka spekulera sig ur krisen med hjälp av

⁷⁸ Se kapitel 1 för en kort beskrivning av insättningsgarantin.

⁷⁹ Med insättning avses i lagen om insättningsgaranti nominellt bestämda tillgodohavanden som är tillgängliga för insättaren med kort varsel.

insättarnas medel. Det är därför motiverat med reglering i syfte att minska kostnaderna för statens åtagande. Således bör alla företag som tar emot statligt garanterade insättningar vara reglerade oavsett om det är motiverat med reglering ur systemskyddssynpunkt eller inte.

7.4.3 Placerarskydd

Det är inte bara insättare i ett institut som är angelägna om att institutet skall kunna fullfölja gjorda åtaganden, utan detta gäller även institutets övriga finansärer, här kallade placerare. En skillnad mellan en placerare och den typiske insättaren är emellertid att placeraren medvetet väljer att bli finansär av institutets verksamhet. Finansieringen av institutet är i detta sammanhang ett av många placeringsalternativ som är tillgängliga för placeraren. Ur samhällsekonomisk synpunkt är det önskvärt att tillse att det finns ett säkert placeringsalternativ tillgängligt för medborgarna. När det gäller övriga placeringar får placeraren förväntas väga risk mot avkastning i valet mellan de olika placeringarna. Det kan inte anses utgöra ett beaktansvärt skyddsintresse att staten skall garantera alla placeringar i finansiella företag. Det är därför viktigt att det framstår som klart att statlig tillsyn av ett företag av systemstabilitetsskäl inte innebär en garanti för att företaget är helt säkert eller en garanti av alla fordringar på företaget.

Det kan emellertid vara svårt för en utomstående att bedöma risken i en finansieringsrörelse. Placerare kan därför vilja anlita någon som utvärderar finansieringsföretagets rörelse. När det gäller institut som står under statlig tillsyn av systemstabilitetsskäl, kan det tyckas att det finns samordningsfördelar med att staten sköter denna utvärdering åt placerarna. Kommittén anser emellertid att det är angeläget att placerarna gör en egen bedömning eller anlitar någon annan som utvärderar institutets rörelse och inte enbart förlitar sig på Finansinspektionens tillsyn. Detta ökar stabiliteten genom att instituten måste uppfylla vissa krav från placerarna för att erhålla finansiering. Det bör inte heller komma i fråga att till skydd för placerarna utsträcka reglering och tillsyn till att gälla institut som inte är väsentliga för systemstabiliteten.

Även om placerarna kan tänka sig att ta vissa risker med sitt sparkapital, vill de, förutom att kunna bedöma den, ha kontroll över att risken med finansieringen inte blir mycket större än vad de från början räknade med, t.ex. på grund av moral hazard-problem. Att förhindra en sådan riskförändring kan ses som en av tillsynens uppgifter när det gäller institut som är väsentliga ur systemsynpunkt. När det gäller andra finansiella företag får placerarna använda sig av de medel som placerare allmänt har till sitt förfogande. Att utsträcka den statliga tillsynen till

alla finansiella företag för att i detta avseende skydda placerarna är inte rimligt; den kan i så fall lika gärna utsträckas till att gälla alla företag, även de icke-finansiella.

Ett undantag från ovanstående utgörs av de finansiella företag vars uppgift är att agera mellanhand mellan småsparare och företag genom att för småspararnas räkning köpa värdepapper utgivna av företag och förvalta dem i en värdepappersfond. Småsparare har i regel små möjligheter att utnyttja de medel som finns för placerare att kontrollera ett företags verksamhet. Utan statlig reglering skulle småspararna därför troligtvis inte vända sig till dessa företag. I stället skulle de välja att sätta in pengarna i något institut som står under statlig tillsyn. För att ge småspararna tillgång till värdepappersmarknaden kan det därför finnas skäl att reglera dessa företags verksamhet, trots att de inte är väsentliga från systemskyddssynpunkt. Detta görs i lagen (1990:1114) om värdepappersfonder. Det ingår inte i kommitténs uppdrag att se över lagstiftningen på detta område.

En kund till en mäklare har också ett intresse av att det inte uppstår några felaktigheter i hanteringen av värdepapperen. Detta konsumentskyddsintresse är det som närmast avses med ett gott investerarskydd.

Genom EG:s direktiv om system för ersättning till investerare (97/9/EG) åligger det Sverige att införa ett investerarskydd. I prop. 1998/99:30 föreslås att investerarnas rättigheter och hur dessa rättigheter skall bevakas skall regleras i en lag om investerarskydd. Enligt förslaget skall en rätt till ersättning inträda om ett värdepappersinstitut går i konkurs och det vid avvecklingen av institutet inte går att betala likvida medel eller lämna ut finansiella instrument till en kund. Kommittén anser att detta konsumentskyddsintresse därigenom får anses vara tillgodosett.

7.5 Avgränsningar av regleringen på finansieringsområdet

Slutsatsen från analysen i föregående avsnitt är att det ur systemskyddsperspektiv finns skäl att reglera viss finansieringsverksamhet. Ett gott systemskydd utgör också det främsta konsumentskyddet. Däremot anser kommittén att det inte finns anledning att av konsumentskyddsskäl reglera finansieringsföretag som inte föreslås bli reglerade av systemskyddsskäl inom ramen för den lagstiftning som är föremål för kommitténs översyn.

Som sades inledningsvis anser kommittén att systemriskerna på värdepappersmarknaden måste utredas ytterligare, varför kommittén inte ger några förslag på mäklarområdet i detta betänkande.

Som också påpekas i inledningen anser kommittén att det är naturligt att företag som omfattas av annan finansiell lagstiftning inte skall behöva tillstånd även enligt lagen om finansieringsrörelse för att bedriva den finansieringsverksamhet som de har rätt till enligt den lagstiftning som styr deras verksamhet. Således är frågan här vilka av de finansieringsföretag som inte bedriver bankrörelse (enligt kommitténs förslag), försäkringsrörelse eller värdepappersrörelse som skall vara tillståndspliktiga enligt lagen om finansieringsrörelse. Dessa företag skall benämnas *kreditmarknadsföretag*.

7.5.1 Huvudregeln för tillståndspliktig finansieringsrörelse

Kommitténs förslag: Med finansieringsrörelse avses rörelse i vilken ingår näringsverksamhet som har till ändamål att till allmänheten lämna kredit eller ställa garanti för kredit eller i finansieringssyfte förvärva fordringar eller upplåta lös egendom till nyttjande. Finansieringsrörelse får, enligt huvudregeln, endast drivas efter tillstånd av Finansinspektionen.

Till grund för en legaldefinition av tillståndspliktig finansieringsverksamhet bör ligga en bedömning av olika verksamheters skyddsvärde och skyddsbehov. Syftet med regleringen är att skyddsvärda verksamheter skall vara motståndskraftiga mot störningar för att skydda kapitalförsörjningen. Skyddsbehov uppstår när en skyddsvärd verksamhet är störningskänslig. Verksamheter som inte är skyddsvärda bör inte regleras med den typ av lagstiftning som här är aktuell.

Bedömningen av *skyddsvärdet* är mångfacetterad. Det är inte så enkelt att en verksamhet antingen är skyddsvärd eller inte, utan skyddsvärdet i de finansiella företagens olika verksamheter återfinns på en glidande skala. Vidare minskas skyddsvärdet av varje enskild verksamhet med tillkomsten av nya aktörer och utvecklingen av nya alternativa finansieringsinstrument. Skyddsvärdet hos en given verksamhet varierar alltså även över tiden. Trots dessa svårigheter måste en avgränsning göras av vilken verksamhet som skall regleras.

En slutsats från analysen i avsnitt 7.3.1 är att skyddsvärdet i en verksamhet är beroende av i vilken mån hushåll och företag har svårt att finna nya finansierare om det finansieringsföretag de anlitar upphör med

verksamheten. Verksamhet som har till ändamål att finansiera stat, kommun eller finansiella företag kan inte anses skyddsvärd, eftersom dessa kunder torde ha många alternativa finansieringskällor. Det kan beskrivas som att det är verksamhet som är riktad till *allmänheten* som är skyddsvärd. För en närmare diskussion av allmänhetsbegreppet se avsnitt 7.5.4.

En annan slutsats är att det är svårt att närmare avgränsa vad som är skyddsvärd finansieringsverksamhet, eftersom skyddsvärdet i högre grad beror på kundens egenskaper och vad finansieringen skall användas till än på finansieringsverksamhetens art. Att använda olika kundkategorier som grund för en avgränsning, utöver vad som redan gjorts i förra stycket, av vad som är skyddsvärd finansieringsverksamhet är emellertid inte lämpligt. En sådan indelning måste göras relativt fin, varigenom gränsdragningsproblem oundvikligen uppstår. Till detta kommer att en sådan detaljerad indelning torde medföra problem ur ett tillsynsperspektiv. Inte heller är det praktiskt möjligt att använda ändamålet med investeringen som grund för avgränsningen. Ett undantag utgör finansiering av egna produkter (se avsnitt 7.5.3.1).

Av avsnitt 7.3.1 framgår också att löptiden på finansieringskontraktet och uppsägningsvillkoren är av betydelse för skyddsvärdet. Om kontraktet har lång löptid utan förtida uppsägningsmöjlighet, är skyddsvärdet lågt. Således skulle i princip inte ett finansiellt företag som endast bedriver finansieringsverksamhet på dessa villkor behöva vara reglerat. Att använda finansieringskontraktens löptid och uppsägningsvillkor som grund för en avgränsning av vad som är skyddsvärd finansieringsverksamhet är emellertid inte heller det praktiskt möjligt av flera skäl. För det första skulle det lägga en omfattande uppgift på tillsynsmyndigheten att kontrollera kontraktens utformning. För det andra är det inte alltid klart vad som gäller om finansieringsinstitutet kommer på obestånd. Exempelvis när det gäller leasing är leasetagaren inte skyddad vid finansieringsföretagets obestånd. Huvudregeln är nämligen att leasetagarens nyttjanderätt till egendomen inte är skyddad vid utmätning för finansieringsföretagets skuld eller i dess konkurs.⁸⁰ Slutligen skulle en sådan avgränsning strida mot EG-rätten i de fall institutet finansierar sig med upplåning från allmänheten.

⁸⁰ Leasingutredningen har föreslagit regler om sakrättsligt skydd för finansiell leasing av lös sak. Reglerna innebär att leasetagarens rätt enligt leasingavtalet (leasingrätten) får ett motsvarande skydd som etablerade sakrätter som äganderätt och panträtt. Förslaget som presenterats i leasingutredningens slutbetänkande *Finansiell leasing av lös egendom* (SOU 1994:120) bereds av Justitiedepartementet.

I praktiken återstår således endast att använda *finansieringsformen* som grund för avgränsningen, trots att det med en sådan lösning inte går att uppnå önskvärd precision. För att inte riskera att skyddsvärda verksamheter med skyddsbehov hamnar utanför definitionen anser kommittén att det är lämpligt med en relativt vid definition som riskerar att i viss mån träffa även icke skyddsvärda verksamheter.⁸¹

7.5.1.1 Kreditgivning

Begreppet *kredit* bör ingå i definitionen av finansieringsverksamhet, eftersom en stor del av kreditgivningen hos finansieringsföretagen är skyddsvärd. Hushåll och små och medelstora företag med finansiellt underskott är i regel beroende av lån från något finansiellt företag. Begreppet kredit är mycket brett och täcker en rad olika finansieringsformer. Den indelning av kreditgivning som brukligen görs är efter typ av säkerhet, ändamål med krediten och liknande. Exempel är bostadslån, kontokortskrediter, reverslån, belåning av avbetalningskontrakt, osv.

All kreditgivning är i och för sig inte skyddsvärd. Ett åskådligt exempel på variationen i skyddsvärde är finansiering av hushållens bostäder. Denna finansiering är baserad på information som är relativt lättillgänglig, nämligen värdet på säkerheten och kredittagarens inkomster. Därutöver krävs en organisation för panthantering. Det medför inga större kostnader för hushållen att (när låneavtalet har löpt ut) byta från ett institut som ägnar sig åt bostadsfinansiering till ett annat. Bostadslån har olika löptider och en stor andel har en löptid på två år eller mer. Således är det långt ifrån alla bolånekunder som skulle behöva finna en ny finansiering omgående, om ett institut skulle fallera. Därmed skulle en enskild verksamhet kunna läggas ned utan att det uppstår några nämnvärda samhällsekonomiska kostnader. Samtidigt kan en verksamhet som består i att tillhandahålla rörliga krediter med kort uppsägningstid vara skyddsvärd. Som kommittén redan påpekat är det viktigt att all skyddsvärd kreditgivning blir reglerad och att definitionen hellre får vara för vid än för snäv. Det går inte heller att bortse från risken att fallissemang i ett bostadsinstitut skulle kunna få negativa effekter på skyddsvärda institut. Inte minst föreligger en sådan spridningsrisk gentemot bankerna. Således bör inget generellt undantag göras för finansiering av hushållens bostäder.

Vad som skall anses utgöra en kredit är inte självklart i alla delar. Att traditionella lån hör dit, oavsett de närmare formerna, torde inte kunna

⁸¹ Av en PM som kommittén har mottagit från Svenska Bankföreningen framgår att synen på hur det finansiella området bör regleras skiljer sig åt mellan olika länder. Det finns således ingen enhetlig reglering att ta efter på detta område.

sättas i fråga. Var gränsen mot köp av obligationer går är dock inte helt klart. Är obligationerna avsedda för handel på värdepappersmarknaden och obligationerna därmed kan betraktas som finansiella instrument är det knappast någon tvekan om att köp av sådana obligationer inte utgör kreditgivning. Det som formellt betecknas som köp av obligationer kan dock under vissa omständigheter i realiteten vara att betrakta som kreditgivning. Det skall inte vara möjligt att kringgå tillståndsplikt genom att ge krediter i form av obligationslån. Exempelvis om ett företag ställer ut obligationer som uppenbart inte är avsedda för omsättning på marknaden, utan det är uppgjort att ett visst finansieringsinstitut skall köpa alla obligationerna, är lånet att betrakta som kreditgivning. Var gränsen går måste i praktiken bestämmas i rättstillämpningen.

En verksamhets ändamål skall vara att meddela kredit för att den skall falla under definitionen av tillståndspliktig finansieringsverksamhet. Ett företag som i sin rörelse visserligen i någon funktionell mening lämnar sina kunder kredit men där ändamålet med verksamheten inte är finansieringsmomentet bör inte falla under det reglerade området. Ett exempel på detta är företag som vid en försäljning medger sina kunder att betala i efterskott mot faktura. Det är inte finansieringsmomentet som är det avgörande i denna konstruktion utan överväganden rörande den praktiska hanteringen. Ett annat exempel är kreditkortföretag som förmedlar betalningar mot betalning i efterskott mot faktura. Det centrala i denna verksamhet är betalningsförmedlingen och inte kreditmomentet. Så snart tiden för betalning utsträcks utöver vad som är hanteringsmässigt motiverat blir det emellertid aktuellt att bedöma om kreditmomentet har sådan betydelse att ändamålet med verksamheten är kreditgivning.

7.5.1.2 Utställande av kreditgaranti

Det finns institut som garanterar att ett visst företag fullgör sina åtaganden mot ett annat företag. Om garantin gäller fullgörandet av ett kreditåtagande brukar det kallas *kreditgaranti*. Kreditgarantier kan funktionellt sägas innebära en uppdelning av en kredittjänst i en finansieringsdel, som kreditgivaren åtar sig, och en del som gäller utvärdering av låntagarens betalningsförmåga som garantigivaren måste göra för att kunna bedöma risken med garantin. Hur långt renodlingen av de två funktionerna drivs i olika fall varierar. En bank får enligt gällande lagstiftning inte förlita sig på en garanti, dvs. en säkerhet, utan måste göra en egen kreditprövning. Garantigivaren tar på sig både kreditrisk, risken för att låntagaren fallerar, och likviditetsrisk, risken för att kreditgivaren får ont om likviditet till följd av uteblivna betalningar. Hur stor del av likviditetsrisken som garantigivaren tar över beror på hur garantin är utformad.

Det förekommer garantier både i form av enkel borgen och proprieborgen. Vid enkel borgen måste kreditgivaren först söka gäldenären innan han kan vända sig mot borgensmannen (garanti-givaren). Vid proprieborgen kan kreditgivaren däremot vända sig direkt till borgensmannen.

Enligt gällande ordning är det normalt att ett kreditärende initieras och i stora delar handläggs hos "kreditgivaren" och att en garanti infordras som säkerhet för krediten. Ingenting synes hindra en "omvänd" ordning i framtiden; kreditutvärdering och övrig handläggning sker hos ett institut som, när kreditbeloppet är utbetalat, överlåter fordringsrätten till någon annan men behåller kredit- och likviditetsrisken genom ett avtal som liknar en garanti.

En kredittagare borde kunde finna ett nytt finansieringsföretag som är villigt att ge kredit givet att det finns ett tillförlitligt företag som är villigt att stå som garant för kreditens fullgörande. Däremot kan det vara svårt att finna ett nytt företag som är villigt att stå för kreditrisken, om garantigivaren är beroende av privat information för sitt beslut att ställa garanti. Således kan en verksamhet som innebär meddelande av kreditgarantier vara lika skyddsvärd som en kreditgivningsverksamhet. Därför bör ställande av garanti för kredit ingå i definitionen av finansieringsrörelse.

7.5.1.3 Finansiering genom förvärv av fordringar

Som diskuterades i avsnitt 7.2, kan de tjänster som tillhandahålls vid kreditgivning även tillhandahållas i annan finansieringsverksamhet såsom exempelvis *factoring*. Den form av factoring som består i belåning av fakturor faller under begreppet kreditgivning, eftersom det rör sig om kreditgivning mot säkerhet i kredittagarens fordringsrätter. Den form av factoring som innebär finansiering genom förvärv av ett företags fakturafordringar kan däremot inte anses falla under termen kreditgivning. Eftersom denna finansieringstjänst (oavsett om det finns en återköpsrätt eller inte) funktionellt är mycket likartad med vanlig kreditgivning och även skyddsvärde och skyddsbehov är likartade bör även denna typ av factoring ingå i definitionen av finansieringsrörelse som skall regleras. Detta görs genom att rekvisitet "i finansieringssyfte förvärva fordringar" tas in i definitionen av finansieringsrörelse. Rekvisitet finns redan i en något annorlunda språklig dräkt i gällande lag. En förutsättning för att den form av factoring som inte faller under begreppet kreditgivning skall inkluderas i det reglerade området är dock att förvärvet av fordringarna ingår i en verksamhet med ändamål att någorlunda fortlöpande finansiera andras verksamheter (se nedan).

En finansieringsform som har många likheter med factoring är *avbetalningsfinansiering*. Med avbetalningsfinansiering menas att någon utomstående, t.ex. ett kreditmarknadsföretag, finansierar en avbetalningssäljares verksamhet. Detta sker genom lån mot säkerhet i säljarens fordran enligt avbetalningskontraktet och är således att betrakta som kreditgivning. Lån kan antingen ges mot varje enskilt kontrakt, eller baseras på summan av en säljares utestående avbetalningsfordringar. I det senare fallet har säljaren en rätt till kredit hos finansiären med ett i förväg bestämt tak för krediten. Finansiären kan emellertid alternativt köpa säljarens avbetalningsfordringar. Även om detta inte är speciellt vanligt förekommande i Sverige, bör även denna form av finansieringsverksamhet vara tillståndspliktig, eftersom den liksom factoring kan vara lika skyddsvärd som kreditgivning.

Alla förvärv av fordringar kan emellertid inte anses utgöra skyddsvärd finansieringsrörelse. *Förvärv av fordringar som kan bedömas ha endast ett visst restvärde*, dvs, som är i stort sett värdelösa för andra än företag specialiserade på att hantera problematiska fordringar, är inte skyddsvärd verksamhet och bör därför inte omfattas av lagen enligt kommitténs mening. Köpet av sådana fordringar är aldrig baserat på privat information om det säljande företaget, eftersom fordringarna avser tredje part. Således torde det vara möjligt att finna ett nytt finansieringsföretag som är villigt att köpa fordringarna, om det första upphör med verksamheten. Eftersom fordringarna i stort sett är värdelösa utgör försäljning av dessa fordringar till ett finansieringsföretag dessutom inget stort bidrag till det säljande företagens finansiering. Således skulle inte företaget påverkas nämnvärt av om finansieringsföretaget upphör med verksamheten. Det låga bidraget till finansiering försvarar att denna verksamhet *inte* betraktas som finansieringsverksamhet. Som på många områden uppstår emellertid ett gränsdragningsproblem som får lämnas till rättstillämpningen. Huruvida köpet av fordringarna skall betraktas som tillståndspliktig finansieringsverksamhet bör bero på i vilken mån köpet av denna fordringarna görs med finansiering som syfte.

7.5.1.4 Finansiering genom upplåtande av lös egendom till nyttjande

Även vissa delar av *leasing*verksamheten är funktionellt likartad med kreditgivning, nämligen det som brukar kallas finansiell leasing. När det gäller leasingverksamhet är det brukligt att skilja på *operationell* leasing och *finansiell* leasing. Med såväl operationell som finansiell leasing brukar avses uthyrning av lös egendom för viss bestämd tid. Den principiella skillnaden är att vid finansiell leasing är finansieringsmomentet det centrala medan operationell leasing huvudsakligen består av ett åtagande

om service och underhåll från en branschkundig upplåtare. Vid operationell leasing upplåts egendomen i regel för en kortare tid och en nyttjanderättshavare avlöser en annan. Finansiell leasing däremot innebär att leasingkunden avtalar med leasingföretaget, som är specialiserat på det finansiella innehållet i tjänsten och inte har någon specialkunskap i någon annan bransch, att detta skall förvärva viss bestämd egendom. Nyttjanderätten upplåts vanligen för längre tid, ofta för större delen av egendomens ekonomiska livslängd.

Det är vanligare att egendomen har ett högt nyttjandevärde endast för leasetagaren vid finansiell leasing än vid operationell leasing. Att egendomen har ett lågt alternativvärde innebär att leasegivaren är mer beroende av privat information vid finansiell leasing. Detta medför i sin tur att det kan vara svårare för kunden att finna ett nytt finansieringsföretag som är villigt att införskaffa motsvarande egendom om uthyraren går i konkurs. Motsvarande problem finns inte vid operationell leasing. Slutsatsen är således att skyddsvärdet i finansiell leasing är i princip detsamma som i kreditgivningsverksamhet, medan operationell leasing som regel inte är skyddsvärd. Det är således motiverat med reglering ur systemskyddssynpunkt endast när det gäller finansiell leasing.

Operationell leasing har också traditionellt varit undantagen från den finansiella lagstiftningens tillämpningsområde. Detta har skett genom att lagstiftningen endast varit avsedd att träffa verksamhet med ett betydande finansieringsmoment, dvs. finansieringsverksamhet. Eftersom det inte går att dra någon skarp gräns mellan vad som utgör finansiell leasing och vad som utgör operationell leasing finner kommittén det motiverat att även fortsättningsvis överlämna åt rättstillämpningen att avgöra vad som utgör tillståndspliktig finansieringsverksamhet på det här området. Det blir vid denna tillämpning fråga om att tolka orden "i finansieringssyfte" i lagtexten. Kan det finansierande momentet i transaktionerna sägas vara av underordnad betydelse bör verksamheten inte bedömas som tillståndspliktig.

7.5.2 Finansieringsverksamhet som bör falla utanför definitionen av tillståndspliktig finansieringsrörelse

7.5.2.1 Finansieringsverksamhet utan vinstsyfte eller av tillfällig natur eller i begränsad omfattning i samband med annan verksamhet

Finansieringsverksamhet bör inte utlösa tillståndspflicht om den inte bedrivs i vinstsyfte. Inte heller bör den utlösa tillståndspflicht om den inte bedrivs regelmässigt eller endast utgör en obetydlig del av företagets rörelse. Ett företag som tillfälligt eller i liten omfattning i anslutning till annan verksamhet ägnar sig åt verksamhet som i och för sig faller under definitionen av finansieringsrörelse skall alltså inte anses bedriva finansieringsrörelse. Detta gäller även finansieringsverksamhet som inte bedrivs med vinstsyfte.

I gällande rätt finns i definitionen av finansieringsverksamhet rekvisitet "näringsverksamhet som har till ändamål att" samt en uppräkningslista av de verksamheter som ingår i definitionen. Rekvisitetet fångar väl de ovan angivna ståndpunkterna. Rekvisitetet "näringsverksamhet" betyder att det skall vara fråga om en kommersiell verksamhet. Att verksamheten skall ha till "ändamål" någon av de tidigare nämnda verksamheterna som ingår i definitionen av finansieringsrörelse innebär att det skall vara fråga om verksamhet med såväl varaktighet och omfattning som regelbundenhet.

Ett exempel på finansieringsverksamhet som inte utgör näringsverksamhet är en frivillig hjälporganisationens kreditgivning till behövande personer. En sådan verksamhet har inget vinstsyfte. Ett ytterligare exempel är ett företags krediter till sina anställda med syfte att ge dessa en personalförmån.

Ett exempel på kreditgivning som inte har sådan varaktighet och omfattning att den blir tillståndspliktig är följande. Ett företag medger enligt villkoren för sitt kortsystem endast transaktioner där likviden dras från medel som är inestående hos företaget. Det är alltså fråga om debettransaktioner. Det kan i hanteringen av en stor mängd transaktioner av misstag uppkomma fall då kunder köper för mer än vad kunden har inestående på sitt konto. Företaget får därigenom en fordran på kunden och en form av kreditgivning kan sägas förekomma. Ändamålet med verksamheten är dock inte att ge krediter och den skall därför inte falla inom det tillståndspliktiga området.

Den föreslagna utformningen av lagstiftningen kan inte anses strida mot avsikten bakom EG:s banksamordningsdirektiv. Visserligen upp-

fyller ett industriföretag som ger ut obligationer och även ger vissa krediter i verksamheten i princip EG:s kriterier för att vara ett kreditinstitut. Detta kan dock inte antas vara avsikten bakom banksamordningsdirektiven. För att komma till rätta bl.a. med detta problem har i doktrinen,⁸² med stöd av den engelska direktivversionens uttryck "whose business is", diskuterats ett krav på just *varaktighet och omfattning*. Det sägs att ett företag i princip skall vara engagerat dagligen i aktiviteterna både på balansräkningens tillgångs- och skuldsida för att betraktas som ett kreditinstitut. Ett företag som tar emot medel från allmänheten i liten omfattning i anslutning till sin normala icke-finansiella verksamhet och dessutom beviljar krediter sägs därigenom inte behöva av nationella myndigheter bedömas som ett kreditinstitut. När det gäller industriföretag som ger ut obligationer (och meddelar krediter) torde, i enlighet med det angivna resonemanget, det i regel vara möjligt att undanta sådana eftersom upplåningen inte sker med den regelbundenhet, varaktighet och omfattning som direktivet utgår från.

7.5.2.2 Finansiering genom köp av finansiella instrument

Köp av finansiella instrument som omsätts på värdepappersmarknaden är inte skyddsvärd finansieringsverksamhet. Om innehavaren av instrumentet går i konkurs, påverkas inte utställarens finansiering och i regel inte heller möjligheten för denne att emittera nya finansiella instrument i framtiden. I lagen om finansiella instrument finns en definition av finansiellt instrument: fondpapper och annan rättighet eller förpliktelse avsedd för handel på värdepappersmarknaden. Med fondpapper menas bl.a. aktie och obligation samt sådana andra delägarätter eller fordringsrätter som är utgivna för allmän omsättning. Eftersom instrumenten är avsedda för handel är skyddsvärdet så lågt i verksamhet som består i att investera i sådant som betecknas som finansiella instrument att sådan verksamhet inte är att hänföra till finansieringsrör-else.

Köp av finansiella instrument som inte är avsedda för omsättning på marknaden, utan där emissionen är riktad till en viss köpare kan däremot vara skyddsvärd finansieringsverksamhet. Som utreds i avsnitt 7.5.1.1 kan köp av riktade obligationer i vissa fall vara lika skyddsvärd som kreditgivning och bör därmed vara tillståndspliktig verksamhet.

Även *investmentverksamhet* som innebär att finansieringsföretaget bidrar med riskkapital *genom köp av aktier* kan vara skyddsvärd om den bygger på privat information. Kunder till investmentföretaget som är

⁸² van Empel m. fl., Banking and EC Law Commentary, Amsterdam Financial Series, sid. 18-22.

beroende av nytillskott av kapital kan hamna i en besvärlig situation om investmentföretaget upphör med verksamheten. Eftersom kunden inte får något akut finansieringsproblem om investmentbolaget hamnar på obestånd, anser kommittén emellertid att detta skyddsvärde är så lågt att det inte föranleder reglering. Finansiering genom köp av aktier skall därför *aldrig* falla inom det reglerade området.

Gränsen mellan investmentverksamhet och övrig finansieringverksamhet är inte självklar. Typfallet av investmentverksamhet är köp eller tecknande av aktier, men även köp eller tecknande av obligationer, förlagslån och konvertibla skuldebrev kan vara att hänföra till investmentverksamhet. Som redan påpekats kan köp av obligationer i vissa fall vara att betrakta som kreditgivning. Avgörande för om köpet av instrumenten skall betraktas som kreditgivning bör förutom om de är avsedda för handel på den finansiella marknaden vara löp- och uppsägningsvillkoren på finansieringen. Exempelvis är skyddsvärdet vid köp av ett förlagslån med mycket lång löptid i praktiken det samma som vid aktieköp och bör därför inte falla inom det reglerade området.

7.5.2.3 Emissionstjänster

Ett annat sätt att bidra till finansiering är att *hjälpa till vid emission av värdepapper*. Finansieringsföretaget kan dels administrera emissionen, dels på olika sätt söka bidra till att emissionen lyckas. En möjlighet är att finansieringsföretaget garanterar emissionen genom att åtaga sig att köpa de aktuella värdepapperen till ett visst lägsta pris, ifall det inte finns avsättning för dem på marknaden till detta pris. Rent administrativa emissionstjänster är inte skyddsvärda, eftersom det inte torde vara några svårigheter att finna ett annat företag som kan tillhandahålla denna typ av tjänster, om det först tilltänkta företaget skulle upphöra med verksamheten. En garanti däremot kan vara beroende av att finansieringsföretaget har privat information om kunden. En garanti är inte bara en trygghet för företaget, utan kan också vara nödvändig för att övertyga placerarna på värdepappersmarknaden att dessa papper är värda att köpa. Således kan det vara svårt för företaget att låna på värdepappersmarknaden, om det förlorar sin garant. Problemen torde dock inte vara lika stora som de kan vara vid förlusten av en kreditgivare, eftersom företaget måste vara relativt välkänt för att det överhuvud taget skall kunna vara aktuellt med upplåning på värdepappersmarknaden. Kommittén anser därför att inte heller emissionstjänster skall regleras i den här lagstiftningen. Företag som kan emittera värdepapper har i regel flera finansieringsalternativ och är inte beroende av ett enda finansieringsföretag för sin finansiering.

På samma sätt som vid köp av obligationer kan det uppstå gränsdragningsproblem som måste avgöras i rättstillämpningen. Om ett finansieringsföretag skulle garantera en emission av värdepapper av ett företag som investerare på värdepappersmarknaden inte känner till och därmed inte är villiga att finansiera, skulle garantin för att emissionen kan genomföras i praktiken vara likvärdig med en kredit och skall då också betraktas som kreditgivning. För att en verksamhet skall anses vara tillståndspliktig fordras dock att företaget systematiskt garanterar emissioner av värdepapper som investerare på värdepappersmarknaden inte är villiga att köpa.

7.5.2.4 Värdepapperisering

Värdepapperisering är en teknik för att finansiera en portfölj av finansiella fordringar på värdepappersmarknaden. Den bygger på att portföljen sätts ihop så att det går att beräkna den förväntade betalningsströmmen från portföljen, t.ex. med hjälp av historiska data. Med den förväntade betalningsströmmen som grund för prissättningen går det att finansiera portföljen genom utgivning av värdepapper, exempelvis obligationer.

Värdepapperisering är en växande företeelse internationellt (se avsnitt 3.3.2). I vissa länder, t.ex. USA och Storbritannien, är värdepapperisering en vanlig finansieringsform som både icke-finansiella och finansiella företag använder sig av. Ett skäl till att finansiella företag anser att värdepapperisering är en intressant finansieringsform är att den frigör eget kapital. Svenska företag har endast gjort ett fåtal värdepapperiseringar. I dessa fall är det huvudsakligen lån med panträtt i fastigheter som har värdepapperiserats. En anledning till att så få värdepapperiseringar har gjorts i Sverige är att rättsläget är något oklart. En noggrann genomgång av konsekvenser av värdepapperisering och förslag på reglering finns i Finansdepartementets promemoria ”Bättre förutsättningar för värdepapperisering”.⁸³

Rent praktiskt går värdepapperiseringen till så att fordringarna säljs (överlåts mot betalning) till ett för ändamålet skapat rättssubjekt, som kan betecknas specialföretag. Försäljningen innebär således att specialföretaget övertar fordringsrätten. Som redogörs för i Finansdepartementets promemoria får inte gäldenärens ställning påverkas av en överlåtelse av fordran. Det betyder att köparen av fordran träder in i den ursprungliga fordringsägarens ställe och har samma rättigheter som denne. Specialföretaget finansierar sitt köp av fordringar genom att ge ut värdepapper. Frågan som skall behandlas här är om den verksamhet som specialföretaget bedriver skall vara tillståndspliktig. På samma sätt som för

⁸³ Ds 1998:71.

övriga verksamheter skall skyddsvärde och skyddsbehov ligga till grund för bedömningen av huruvida specialföretagets köp av fordringsrätter skall vara tillståndspliktig finansieringsverksamhet.

Värdepapperisering är att betrakta som en finansieringskälla till det säljande företaget. Det är i och för sig indirekt en finansiering av företagets kunder, men ett specialföretag har inga relationer till dessa kunder. Det gör ingen kreditbedömning av den enskilde gäldenären och när gäldenären behöver ny kredit kan han inte vända sig till specialföretaget. Det är till och med vanligt att det säljande företaget fortsätter att administrera räntebetalningar och amorteringar så att gäldenären över huvud taget inte påverkas av värdepapperiseringen. Förhållandet kan illustreras med ett bostadsinstitut som säljer lån som det har gett till enskilda personer till ett specialföretag. När bostadskrediten löper ut efter t.ex. fem år, vänder sig kunden till bostadsinstitutet (eller något annat bostadsinstitut) för att få ett nytt lån. Kunden kan inte vända sig till specialföretaget. Om ett företag som övertar fordringar skulle börja förnya krediter, är det inte längre att betrakta som ett specialföretag, utan i sådana fall bedriver företaget finansieringsverksamhet.

Även om man skulle betrakta värdepapperisering som finansiering av gäldenärerna, vilket kommittén alltså inte anser, motiverar inte skyddsvärdet i den verksamheten reglering. En värdepapperisering förutsätter i regel att tillgångarna är så pass genomlysbara och lättvärderade att investerarna kan göra en bedömning av att beräkningen av den förväntade betalningsströmmen är rimlig. Det innebär att bedömningen inte i någon större utsträckning kan vara beroende av privat information om gäldenärerna. Således är verksamheten som består i finansiering av dessa gäldenärer inte skyddsvärd (7.3.1). I de fall som tillgångarna inte är så lättvärderade och genomlysbara kräver investerarna en kreditgaranti för att vara villiga att köpa specialföretagets värdepapper. Den som skall ställa denna garanti måste således ha privat information för att kunna göra en bedömning av gäldenärernas betalningsförmåga. Det är av denna anledning som det oftast är det säljande företaget som ställer denna garanti. Eftersom det är garantigivaren som har den privata informationen, är det garantigivarens och inte specialföretagets verksamhet som är skyddsvärd. Eftersom borgenärens konkurs inte utgör någon grund för att säga upp fordran och gäldenärerna inte har någon kundrelation med specialföretaget, drabbas gäldenärerna inte av specialföretagets konkurs.

Skyddsvärdet i specialföretagets verksamhet beror således på i vilken utsträckning specialföretagets kunder, dvs. de säljande företagen, får problem om specialföretaget går i konkurs. Här föreligger en skillnad mellan finansiella och icke-finansiella företag.

Finansiella företag som lyder under ett särskilt regelverk och står under tillsyn kan förutsättas ha många alternativa finansieringskällor. Om ett specialföretag som det finansiella företaget brukar sälja tillgångar till går i konkurs, kan det sälja tillgångar till ett annat specialföretag, eller låna upp direkt på värdepappersmarknaden. Konkursen kan inte anses påverka det finansiella företagens finansieringsmöjligheter, annat än om det har utställts en garanti och misstro uppstår hos dess finansiärer om hur stor förlusten kan bli. En mer allmän misstro mot värdet på det finansiella företagens tillgångar skulle eventuellt också kunna uppstå, om investerarna antar att dessa tillgångar är liknande de som hade värdepapperiserats och visat sig vara dåliga. Syftet med regelverket som styr det finansiella företagens verksamhet är emellertid just att göra det finansiella företaget motståndskraftigt mot den typen av störningar. Således behövs ingen reglering av specialföretag som köper fordringar endast från finansiella företag. Detta uppnås genom att finansiella företag inte utgör allmänhet enligt kommitténs förslag (se 7.5.4 för en presentation av allmänhetsbegreppet).

Kommitténs förslag till definition av finansieringsrörelse träffar därmed verksamhet som består i att köpa fordringar från icke-finansiella företag. När det gäller icke-finansiella företag som vänder sig till ett fristående specialföretag (se 7.5.2.5 om verksamhet riktad till en begränsad krets) skulle dessa kunna bli beroende av specialföretaget för sin finansiering. Detta gäller särskilt om företaget måste lämna en kreditgaranti, för då måste specialföretaget göra en bedömning av det säljande företaget för att se vad garantin är värd. Således finns det skäl, även om de inte är så starka, för att värdepapperisering av icke-finansiella företags fordringar skall vara tillståndspliktigt.

Ett annat skäl för att värdepapperisering av icke-finansiella företags fordringar skall vara tillståndspliktigt är att gränsen mellan factoring och värdepapperisering av kundfordringar är i det närmaste hårfin. Skillnaden är att ett specialföretag finansierar portföljen genom att ge ut värdepapper, medan factoringbolag även kan ha annan finansiering. Som redan sagts bör enligt huvudregeln factoringverksamhet vara tillståndspliktig, eftersom skyddsvärdet kan vara detsamma som i kreditgivning (7.5.1.3). Skyddsbehovet är visserligen i regel mindre vid värdepapperisering, eftersom specialföretagets skuld- och tillgångssida vanligtvis är löptidsmatchade. I sådana fall skulle emellertid alla företag som har matchad tillgångs- och skuldsida undantas från tillståndsplikt. Som redan sagts anser kommittén att en sådan bestämmelse blir för svår att tillämpa.

7.5.2.5 Finansieringsverksamhet riktad till en begränsad krets

Det förekommer att en koncern eller en grupp av företag med någon typ av intressegemenskap väljer att samordna sin finansiering via ett av dem bildat speciellt företag. Det är också i princip tänkbart att privatpersoner skulle kunna vilja göra detta. En sådan lösning kan innebära administrativa fördelar samt under vissa förutsättningar möjliggöra billigare finansiering. Skyddsvärdet hos ett sådant företags verksamhet är dock lågt. Skulle företaget hamna på obestånd kan intressenterna starta ett nytt företag som lika väl fyller det gamla företags uppgift. Det gemensamma företaget har nämligen inte privat information om intressenterna utöver vad de själva kan bidra med till ett nytt företag. Finansieringsföretag av den här typen bör som huvudregel inte vara reglerade. Det är lämpligt att använda allmänhetsbegreppet som avgränsning (se avsnitt 7.5.4). Ett företag som endast riktar sin verksamhet mot ägare som innehar företaget för att effektivisera sin finansiering kan inte anses vända sig till allmänheten. Som framgår av avsnitt 7.5.4 föreslår kommittén att det skall gå en absolut gräns vid 1 000 kunder/kredittagare. Har ett företag mer än 1 000 kunder skall verksamheten anses, oavsett organisationsform, vända sig till allmänheten. Det är inte nödvändigt att kunderna äger det finansierade företaget för att det inte skall anses vända sig till allmänheten. Ett företag som enbart finansierar företag som ingår i en kedja med nära ekonomisk samhörighet kan normalt inte anses vända sig till allmänheten. Även här föreslås dock en absolut gräns vid 1 000 kunder. När antalet kunder går över denna gräns riskerar ett fallissemang i finansieringsföretaget att få betydande samhällsekonomiska konsekvenser och det är därför motiverat med reglering.

Det finns även föreningar som ger krediter till sina medlemmar. Dessa är i gällande rätt undantagna från det tillståndspliktiga området om de har högst 1 000 medlemmar (se vidare 1 kap. 2 b § BRL och 1 kap. 3 § 9 lagen om finansieringsverksamhet samt avsnitt 7.5.4). Detsamma kommer att gälla enligt kommitténs förslag; om verksamheten omfattar fler än 1 000 låntagare, anses den vända sig till allmänheten (se avsnitt 7.5.4).

7.5.3 Undantag från tillämpningsområdet

7.5.3.1 Finansiering i samband med försäljning av egendom eller tjänster

Kommitténs förslag: Tillstånd krävs inte för finansiering i form av anstånd med betalning av köpeskilling eller finansiering i samband med avsättning i något led av varor som framställs eller säljs av ett företag eller i samband med tjänster som säljs av företaget. Detsamma gäller om ett annat företag står för finansieringen och detta företag ingår i samma koncern eller i samma grupp av företag med nära ekonomisk gemenskap som det i första meningen nämnda företaget.

Försäljning av egendom eller tjänster där köparen medges anstånd med att betala är en form av finansiering, som ibland betecknas handelskrediter. *Anstånd med betalning* förekommer i många former. Det är t.ex. vanligt att en säljare säljer varor eller tjänster på villkor som innebär att köparen skall betala inom en viss kortare tid mot faktura. Det kan dock tänkas att även köpare av mycket stora anläggningar, t.ex. vattenkraftverk eller pappersmaskiner, medges anstånd med betalningen under lång tid, kanske tiotals år. Gemensamt för de rena anståndsfallen är att det är säljaren som medger köparen att vänta med hela eller en viss del av betalningen. Funktionellt innebär detta en form av finansiering av köparen. Denna typ av verksamhet är i regel inte skyddsvärd, eftersom köparen vanligtvis inte påverkas av säljarens fallissemang; avbetalningskontraktet fortsätter att gälla som förut och köpet är i regel en engångsföreteelse.⁸⁴ Detta gäller oavsett om det rör sig om varor som säljaren själv producerat eller sådana som denne köpt in för vidareförsäljning. Det är därför inte motiverat med reglering från systemskyddssynpunkt. Där- emot kan det från konsumentskyddssynpunkt vara motiverat att denna verksamhet (om den riktas mot konsument omfattas av konsumentkreditlagen), såsom också är fallet.

Även om det finns ett reellt ekonomiskt motiv bakom gränsdragningen är den upphängd på den formella utformningen av avtalet. Som alltid uppstår därigenom vissa gränsdragningsproblem och risker för kringgående. Som exempel kan nämnas att ett företag köper in varor på beställ-

⁸⁴ Ett undantag är om det är frågan om löpande upphandling av varor på kredit, dvs. det som brukar kallas handel på räkning, där företaget är villigt att ge kredit för att det har privat information om kunden. Detta är dock en mindre vanlig företeelse varför kommittén anser att den inte påverkar synen på finansiering i form av anstånd med betalning som icke skyddsvärd verksamhet.

ning från personer med kreditbehov och sedan säljer varorna till dem med villkor om senare betalning. För det fall förfarandet framstår som ett kringgående av lagstiftningen bör det kunna bedömas som tillståndspliktig kreditgivning även om finansieringsverksamheten har klätts i den formella dräkten av köpeavtal med betalningsanstånd. Även på detta område måste de närmare bedömningarna överlämnas till rättstillämpningen.

För producerande företag finns ibland ett behov, utöver möjligheten att sälja med betalningsanstånd, att finansiera avsättningen av egentillverkade produkter. Vanligast torde detta vara när det gäller större maskiner och liknande, t.ex. lastbilar och traktorer, men även för andra produkter och tjänster finns ett behov. Försäljningen sker ofta via ett återförsäljarnät. Finansieringsbehovet föreligger både gentemot de återförsäljare som har behov av att ha ett lager av kapitalkrävande visningsobjekt hemma och gentemot slutkunderna. En varierande uppsättning finansieringslösningar kan användas för att främja avsättningen av de egna produkterna. Gemensamt för finansieringsformer som har till syfte att befrämja försäljningen av egentillverkade produkter är emellertid att de har så lågt skyddsvärde att de inte föranleder reglering. Det är härvid ingen skillnad om finansieringen sker vid en försäljning direkt från det tillverkande företaget till köparen eller om finansieringen sker från tillverkaren till senare led i distributionskedjan. Inte heller spelar det någon roll för skyddsvärdebedömningen om finansieringen sker från det tillverkande företaget eller från ett annat företag som ingår i samma koncern eller grupp som det tillverkande företaget. Det kan till och med sägas att det egentligen inte har någon avgörande betydelse för skyddsvärdet om det är ett företag som inte tillhör det tillverkande företagens koncern eller grupp som anordnar finansieringen, men om även sådana finansiärer undantogs från reglering skulle gränsdragningsproblemen till andra typer av finansieringsföretag bli alltför stora.

Det förekommer att det tillverkande företagens produkt behöver specialdesignas för slutkundens behov genom att kompletteras med olika tillbehör. Det kan t.ex. gälla lastbilschassin som är avsedda att byggas på med flak, kranar eller tankar av olika utföranden och även olika hyttlösningar. Det kan till och med förekomma att specialutrustningen eller tillbehören betingar ett högre pris än basprodukten. Även om det i viss mån blir fråga om finansiering av produkter tillverkade av andra förändrar detta inte skyddsvärdet av verksamheten. Det finns därför inte anledning att upprätthålla något strikt krav på att huvuddelen av produkten skall vara tillverkad av finansiären. Även om en större del av värdet hänförs till externt levererad utrustning finns inte skäl mot att tillämpa samma principer. Det blir alltså möjligt för t.ex. en tillverkare eller importör av lastbilschassin att finansiera en återförsäljares försälj-

ning av chassiet påbyggt med utrustning från andra leverantörer utan att verksamheten blir tillståndspliktig. Det bör även finnas utrymme att utan tillstånd finansiera avyttringen av en kombination av tjänster och varor. Ett exempel på detta är att en datakonsult förutom sina konsulttjänster även levererar datorutrustning. Endast när ett förfarande framstår som anordnat i syfte att kringgå definitionen av finansieringsverksamhet bör verksamheten bedömas så att den blir tillståndspliktig.

Undantaget från tillståndsplikten för tillverkande, säljande och tjänstproducerande företag bör gälla oavsett vilken finansieringsform som används. Just i detta fall är det ändamålet med finansieringen som styr om finansieringsverksamheten skall vara tillståndspliktig. Att detta stämmer med övervägandena rörande skyddsvärde och skyddsbehov skall här illustreras med kontokortskrediter.

Kontokortskrediter kännetecknas av att kontoinnehavaren har rätt att intill ett visst i förväg bestämt belopp få kredit vid köp av varor hos säljare, som har anslutit sig till det kontokortssystem till vilket köparens kort är knutet. Det finns olika kontokortssystem. En del kontokortssystem administreras av säljarna själva, medan andra finansieras och administreras av ett företag som är fristående i förhållande till det eller de försäljningsföretag som är knutna till systemet. En del system är endast knutna till vissa försäljningsföretag, medan andra står öppna för olika branscher och företag. En kreditmöjlighet som endast kan användas hos en viss säljare är närmast att betrakta som ett anstånd med betalning och skall därmed med det ovan redovisade undantaget inte utgöra tillståndspliktig verksamhet. En kontokortskredit knuten till ett generellt system däremot är närmast att betrakta som en kredit och skall utgöra tillståndspliktig verksamhet.

Att förlora möjligheten att (ytterligare) utnyttja en kontokortskredit kan i vissa fall medföra problem för innehavaren. Om kreditmöjligheten däremot redan har utnyttjats (helt eller delvis), torde finansieringsföretagets konkurs inte utgöra grund för att säga upp redan lämnad kredit till betalning. Skyddsvärdet i ett kontokortskreditsystem beror på hur generellt det är; ju mer användbart ett kort är desto värre är det att förlora det. En kreditmöjlighet som endast kan användas hos en viss säljare är det normalt inte så besvärligt att förlora. Att förlora möjligheten till en kontokortskredit knuten till ett allmänt system kan däremot försätta innehavaren i en besvärlig likviditetssituation, om det inte går att erhålla kredit i något annat system. Möjligheten till detta beror i sin tur på i vilken mån finansieringsföretaget har baserat kreditlöftet på privat information om kunden och hur sannolikt det är att alla generella system slås ut. Således är det rimligt att genom ovan angivna undantag från tillståndsplikt, undanta sådan kontokortskreditverksamhet där kortet inte är knutet till ett generellt system från tillståndsplikt, medan givande av

kredit på kort som är knutna till generella system utgör tillståndspliktig verksamhet.

7.5.3.2 Finansieringsrörelse av liten omfattning

Kommitténs förslag: Finansieringsrörelse är inte tillståndspliktig om tillgångarna hänförliga till finansieringsverksamheten enligt fastställd balansräkning för det senaste räkenskapsåret uppgår till mindre än 250 miljoner kronor. En förutsättning för att undantaget skall gälla är att det inte i rörelsen ingår mottagande av återbetalningspliktiga medel från allmänheten.

En slutsats från avsnitt 7.3 är att *omfattningen* på verksamheten har betydelse för skyddsvärdet, eftersom den påverkar kundernas möjlighet att få finansiering på annat håll om finansieringsföretaget upphör med verksamheten. Omfattningen påverkar också skyddsbehovet, eftersom en liten rörelse kan avvecklas utan några nämnvärda effekter på systemet. Eftersom det främsta syftet med den näringsrättsliga regleringen av finansiella företag är att uppnå ett stabilt finansiellt system, är det viktigt att tillsynens resurser koncentreras till institut som är av väsentlig betydelse för systemstabiliteten. Om alla de företag som i mer eller mindre begränsad utsträckning ägnar sig åt extern finansiering ställs under tillsyn, blir tillsynen över de företag som har väsentlig betydelse för stabiliteten med nödvändighet mindre effektiv. Gränsen för tillståndspliktig finansieringsverksamhet bör således vara sådan att antalet tillsynsobjekt begränsas, samtidigt som alla företag som är väsentliga för stabiliteten blir tillståndspliktiga. Ett ytterligare och lika viktigt skäl att inte i onödan reglera företag som inte är systempåverkande är att regleringar medför samhällsekonomiska kostnader och riskerar att hämma utvecklingen av nya finansiella tjänster och tekniker. En klar storleksgräns bidrar också till att minska andra gränsdragningsproblem. Slutsatsen är således att verksamheter under en viss storlek bör undantas från tillståndsplikt.

Undantaget borde i princip gälla alla verksamheter under denna gräns (var gränsen skall gå diskuteras nedan), oavsett hur de finansieras, eftersom skyddsvärdet inte motiverar reglering. En sådan lösning står dock i strid med gemenskapsrätten. I EG-direktiven definieras kreditinstitut som ett företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och att bevilja krediter för egen räkning. Banksamordningsdirektiven kräver att företag som uppfyller kriterierna på att vara kreditinstitut underkastas viss minimireglering. Något undantag görs inte för små företag. Kommittén föreslår därför att företag som bedriver finansieringsverksamhet *och* tar emot åter-

betalbara medel från allmänheten skall vara tillståndspliktiga oavsett storlek. Ett villkor för att en liten finansieringsrörelse skall vara undantagen från tillståndsplikt är således att den inte finansieras med medel från allmänheten (se för allmänhetsbegreppet avsnitt 7.5.4).

Ett s.k. fritt utrymme att driva finansieringsverksamhet utan tillstånd fanns i den tidigare gällande lagen om finansbolag. När lagen om kreditmarknadsbolag infördes togs det fria utrymmet bort med motiveringen att i EG:s första banksamordningsdirektiv (artikel 3) föreskrivs att alla företag som faller under den i direktivet angivna definitionen av kreditinstitut skall ha erhållit auktorisation innan de får inleda verksamhet. Alla företag som bedriver finansieringsverksamhet faller emellertid inte under denna definition; de som varken tar emot insättningar eller andra återbetalbara medel från allmänheten gör det inte. När det gäller företag som inte faller under den i direktivet angivna definitionen av kreditinstitut kan det enskilda landet välja huruvida det önskar reglera dem eller ej.

Nästa fråga är var gränsen för tillståndsplikt bör gå. Finansieringsverksamhet enligt den tidigare gällande lagen om finansbolag var icke tillståndspliktig om nettovärdet av tillgångarna i verksamheten enligt fastställd balansräkning för det senaste räkenskapsåret var lägre än 50 miljoner kronor. Gränsen valdes med tanke på att begränsa antalet tillsynsobjekt. Med en starkare fokusering på systemstabiliteten som regleringsmotiv och med hänsyn till den förändring av penningvärdet som har skett under den tid som förflutit från det att denna gräns sattes bör gränsen höjas. Kommittén finner att 250 miljoner är en väl avvägd gräns.

Undantaget skall inte bara gälla små företag, eftersom skyddsvärdet inte beror på om det är ett stort eller litet företag som bedriver en liten finansieringsrörelse. Det är storleken på *finansieringsverksamheten* som skall vara avgörande för om det krävs tillstånd. Således skall ett i och för sig stort företag kunna bedriva en liten finansieringsverksamhet utan tillstånd. Det är lämpligt att använda rekvisitet "*tillgångar hänförliga till finansieringsverksamhet*" för att göra den storleksmässiga avgränsningen. Rekvisitet har under lång tid använts i lagstiftningen och någon ändrad tillämpning är inte avsedd.

7.5.3.3 Finansieringsrörelse som huvudsakligen är finansierad med eget kapital och liknande

Kommitténs förslag: Finansieringsrörelse är inte tillståndspliktig om företaget som bedriver finansieringsrörelse inte har skulder uppgående till mer än 250 miljoner utöver vad som enligt lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag definieras som kapitalbas. En förutsättning för att undantaget skall gälla är att det inte i rörelsen ingår mottagande av återbetalningspliktiga medel från allmänheten.

En slutsats från avsnitt 7.3 är att *skyddsbehovet* avtar med löp- och uppsägningstiden på finansieringsföretagets finansiering. Ett finansieringsföretag som finansierar sig genom att ge ut tioåriga obligationer, är betydligt mindre störningskänsligt än ett som finansierar sig kort på interbankmarknaden, eftersom obligationsinnehavarna inte utan vidare kan kräva att få obligationerna inlösta. Om företaget finansierar sig huvudsakligen med aktiekapital och förlagslån, finns inget skyddsbehov alls eftersom verksamheten är motståndskraftig mot störningar genom sin konstruktion. Skyddsbehovet avtar mer eller mindre kontinuerligt med att löptiden på företagets finansiering ökar, om förtida uppsägningssamtygigheter saknas. Samtidigt är det inte praktiskt möjligt att indela instituten i många olika grupper där kraven skiljer sig åt beroende av vilken löp- och uppsägningstid deras finansiering har. Kommittén anser att det ur många aspekter är bäst att endast ha en form av tillståndspliktigt finansieringsföretag. Den återstående frågan är då var gränsen för tillståndsplikt skall gå.

I kapitaltäckningsreglerna finns bestämmelser som klassificerar olika typer av företags finansiering. Genom att ta hjälp av dessa bestämmelser vid gränsdragningen uppnås syftet med en gräns som både är klar och lätt att tillämpa. Utgångspunkten för en gränsdragning bör vara den typ av finansiering som får räknas in i ett företags kapitalbas enligt kapitaltäckningsreglerna. En sådan gräns innebär att alla institut som huvudsakligen har denna typ av finansiering definitionsmässigt uppfyller kapitaltäckningskraven. Att dra gränsen så att endast företag som uteslutande har sådan finansiering som får räknas in i kapitalbasen undantas är onödigt strängt med hänsyn till de skyddsbedömningar som kommittén gör. Det får anses tillräckligt att finansieringen *huvudsakligen* består av sådant som ingår i kapitalbasen.

Det gäller dock att bestämma vad som skall avses med huvudsakligen. Räcker det att mer än hälften av finansieringen består av sådant som ingår i kapitalbasen? Svaret torde bero på omfattningen av finansie-

ringsverksamheten. Om det är fråga om en liten verksamhet är svaret utan tvekan ja. Institut under en viss storlek är ju inte ens så skyddsvärda att de föranleder reglering. Om det är fråga om en stor verksamhet är det mer tveksamt. Det finns därför anledning att låta svaret bero av verksamhetens omfattning. Detta kan åstadkommas genom att komplettera den absoluta storleksgränsen med en gräns styrd av storleken på den finansiering som är sådan att den inte får räknas in i kapitalbasen.

Dessa gränser i kombination innebär att ett företag kan bedriva finansieringsverksamhet utan tillstånd och med ett eget kapital av endast den omfattning som krävs av företag i allmänhet så länge tillgångarna i verksamheten understiger 250 miljoner kronor (och företaget inte tar emot återbetalbara medel från allmänheten), eftersom omfattningen på verksamheten är så liten att den inte är skyddsvärd. Om företaget finansierar en ökning av verksamheten, utöver denna gräns, helt med kapital som får inräknas i kapitalbasen behöver verksamheten inte därigenom bli tillståndspliktig eftersom motståndskraften hos ett sådant företag får anses öka i proportion till skyddsvärdet. Företaget får därmed inte ha skulder som uppgår till mer än 250 miljoner utöver vad som får räknas in i företagets kapitalbas. Härvid skall alla former av skulder beaktas.

7.5.3.4 Vissa verksamheter som är reglerade i annan lagstiftning

Kommitténs förslag: Tillstånd att driva finansieringsrörelse behövs inte för statlig eller kommunal myndighet. Inte heller svenska bank-er, försäkringsföretag, värdepappersbolag, Svenska skeppshypotekskassan eller pantbanker behöver tillstånd enligt lagen för att bedriva finansieringsrörelse i den mån det är tillåtet enligt den för dem tillämpliga särskilda lagstiftningen.

Statliga och kommunala myndigheter är i gällande rätt undantagna från det tillståndspliktiga området och bör så förbli.

Det måste betraktas som en naturlig utgångspunkt att bankernas finansieringsverksamhet regleras i bankrörelselagen. Bankerna skall alltså undantas från tillståndsplikt enligt lagen om finansieringsrörelse. Likaså är det naturligt att försäkringsbolagens kreditgivning behandlas i försäkringsrörelselagen. När det gäller försäkringsrörelse ingår det inte i kommitténs uppdrag att se över rörelsereglerna för försäkringsbolag. Detta har nyligen gjorts av Försäkringsutredningen. Detta innebär att kommittén inte överväger att ändra definitionen av försäkringsrörelse eller att föreslå nya rörelseregler för försäkringsbolag. Även försäkringsföretagens kreditgivning skall undantas. Värdepappersbolag får lämna kunder kredit mot säkerhet för placeringar i finansiella instrument för att un-

derlätta värdepappersrörelsen" (3 kap. 4 § 1 st 5 lagen (1991:981) om värdepappersrörelse). För denna verksamhet skall de inte behöva tillstånd enligt lagen om finansieringsrörelse. Värdepappersbolag får också ställa garantier vid emissioner av värdepapper men denna verksamhet faller inte under kommitténs förslag till finansieringsverksamhet. Även Svenska skeppshypotekskassans finansieringsverksamhet skall undantas.

Inte heller pantbanker skall behöva tillstånd enligt lagen om finansieringsrörelse för sin verksamhet. Pantbanker är reglerade i pantbankslagen (1995:1000). Denna lagstiftning reglerar inte pantbankernas soliditet, utan tar närmast sikte på olika ordningsfrågor. Kommittén gör emellertid bedömningen att pantbankernas verksamhet inte är skyddsvärd från aspekten att skydda kapitalförsörjningen och att det därför inte behövs en reglering av deras soliditet. Detta innebär inte någon förändring, eftersom pantbanksverksamhet är undantaget från tillståndsplikt enligt gällande rätt.

7.5.4 Allmänhetsbegreppet

Kommittén har funnit det lämpligt att på olika ställen avgränsa lagstiftningens räckvidd genom att använda begreppet allmänheten. Det gäller kravet på tillstånd om finansieringsverksamheten riktar sig till allmänheten (7.5.1) och finansieras med medel från allmänheten (7.5.3.2 och 7.5.3.3) samt undantaget för verksamhet riktad till en begränsad krets (7.5.2.5). Även om innebörden i begreppet kan tyckas klar bör det preciseras närmare. Rekviritet bör ha samma innebörd på de olika ställen där det förekommer.

Allmänhetsbegreppet har använts i svensk lagstiftning under lång tid och det förekommer dessutom i EG-rätten.

I svensk rätt har allmänhetsbegreppet använts för att undanta olika inrättningar för personalens besparingar, bostadsrättsföreningar, spar-kassor och liknande från banklagstiftningen. Mottagande av inlåning från allmänheten konstituerade tidigare bankrörelse. Anställda, medlemmar i kooperativa föreningar och liknande ansågs utgöra en sådan begränsad krets att inlåning från dem inte föll under bankrörelsedefinitionen. Eftersom vissa organisationer hade ett mycket stort antal medlemmar (KF hade i mitten av 1980-talet omkring 2 miljoner medlemmar) och det inte heller var svårt att bli medlem i organisationen uppstod tidigt diskussioner om huruvida endast medlemskap i en sådan organisation skulle göra att inlåningen inte var från allmänheten. Allmänhetsbegreppet togs bort ur bankrörelsedefinitionen den 1 januari 1995. I samband därmed gavs ekonomiska föreningar, enligt en undantagsbestäm-

melse, rätt att fortsätta pågående sparkasseverksamhet i avvaktan på ytterligare utredning. Denna undantagsbestämmelse gäller fortfarande.

Samtidigt som de ovan nämnda ändringarna gjordes infördes en ändring i lagen om finansieringsverksamhet som innebär att det inte behövs tillstånd för finansieringsverksamhet som drivs av en ekonomisk förening som

- tar emot insättningar endast från de egna medlemmarna,
- har till ändamål endast att med användande av medlemsinsättningar tillgodose finansieringsbehov hos medlemmarna,
- antar endast fysiska personer till medlemmar, samt
- har högst 1 000 medlemmar.

Samma typ av verksamhet undantogs också från bankrörelselagens tillämpningsområde.

Även EG-rätten innehåller ett allmänhetsbegrepp. I första och andra banksamordningsdirektiven definieras kreditinstitut som ett företag vars verksamhet består i att från *allmänheten* ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och att bevilja krediter för egen räkning. I artikel tre i andra banksamordningsdirektivet sägs bl.a. att medlemsstaterna skall förbjuda personer eller företag som inte är kreditinstitut att driva rörelse som omfattar inlåning från *allmänheten*. Allmänhetsbegreppet definieras dock inte. Till den hjälp det må vara kan nämnas att i de engelska respektive franska versionerna av artikel tre används "from the public" och "du public".

I det s.k. prospektdirektivet (89/298/EEG) används också allmänhetsbegreppet. Direktivet innehåller bestämmelser om minimikrav för prospekt angående värdepapper som i ett eller flera medlemsländer bjuds ut till *allmänheten*. I direktivet anges vilka erbjudanden som inte omfattas och däribland nämns erbjudanden till "personer inom en begränsad krets". I den engelska versionen är lydelsen "a restricted circle of persons".

I den ledande kommentaren till den EG-rättsliga banklagstiftningen sägs när det gäller definitionen av kreditinstitut att när det första banksamordningsdirektivet antogs så var det viktiga att skydda insättare och sparare. Detta har kommit till uttryck genom att "deposits and other repayable funds must be received *from the public*". For that reason an undertaking raising its funds on the interbank market from credit institutions or from other professional market parties – as, for instance, institutional investors and insurance companies – does not qualify as a credit institution."⁸⁵ Slutligen konstateras att det finns ett mått av tolkningsut-

⁸⁵ van Empel mfl., *Banking and EC Law Commentary*, Amsterdam Financial Series, avsnitt 3.3.2, sidan 23.

rymme för tillsynsmyndigheten i detta avseende, något som i lika hög grad måste gälla för lagstiftaren.

Av den EG-rättsliga genomgången drar kommittén slutsatsen att professionella aktörer på den finansiella marknaden inte räknas till allmänheten i gemenskapsrätten. Vidare gör kommittén den bedömningen att erbjudanden som riktar sig till en begränsad krets av personer kan anses inte rikta sig till allmänheten. Med begränsad krets avses härvid främst en till numerären begränsad krets, alltså inte begränsad till medlemskap i en organisation eller dylikt.

Kommittén finner att denna tolkning av begreppet är väl förenlig med de bedömningar som kommittén gjort vid övervägandena att använda allmänhetsbegreppet i den svenska lagstiftningen. En ytterligare precisering av begreppet bör dock göras. Alla företag utom finansiella räknas till allmänheten. Till finansiella företag räknas svenska banker, försäkringsbolag, kreditmarknadsföretag, värdepappersbolag och finansiella institut. Även dessa företagstypers utländska motsvarigheter räknas som finansiella företag. Till allmänheten skall inte heller räknas stat och kommun.

När det gäller verksamhet som endast riktar sig till en begränsad krets av personer, såväl juridiska som fysiska, kan en sådan verksamhet sägas inte rikta sig till allmänheten. Den svåra avvägningen är att avgöra vad som utgör en begränsad krets. Som nämnts ovan synes EG-rätten närmast ta sikte på en antalsmässig begränsning. Det ligger dock nära till hands att även laborera med en organisatorisk begränsning, såsom t.ex. medlemskap i en förening. Vid sådana överväganden har det betydelse huruvida medlemskap är öppet för alla och vilken koppling de finansiella tjänsterna har till övrig verksamhet i föreningen eller bolaget. Till stöd för dessa överväganden finns omfattande praxis, förarbetsuttalanden och litteratur.

Kommittén har vid överväganden rörande skyddsvärdet i olika verksamheter funnit att finansieringsverksamhet som endast riktar sig till en krets av företag som *själva bildat* finansieringsföretaget i syfte att underlätta sin egen finansiering inte är skyddsvärd om kretsen inte är för vid (7.5.2.5). Bedömningen grundas på det förhållandet att de andra företagen snabbt kan starta ett nytt finansieringsföretag om det gamla fallerar. Ett sådant här finansieringsföretag kan rikta sig till ett stort antal företag (flera tusen), t.ex. alla detaljhandlare i en kedja, utan att det blir skyddsvärdt. Det speciella med en sådan konstruktion är att de deltagande företagen relativt lätt kan bilda ett nytt företag om de så vill. Så är knappast fallet med bolag eller föreningar som har ett stort antal, kanske hundratals, privatpersoner som ägare.

Kommittén finner att det oavsett organisationsform bör finnas en absolut storleksgräns för vad som kan betraktas som en verksamhet som

inte vänder sig till allmänheten. Lämpligen kan den sättas vid omkring 1 000 personer (fysiska eller juridiska). Avgörande för bedömningen bör vara det faktiska antalet kunder eller finansiärer. Har en förening ett stort antal medlemmar men endast låter 999 av dessa låna pengar från föreningen skall föreningen sålunda inte anses vända sig mot allmänheten. En sådan begränsning bör för klarhetens skull framgå av stadgar eller liknande.

Har kunderna eller finansiärerna av en verksamhet inget organisatoriskt samband är den antalsmässiga gränsen betydligt lägre. Har kunderna inget sådant samband med varandra men är ändamålet med verksamheten att endast vända sig till ett fåtal skall verksamheten inte anses vända sig till allmänheten. Tolkningen av vad som utgör ett fåtal bör i dessa sammanhang vara restriktiv. Är ändamålet med en verksamhet att vända sig till allmänheten blir rörelsen tillståndspliktig från den första kunden eller finansiären.

7.5.5 Företagsgrupper

Kommitténs förslag: Om det finns ett nära samband mellan två eller flera företag skall vid tillämpningen av huvudregeln för tillståndspliktig finansieringsrörelse (som redovisas i 7.5.1) och de storleksberoende undantagen från huvudregeln (som redovisas i 7.5.3) företagens samlade ställning beaktas. Nära samband skall anses föreligga om företagen ingår i en koncern eller eljest har, genom ägande, avtal eller dylikt, sådan samhörighet att den ekonomiska utvecklingen för ägaren eller ett eller flera av företagen är väsentligen beroende av utvecklingen i ett eller flera av de andra företagen.

En given verksamhet har samma skyddsvärde oavsett om den förläggs till ett eller flera företag. En uppdelning påverkar alltså inte verksamhetens skyddsvärde. Att förlägga verksamheten i olika företag kan dock påverka skyddsbehovet. Om konstruktionen är sådan att de inbördes relaterade företagen påverkas mindre av varandras obestånd än vad som hade varit fallet om samma verksamhet hade bedrivits inom ett företag, har skyddsbehovet minskats genom uppdelningen. Konstruktioner som gör att skyddsbehovet för varje enhet som ingår är lika med eller mindre jämfört med vad som hade varit fallet om verksamheten hade varit fristående finns det inte anledning att särbehandla. Lagstiftningen bör dock

omfatta sådan konstruktioner, skapade för att kringgå tillståndsplikt, som inte minskar skyddsbehovet.

Om tillståndsskyldigheten är beroende av storleksgränser, som är fallet i kommitténs förslag i avsnitt 7.5.3.2 och 7.5.3.3 kan försök att kringgå dessa genom att förlägga verksamheten i flera olika företag förväntas. I enlighet med det ovan sagda bör lagstiftningen omfatta sådana konstruktioner, skapade för att kringgå storleksgränserna, som inte minskar skyddsbehovet. Däremot finns det inte anledning att försöka fånga in sådana konstruktioner där skyddsbehovet upphör genom uppdelningen på flera företag. Det är alltså inte tillräckligt att det går att konstatera relationer av olika slag, t.ex. gemensam ägare eller ledning, mellan en grupp företag för att gruppen skall bedömas som en enhet. Avgörande bör i stället vara om det finns risk för att ekonomiska problem i ett företag sprider sig till de andra företagen i gruppen. Är relationerna mellan företagen sådana att problem riskerar att sprida sig mellan företagen föranleder skyddsbehovet att gruppen inte bör undantas från reglering endast för att verksamheten formellt är uppdelad i enheter som var och en underskrider gränsvärdena.

Eftersom även allmänhetsbegreppet innehåller en storleksgräns finns behov av att förhindra konstruktioner som är till för att kringgå syftet med denna gräns. Det skall alltså inte gå att undvika reglering genom att dela upp kreditgivningen i olika systerbolag med 999 kunder i vardera.

Som ett exempel på en konstruktion som bör bli tillståndspliktig kan nämnas fallet med ett moderbolag som tar emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten och som helfinansierar ett dotterföretag som bedriver finansieringsrörelse. Om finansieringen sker huvudsakligen med kapital som får inräknas i dotterföretagets kapitalbas skulle dotterföretaget inte behöva tillstånd enligt undantaget som redovisas i 7.5.3.3. I detta fall är emellertid skyddsbehovet detsamma som i fallet där finansieringsrörelsen bedrivs direkt av modern och skall således bedömas på samma sätt som detta fall.

7.5.6 Konsekvenser av förslaget

Kommitténs förslag innebär att motiven bakom den näringsrättsliga lagstiftningen på finansieringsområdet renodlas till att främst syfta till att värna om en fungerande kapitalförsörjning. Detta innebär en viss förändring mot gällande ordning, där vissa delar av den näringsrättsliga regleringen syftar till att skydda konsumenterna av finansieringstjänster.

Förslaget innebär att finansieringsverksamhet kan bedrivas i begränsad omfattning utan tillstånd, eftersom små verksamheter inte är skyddsvärda ur systemskyddssynpunkt. I och med att lagen (1988:606) om finansbolag infördes blev all finansieringsverksamhet riktad mot konsumenttillståndspliktig. Det tillståndspliktiga området omfattar även förmedling av kreditgivning till konsument. Med kreditförmedling avses att en mäklare aktivt medverkar vid kreditgivningen eller på annat sätt uppträder så att kredittagaren har anledning att uppfatta mäklaren som handlande enligt en ställningsfullmakt. Motivet var att skydda den enskilde konsumenten. Om kreditförmedling inte skulle omfattas av det tillståndspliktiga området ansågs det föreligga en risk för kringgående av tillståndskravet avseende kreditgivning till konsumenter.⁸⁶ Som redogörs för i avsnitt 7.4, anser kommittén att denna typ av konsumentskydd inte bör regleras genom här aktuell lagstiftning. I första hand bör konsumentkreditlagen användas för att komma till rätta med eventuella missförhållanden på området. Även brottsbalkens ockerbestämmelser kan komma i fråga. I den mån det uppstår några problem för att det inte är möjligt att dra in tillstånd för små finansieringsföretag som betar sig illa, anser kommittén att det bör åtgärdas med stöd av annan lagstiftning än den som här är aktuell.

I gällande rätt finns en omfattande lista på verksamheter som undantas från krav på tillstånd. Kommittén har haft ambitionen att finna en definition av finansieringsrörelse som innebär att det blir färre specifika undantag. Vissa undantag måste dock göras.

Kommittén föreslår att undantaget för finansiering i samband med försäljning av varor eller tjänster vidgas i förhållande till gällande ordning. Undantaget, som redovisas i 7.5.3.1, innebär bl.a. att många kortkreditverksamheter inte blir tillståndspliktiga, eftersom krediten endast kan användas till köp av varor som säljs inom företagsgruppen. I kapitel 6 konstateras att om ett kortkort bara kan användas till köp av varor och tjänster inom ett företag eller en grupp av företag är kortkortssystemet att betrakta som ett selektivt betalssystem. I detta fall träffas inte kortföretaget av bankrörelsedefinitionen, även om det tar emot medel som är uppsägningsbara med mindre än en månads varsel. Undantaget i 7.5.3.1 innebär att kortföretaget även kan erbjuda kortkortsinnehavarna en möjlighet att ha underskott på kontot, utan att det för den skull betraktas som tillståndspliktig finansieringsrörelse.

Enligt kommitténs förslag är endast finansieringsverksamhet som vänder sig till allmänheten tillståndspliktig. Eftersom en begränsad krets med någon form av intressegemenskap inte skall betraktas som utgörande allmänhet träffas inte finansieringsverksamhet endast riktad till en

⁸⁶ Prop. 1987/88:149 s. 23.

sådan krets av definitionen av finansieringsrörelse. Således behövs inga explicita undantag för att undanta grupper med ekonomisk intressegemenskap eller vissa små ekonomiska föreningar som tar emot medel endast från medlemmarna och använder dessa medel för att tillgodose finansieringsbehov hos medlemmarna.

Som redogörs för i avsnitt 7.5.4, anser kommittén att det måste finnas en absolut gräns för hur stor en krets kan bli innan den skall anses utgöra allmänhet. Gränsen dras lämpligen vid 1000 personer. Detta innebär att grupper med ekonomisk intressegemenskap som består av fler än 1000 medlemmar i gruppen inte kommer att, som i gällande ordning, undantas från tillståndsplikt. En grupp av t.ex. mer än 1000 företag måste anses utgöra en väsentlig del av samhällsekonomin. Om en så stor grupp av företag samtidigt får finansiella problem kan det medföra stora samhällsekonomiska kostnader. Kommittén gör därför bedömningen att finansieringsverksamhet riktad till fler än 1000 personer bör vara tillståndspliktig.

Enligt kommitténs förslag är köp av värdepapper eller lån till finansiella företag inte att betrakta som finansieringsverksamhet. Detta betyder att normal likviditetsförvaltning inte är att betrakta som finansieringsverksamhet. Således krävs inget undantag härför.

I dag undantagsvis vissa specifika företag och stiftelser från tillståndsplikt (1 kap. 3 § första stycket 8, 10 och 11). Kommittén föreslår att finansieringsverksamhet som är finansierad huvudsakligen med sådant kapital som får ingå i kapitalbasen enligt kapitaltäckningsreglerna inte skall vara tillståndspliktig. Det är tillåtet att ha lån upp till 250 miljoner (dock inte från allmänheten), utan att tillstånd krävs för den saks skull. Vidare skall mycket långsiktiga finansieringsformer jämföras med aktiefinansiering och därmed blir tillhandahållandet av sådan finansiering inte tillståndspliktig. Kommittén anser att alla företag får anpassa sig till dessa villkor, varför de ovan angivna specifika undantagen skall slopas.

8 Ett säkert placeringsalternativ

8.1 Inledning

Det har traditionellt ansetts utgöra ett viktigt konsumentskyddsintresse att det för medborgarna finns en i praktiken riskfri och likvid placeringsform tillgänglig. Bankernas inlåning har ansetts tillgodose detta behov. Benämningen konsumentskydd är i och för sig korrekt men det yttersta motivet för staten att se till att det finns en likvid och säker placering att tillgå är att detta medför samhällsekonomiska vinster bl.a. i form av minskade informationskostnader.

En slutsats från kapitel 5 är att skyddsvärda institut måste vara motståndskraftiga mot störningar, såväl internt genererade som externa störningar i form av fallissemang i andra finansiella företag och förändringar i makroekonomin, för att skydda det finansiella systemets funktionsförmåga. Som påpekas i både kapitel 6 och 7, fungerar systemskyddet även som ett konsumentskydd, eftersom solida institut kan fullgöra sina åtaganden gentemot såväl insättare som andra placerare. Frågan som skall behandlas i detta kapitel är om det krävs särskild reglering för att tillgodose intresset av att ett säkert placeringsalternativ finns tillgängligt och hur denna reglering i så fall bör utformas.

8.2 Behovet av och principer för en garantilösning

Kommittén anser att staten bör ställa det mest långtgående soliditetskravet på bankerna, eftersom de är väsentliga för betalningsväsendets funktionsförmåga och har stor betydelse för kapitalförsörjningen till hushåll och småföretag. Med ett perfekt fungerande regelverk och effektiv tillsyn skulle en bank kunna avvecklas utan att insättarna drabbas av förluster. Riskerna kunde begränsas och eventuella problem till följd av att en bank inte längre är konkurrenskraftig skulle upptäckas i tid, varefter banken skulle kunna avvecklas under ordnade former. I en sådan process skulle alla fordringsägare få betalt. I denna ideala värld skulle således placeringar i bank vara helt säkra. Det skulle inte finnas behov av ytterligare reglering för att tillgodose intresset av en likvid och säker placeringsform.

I verkligheten är det dock inte ovanligt att hålen i en banks balansräkning växer snabbt när problemen börjat uppdagas och tillgångarna granskas närmare. Risken finns därför att tillsynsmyndigheten inte hinner reagera förrän det är för sent och banken är insolvent. Således är inte reglering av bankens rörelse tillräckligt för att bankens inlåning skall fylla behovet av ett helt säkert placeringsalternativ, utan det krävs en garantiordning för detta.

Hårdraget kan sägas att det, för placeraren, inte spelar så stor roll vilken form som väljs för att tillgodose önskemålet om ett helt säkert alternativ. Sett enbart ur detta perspektiv skulle alltså en rad olika typer av likvida placeringsformer kunna bli föremål för en garanti- eller försäkringslösning och därigenom tillgodose kravet på säkra alternativ. Säkra placeringar kan tillhandahållas genom privata försäkringslösningar eller genom att vissa placeringar garanteras av staten. Det är emellertid troligt att många placerare känner sig tryggare med en statlig garanti.

Givet att staten skall stå som garant, finns det flera skäl för att det säkra alternativet bör tillhandahållas av företag som av systemstabilitetsskäl regleras och står under statlig tillsyn. För det första finns samordningsfördelar, eftersom en garanti i praktiken förutsätter speciella regler för och tillsyn av (uppställda av respektive utövad av garanten/försäkraren) den verksamhet som tar emot medlen. För det andra, som närmare motiveras i kapitel 5, kan en garanti minska risken för uttagsanstormning och bör därmed förbehållas institut som är väsentliga för systemstabiliteten. Därtill kommer att det är en vinst med att låta viss inlåning i banker omfattas av garantin, eftersom detta underlättar för bankerna att tillhandahålla effektiva betalningsmedel. Att medel avsedda för framtida transaktioner garanteras kan också öka systemstabiliteten. Med stöd av ett sådant system kan det vara möjligt att avveckla en bank genom konkurs och likvidation utan nämnvärda restriktioner av social och politisk karaktär, eftersom de ur konsumentskyddssynpunkt mest skyddsvärda medlen är garanterade. Därigenom blir det lättare för staten att trovärdigt hävda att inte alla fordringar på banker är garanterade. Detta torde påverka andra bankfinansiärer och därmed bankernas benägenhet att ta risker, vilket kan ha en stabiliserande effekt.

Det är av flera skäl viktigt att garantin inte blir för omfattande. För det första bör inte staten ta över ansvaret för alla fordringar i institut som omfattas av garantin. Detta skulle innebära att fordringsägarna inte har anledning att bry sig om institutets risktagande. Den normala mekanism som gör att finansieringskostnad och risk hänger samman bryts därmed. Ansvaret för att begränsa risktagandet faller i detta fall således helt på staten. För det andra bör inte företag som inte är reglerade och inte står under tillsyn omfattas av garantin. Som redan sagts förutsätter en garanti att garanten, dvs. staten, har insyn i företag som omfattas av

garantin och kan kontrollera att risken i rörelsen inte blir för stor så att kostnaderna för garantin därigenom ökar. En långtgående garanti, där t.ex. all inlåning omfattas, riskerar därmed att föra in stora delar av ekonomin inom den skyddade sfären. Den finansiella lagstiftningen blir då i allt mindre grad en särreglering och övergår till att bilda normen.

Av det angivna följer att det inte är lämpligt att avgränsa de fordringar som bör omfattas av garantin endast på basis av hur de är konstruerade eller vilka tjänster de är sammankopplade med. Skillnaderna mellan t.ex. kontoinlåning och värdepapper har suddats ut av den tekniska utvecklingen. På samma sätt minskar skillnaderna mellan bank-inlåning och andra sparformer kopplade till t.ex. kontokort. Dessutom föreslår kommittén att bankernas ensamrätt att ta emot inlåning på konto skall slopas (6.6). Detta innebär att i framtiden kan inlåning tas emot av många företag som inte är väsentliga för stabiliteten i det finansiella systemet.

Det sagda leder till att det endast är institut som, enligt vad som sagts tidigare, handhar verksamheter som ur systemsynpunkt är skyddsvärda, som också bör handha det säkra alternativet. Det finns dessutom särskilda skäl för att just viss inlåning i bank bör omfattas av garantin.

8.3 Insättningsgarantin

När det gäller behovet av ett säkert alternativ faller det sig naturligt att undersöka om det kan anses uppfyllt genom lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Den främsta avsikten med det svenska insättningsgarantisystemet är just att skapa ett konsumentskydd som garanterar allmänhetens spar- och transaktionsmedel.⁸⁷ Den samhällsekonomiska vinsten av minskade informationskostnader framhålls som det främsta skälet till att allmänheten erbjuds "en säker form för placering av likvida medel".⁸⁸

Insättningsgarantin ger ett kapitalvärdesskydd för insättningar upp till ett belopp om 250 000 kronor hos banker och värdepappersbolag. Med insättning avses enligt 2 § 3 lagen om insättningsgaranti nominellt bestämda tillgodohavanden som är tillgängliga för insättaren med kort varsel. Definitionen överensstämmer alltså väsentligen med den av bankkrörelse som återfinns i 1 kap. 2 § första stycket BRL och som lyder: "Med bankkrörelse avses i denna lag verksamhet i vilken ingår in-låning på konto, om behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel." Detta är inte en slump, utan i förarbetena till

⁸⁷ se prop. 1995/96:60 s. 33 ff och 55.

⁸⁸ se prop. 1995/96:60 s. 30.

lagen om insättningsgaranti sägs att definitionen av bankrörelse bör läggas till grund för avgränsningen av insättningsgarantin⁸⁹. En insättning omfattas obligatoriskt av garantin, om insättningen finns hos en svensk bank (eller ett svenskt värdepappersbolag) här i landet eller hos en filial till en svensk bank i ett annat EES-land. Efter beslut av Insättningsgarantinämnden kan garantin utsträckas till att omfatta även filialer utanför EES och även utländska bankers filialer här i landet.

Det kan alltså konstateras att det finns ett garantisystem som i huvudsak uppfyller de krav som kan ställas på ett väl fungerande säkert alternativ. Ett regelverk som anger garantins omfattning och finansiering har trätt i kraft. En organisation har byggts upp för att administrera och i viss mån övervaka frågor som hänger samman med garantin.

Definitionen av insättningar i lagen om insättningsgaranti täcker inte alla typer av fordringar på en bank. Insättningsgarantinämnden har i en rapport till regeringen (dagtecknad 1998-01-29) föreslagit bl.a. att insättningsbegreppet i lagen om insättningsgaranti skall ändras så att även långsiktigt sparande i bank kommer att omfattas av insättningsgarantin, däribland inlåning på konto inom ramen för det individuella pensionssparandet (IPS-inlåning). Enligt nämndens förslag skall definitionen av insättningsbegreppet ges en utformning som närmare ansluter till EG:s direktiv (94/19/EG) om system för garanti av insättningar. Som motiv för att ändra definitionen av insättningsbegreppet har Insättningsgarantinämnden anfört att den nuvarande avgränsningen av vilka insättningar som är garanterade har vållat svårigheter vid samarbetet med andra länder och att en ändrad definition skulle innebära att Sverige skulle få en reglering som ligger närmare den som gäller i övriga Europa. Enligt nämnden har såväl rekvisitet "nominellt bestämda" som "tillgängliga med kort varsel" orsakat svårigheter.

I remissvaret över Insättningsgarantinämndens rapport har kommittén anfört att en ändrad definition av insättningsbegreppet bör föregås av en djupare analys än den Insättningsgarantinämnden gjort. Kommittén har vidare yttrat att en sådan analys bör ske samtidigt med en analys av ett skyddssystem för annat pensionssparande inom IPS än IPS-inlåning, ett garantisystem för försäkringsersättningar och ett svenskt investerarskydd samt att kommitténs förslag till ändrad bank-rörelsedefinition och ett säkert placeringsalternativ bör beaktas i detta sammanhang. Insättningsgarantinämndens rapport bereds för närvarande av Finansdepartementet. Med hänsyn till den bredare analys som kommittén efterlyst i remissvaret och då en sådan analys ligger utanför kommitténs uppdrag avstår kommittén från att behandla frågan om en ändrad definition av insättningsbegreppet. Kommittén konstaterar att insättningsgarantin

⁸⁹prop. 1995/96:60 sid 56.

även med det nuvarande insättningsbegreppet i huvudsak uppfyller kraven på en likvid och säker placeringsform (se också 8.5).

8.4 Insättningar i kreditmarknadsföretag

Kommitténs förslag: En insättning enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti som görs hos ett svenskt kreditmarknadsföretag skall omfattas av garantin.

Som redan sagts, föreslår kommittén att bankernas ensamrätt till inlåning på konto skall avskaffas. Kommittén anser att det inte finns några särskilda skäl att förbehålla bankerna rätten att ta emot inlåning (6.6). Tanken är att såväl andra finansiella företag som icke-finansiella företag skall kunna tillhandahålla inlåning. Av diskussionen i avsnitt 8.2 följer att garantin inte bör utsträckas till alla former av inlåning. I princip är det tillräckligt att vissa insättningar i bank är garanterade för att tillgodoses behovet av ett säkert placeringsalternativ. Kommittén anser emellertid att samma typ av insättningar som omfattas av insättningsgarantin i bank skall vara garanterade i kreditmarknadsföretag. Det finns flera skäl för detta.

Garantin kan för det första, såsom beskrivs i kapitel 5, verka systemstabiliserande, även om den först och främst är att betrakta som ett konsumentskydd. Eftersom kreditmarknadsföretagen bedöms vara av betydelse för kapitalförsörjningen, är det en fördel om risken för uttagsanstormning minskas.

Kommittén anser för det andra att det förhållandet att andra finansiella företag än banker tillåts ta emot garanterade insättningar kan stimulera konkurrensen på inlåningsmarknaden och även möjliggöra en framtida separation av likviditets- och betalningstjänster, som annars kan förhindras av bankernas monopol på statligt garanterade insättningar.

Institut som tar emot medel från allmänheten och bedriver kreditgivning träffas för det tredje av EG:s definition av kreditinstitut och enligt direktivet om system för garanti av insättningar skall insättningar i kreditinstitut omfattas av ett garantisystem.

8.5 Skyldighet att ta emot garanterade insättningar

Kommitténs förslag: Institut som tillhandahåller kontoformer som omfattas av insättningsgarantin skall vara skyldiga att ta emot insättningar på sådana konton från envar. Skyldigheten skall dock inte gälla i fall där det finns sakliga skäl att neka någon tillgång till konto, t.ex. om sökanden tidigare varit ohederlig mot institutet, om misstanke om penningtvätt finns eller om det finns risk för att en företrädare för institutet genom att tillhandahålla kontot på något sätt främjar brott. Skyldigheten omfattar inte andra tjänster såsom t.ex. checkar och kort kopplade till kontot.

Det synes inte finnas några hinder att låta den existerande insättningsgarantin fylla behovet av ett säkert alternativ. Möjligen kan någon ställa sig tveksam till att definitionen av det ur betalningsväsendets synpunkt skyddsvärda området avviker från det som omfattas av insättningsgarantin. Eller med andra ord: Är det möjligt att i bankrörelselagen ha en definition av det skyddsvärda området vilken innehåller ett rekvisit som pekar ut medel som är uppsägbara inom en månad, i enlighet med vad som föreslås i avsnitt 6.5, medan insättningsgarantin innehåller ett krav på att medlen skall vara nominellt bestämda och tillgängliga med kort varsel? Eftersom det inte är samma motiv bakom statens intresse av att tillhandahålla ett säkert alternativ för placeringar som för att söka upprätthålla det finansiella systemets funktionsförmåga, är det inte märkligt att inte samma definition av de skyddsvärda verksamheterna används trots att de bedrivs inom samma institutstyp. Det kan dock vara så att den olika utformningen innebär tekniska problem eller risk för kringgående.

Även om det i gällande rätt är inlåningsbegreppet i bankrörelsedefinitionen som är styrande för insättningsgarantins tillämpningsområde så finns det inget hinder för bankerna att tillhandahålla även konton som inte faller under garantin, t.ex. på grund av att de har längre uppsägningstid än en månad eller att de inte är nominellt bestämda. Bankerna måste dock tillhandahålla någon kontoform som faller under garantin, annars är de ju per definition inte banker. Med den av kommittén föreslagna definitionen av mottagna medel (som föreslås ingå i bankrörelsedefinitionen, se närmare avsnitt 6.5) kommer det vara möjligt för banker att endast ta emot sådana medel som inte faller under garantin och ändå fortsätta att vara banker.

Eftersom huvudmotivet för garantin är att ett säkert alternativ skall tillhandahållas, är frågan om risken för att bankerna väljer att inte till-

handahålla inlåning som omfattas av insättningsgarantin är så stor att det finns skäl att lagstifta om en sådan skyldighet. Bankrörelselagen innehåller i dag en skyldighet för banker "att ta emot inlåning på räkning från allmänheten" (2 kap. 1 § bankrörelselagen). Denna bestämmelse innebär att bankerna är skyldiga, om inte särskilda skäl föreligger, att ta emot inlåning från alla som kommer och vill sätta in pengar på ett konto i banken. Som redovisas i avsnitt 6.6, föreslår kommittén att denna bestämmelse slopas. Skälet är att det är svårt att se nyttan med en sådan bestämmelse. Med fri prissättning kan en bank alltid prissätta sig ur en marknad. Av samma skäl är det inte ändamålsenligt med en bestämmelse som ålägger banker att ta emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin.

Det är att märka att bestämmelsen om bankernas skyldighet att ta emot inlåning inte innehåller rekvisiten "nominellt bestämd" eller "tillgängliga för insättaren med kort varsel". Bestämmelsen korresponderar således inte med gällande bankrörelsedefinition eller med definitionen av garanterad insättningar i lagen om insättningsgaranti. Således garanterar den inte att banker håller konton omfattade av insättningsgarantin tillgängliga. Det finns i dag inga tecken på att banker skulle vilja dra sig undan från det garanterade området; tvärtom används det som ett argument i reklamen att vissa kontoformer är garanterade.

Det kan möjligen ifrågasättas om inte EG-direktivet om system för garanti av insättningar medför en skyldighet för lagstiftaren att se till att det tillhandahålls konton som omfattas av landets garantisystem. Detta kan dock knappast vara en rimlig tolkning av direktivet. I sin yttersta förlängning skulle argumentet nämligen leda till att det måste införas en lagregel i svensk rätt vilken föreskriver att det måste finnas kreditinstitut (vilka är de institut som skall omfattas av garantisystem) som bedriver verksamhet i landet.

Således bör inte en bestämmelse om att banker är skyldiga att tillhandahålla inlåning som omfattas av garantin införas. Däremot finns skäl att hindra banker som väljer att tillhandahålla kontoformer omfattade av insättningsgarantin från att utestänga vissa individer från möjligheten att öppna sådana konton. Möjligheten bör i princip stå öppen för alla att få tillgång till en säker sparform. Det bör därför inte accepteras att en bank vägrar vissa tillgång till konton som omfattas av insättningsgarantin. Skyldigheten skall dock inte vara absolut. Om det föreligger sakliga skäl, såsom t.ex. att en kund tidigare varit ohederlig mot banken, att misstanke om penningtvätt finns eller att det finns risk för att en företrädare för banken genom att tillhandahålla kontot på något sätt främjar brott kan banken neka tillgång till konton. När det gäller medlemsbanker tillkommer att dessa kan begränsa sin medlemskrets till vissa grupper, t.ex. medlemmar i ett visst trossamfund. Det skall tilläggas att det inte finns

skäl att införa skyldighet för en bank att tillhandahålla kunden andra tjänster, såsom t.ex. checkar och kort kopplade till kontot.

Skyldigheten att ta emot garanterade insättningar, såvida särskilda skäl inte talar däremot, bör gälla alla institut som omfattas av insättningsgarantin, dvs. även kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag.