

Näringsutskottets betänkande

1983/84:34

om vissa anslag inom finansdepartementets område (prop. 1983/84:100 delvis)

Ärendet

I detta betänkande behandlas proposition 1983/84:100 (budgetpropositionen) bilaga 9 (finansdepartementet) punkterna C 2, C 3, D 11–D 13 och F 8, avseende anslag till vissa myndigheter och till höjning av aktiekapitalet i Nordiska investeringsbanken. Vidare tas upp motioner som gäller två av myndigheterna, nämligen statens pris- och kartellnämnd och bankinspektionen.

SJUNDE HUVUDTITELN

1. **Näringsfrihetsombudsmannen.** Utskottet tillstyrker regeringens förslag under punkt C 2 (s. 64) och hemställer

att riksdagen till *Näringsfrihetsombudsmannen* för budgetåret 1984/85 anvisar ett förslagsanslag av 6 005 000 kr.

2. **Statens pris- och kartellnämnd.** Regeringen har under punkt C 3 (s. 65 f.) föreslagit riksdagen att till Statens pris- och kartellnämnd för budgetåret 1984/85 anvisa ett förslagsanslag av 34 275 000 kr.

Yrkanden på denna punkt förekommer i två motioner, nämligen

1983/84:1086 av Björn Molin m. fl. (fp), vari, såvitt här är i fråga, hemställs (3) att riksdagen anvisar ett i förhållande till budgetpropositionen med 500 000 kr. minskat anslag till SPK, förvaltningskostnader,

1983/84:1895 av Tage Sundkvist (c) och Larz Johansson (c), vari hemställs att riksdagen till statens pris- och kartellnämnd för budgetåret 1984/85 anvisar ett förslagsanslag av 30 275 000 kr.

SPK:s anslagsframställning

Statens pris- och kartellnämnd (SPK) har sedan år 1973 genom medgivanden från regeringen fått möjlighet att med överskridande av anslag anställa ett visst antal tjänstemän utöver den ordinarie organisationen. Efter att som högst ha varit 30 minskades detta antal fr. o. m. budgetåret 1982/83 till 20. Överskridandet motiverades med särskilda uppgifter i samband med pris-kontrollerande och prisövervakande åtgärder. Under senare år har SPK dessutom haft möjlighet att anställa tre extra tjänstemän för granskning och

prisövervakning inom ramen för jordbruksavtalet och en tjänsteman för fiskprisregleringen.

Någon strikt åtskillnad mellan arbetsuppgifter som föranleds av prisövervakningen, av utredningsverksamheten och av administrationen av förekommande prisregleringar går, enligt vad SPK uppger i sin anslagsframställning, i praktiken knappast att göra. SPK:s samlade resurser utgör sålunda, säger nämnden, den nödvändiga bas som är en förutsättning för att nämnden skall kunna upprätthålla en pris- och konkurrensövervakning på alla varu- och tjänsteområden och den utredningsverksamhet som utgör underlag härför samtidigt som nämnden har beredskap att kunna administrera eventuella prisreglerande åtgärder. Erfarenheter visar, uppger SPK, att ett system med prisövervakning utan direkt påverkan på föreslagen prissättning är minst lika resurskrävande som t. ex. prisstopp på olika områden.

Motionerna

Som allmän princip anges i motion 1983/84:1086 (fp) att prisreglering och långvariga prisstopp får negativa effekter på samhällsekonomin och därför inte bör förekomma. SPK:s resurser för priskontroll borde, säger motionärerna, anpassas till denna princip.

I motion 1983/84:1895 (c) hänvisas till att man från regeringens sida har låtit antyda att prisregleringsverksamheten bör minska och företagen själva mer få råda över sin prissättning. I ett sådant läge finns det, menar motionärerna, ingen anledning att bygga ut den centrala och regionala prisreglerande verksamheten och därigenom skapa ökad byråkrati. Medel borde därför inte beviljas för den extraanställda personalen vid SPK.

Utskottet

Såsom i korthet finns redovisat i propositionen och ytterligare belyses genom referatet i det föregående disponerar statens pris- och kartellnämnd (SPK) utöver sin fasta personalstyrka ett antal – f. n. 23 – extra tjänstemän vilkas avlönning nämnden finansierar genom överskridande av sitt förvaltningsanslag. En förutsättning är då att regeringen – såsom i större eller mindre utsträckning har skett sedan år 1973 – medger att anslaget får överskridas för detta ändamål. Efter hand har denna grupp av extra tjänstemän kommit att betraktas som en del av nämndens ordinarie resurser. Någon skillnad i arbetsuppgifter mellan den och personalen i övrigt föreligger inte, uppger SPK, utan endast anställningsförhållandena är olika. Enligt regeringens förslag skall nu under ordinarie anslag föras in medel motsvarande dem som SPK har disponerat efter särskilda medgivanden av regeringen om överskridande av anslag. Det aktuella beloppet är inte fullt 3,6 milj. kr. SPK:s totala förvaltningsanslag blir därmed drygt 34 milj. kr.

I två motioner föreslås en lägre anslagsnivå. Medel bör inte beräknas för

den extra anställda personalen, hävdas det i motion 1983/84:1895 (c). Ett belopp av 4 milj. kr. skulle motsvara lönekostnaderna för denna personal jämte vissa expenser. Med det beloppet vill motionärerna minska det av regeringen föreslagna anslaget. En mindre reduktion, med 500 000 kr., föreslås med liknande motivering i motion 1983/84:1086 (fp).

Bortsett från den förändring som nyss har berörts har regeringens förslag beräknats enligt huvudförslaget för budgetprövningen, innebärande att det nuvarande anslaget efter pris- och löneomräkning sänks med 2 %. Tidigare har avsevärda extra besparingar genomförts för SPK:s del. Av budgetpropositionen framgår att 26 tjänster vid nämnden hålls vakanta.

Riksdagen kommer i annat sammanhang att behandla regeringens aktuella åtgärder på prisområdet. Utskottet går därför inte här in på en principdiskussion rörande de regleringsinstrument för vilka SPK kan utnyttjas och på nämndens resursbehov i dessa sammanhang.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till anslagsberäkning för SPK och avstyrker de båda motionsyrkandena. Det är enligt utskottets mening rimligt att anslaget bestäms med hänsyn till de personalresurser som nämnden permanent utnyttjar och inte kompletteras genom årliga regeringsbeslut om överskridande av det belopp som riksdagen har tagit upp i statsbudgeten. En avveckling av den extra anställda personalen skulle, oavsett vilka aktiviteter som skall förekomma på prisövervakningens område, innebära ett kraftigt ingrepp i SPK:s möjligheter att fullgöra sina uppgifter. En sådan avveckling skulle f. ö., med hänsyn till den grad av anställningsskydd som även de extra anställda tjänstemännen besitter, inte kunna genomföras utan en avsevärd övergångstid. En besparing med 4 milj. kr. under budgetåret 1984/85, såsom beräknas i motion 1983/84:1895 (c), är således alldeles orealistisk.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till regeringens förslag och med avslag på motion 1983/84:1086 yrkande 3 och motion 1983/84:1895 till *Statens pris- och kartellnämnd* för budgetåret 1984/85 anvisar ett förslagsanslag av 34 275 000 kr.

3. **Bankinspektionen.** Regeringen har under punkt D 11 (s. 101–104) föreslagit riksdagen att till Bankinspektionen för budgetåret 1984/85 anvisa ett reservationsanslag av 1 000 kr.

I detta sammanhang behandlar utskottet motionerna

1983/84:692 av Hugo Hegeland (m), vari hemställs att riksdagen av regeringen begär en precisering av instruktionen för bankinspektionen i SFS 1979:740 vad avser såväl kompetensområde som inspekterande verksamhet,

1983/84:2499 av Olof Johansson (c) och Per-Ola Eriksson (c), vari – med motivering i motion 1983/84:2498 – såvitt här är i fråga hemställs (1) att riksdagen begär att regeringen låter utreda utvecklingen av förmögenhets-

koncentrationen i aktier och den därav följande maktförskjutningen i näringslivet.

Remissyttranden över motion 1983/84:692 har avgivits av bankinspektionen och av fullmäktige i riksbanken. Yttrandena återges som *bilaga 1* (s. 12) resp. *bilaga 2* (s. 25).

Motionerna

Mot bakgrund av ett etikmeddelande, nr 46, som bankinspektionen har utfärdat med anledning av att vissa kreditinstitut har lämnat stora lån till privatpersoner för skatteplaneringsändamål, ifrågasätts i motion 1983/84:692 (m) om inte inspektionen härigenom har överskridit sitt kompetensområde och givit sig in på frågor som hör till riksbankens område. Motionären erinrar om bestämmelser för bankinspektionen som har utfärdats genom lagen (1955:183) om bankrörelse och förordningen (1979:740) med instruktion för bankinspektionen. Det åligger inspektionen bl. a. att "följa bankbolagens verksamhet i den mån som erfordras för kännedom om de förhållanden som — — — äro av betydelse för en sund utveckling av bankverksamheten". I kravet på sundhet kan enligt motionären inte ligga någonting annat än att betryggande säkerheter ligger till grund för utlåningen och att denna inte avser finansiering av olaglig eller ur etisk synpunkt högst diskutabel verksamhet. Bankinspektionens kritik mot utlåning för skatteplanering betecknas av motionären som orimlig, eftersom skatteplanering är en fullt laglig och från företagsekonomisk synpunkt självklar verksamhet. Även krediter för s. k. spekulation och finansiella placeringar kan, säger motionären vidare, indirekt bidra till produktionen och därigenom visa sig "produktiva". Det måste, anser han, få ankomma på resp. bank att avgöra i vilken omfattning stora värdepapperskrediter till privatpersoner är sunda. Hur bankerna skall fördela sin kreditgivning mellan lån till företag och till privatpersoner, mellan s. k. produktiva krediter och finansiella är, menar motionären, en fråga för riksbanken. Om bankerna prioriterar fel med hänsyn till riksbankens intentioner ankommer det på riksbanksledningen att påpeka detta och inte på bankinspektionen.

I motion 1983/84:2498 anförs i huvudsak följande som motivering för det här behandlade yrkandet i motion 1983/84:2499 (c). Den exceptionellt snabba och stora uppgången i börskurserna har inneburit en betydande förmögenhetskonzentration under den senaste tiden. Till följd av den snabba kursstegringen på aktier, som har varit koncentrerade på ett fåtal händer, har förmögenhetsutvecklingen ändrat karaktär främst under de senaste åren. Den rikaste procenten hushåll, främst då den allra rikaste tusendelen, beräknas ha ökat sin andel av de totala förmögenheterna. Samtidigt har bankmedlens värde urholkats genom inflationen.

Bestämmelser om bankinspektionen

Enligt förordningen (1979:740) med instruktion för bankinspektionen (senast ändrad 1981:180) har inspektionen som central förvaltningsmyndighet till uppgift bl. a. att utöva tillsyn över bankaktiebolag, sparbanker, jordbrukets kreditkassor och deras riksorganisation, kreditaktiebolag, finansbolag, Sveriges allmänna hypoteksbank, Konungariket Sveriges stads-hypotekskassa, landshypoteks- och stadshypoteksföreningar, fondkommis-sionärer och Stockholms fondbörs, fondbolag, Värdepapperscentralen VPC AB samt Upplysningscentralen UC AB.

Inspektionen leds av en styrelse, bestående av en generaldirektör, som är styrelsens ordförande, generaldirektörens ställföreträdare, som är styrelsens vice ordförande, och fem andra ledamöter som regeringen utser särskilt. Av dessa fem skall tre ha uppdrag som riksdagsledamot när de utses och två vara väl förtrogna med ekonomiska frågor.

Bland frågor som skall avgöras av styrelsen är frågor om tillstånd, förbud, föreläggande, föreskrift eller annan åtgärd, i den mån åtgärden kan anses ha särskild betydelse för inrättning som inspektionen har tillsyn över eller för person som berörs av tillsynen.

Själva befogenheten att öva tillsyn över de angivna instituten grundas på bestämmelser i lag, för affärsbankernas del i 147–162 §§ lagen (1955:183) om bankrörelse. Den grundläggande bestämmelsen när det gäller tillsynens omfattning finns i 147 §. Tillsynsmyndigheten – dvs. bankinspektionen – skall övervaka att bankerna följer lagar och andra författningar samt bolagsordning och de föreskrifter som med stöd av bestämmelser i lag eller bolagsordning har meddelats av bolagsstämma eller styrelse. Vidare åligger det tillsynsmyndigheten att även i övrigt med uppmärksamhet följa bankernas verksamhet i den mån det behövs för kännedom om de förhållanden som kan inverka på bankens säkerhet eller på annat sätt är av betydelse för en sund utveckling av bankverksamheten.

Bankinspektionen får, även om någon avvikelse från lag eller bolagsordning inte har skett, meddela de erinringar i fråga om bankernas verksamhet som inspektionen finner påkallade (154 §). Såsom exempel på sådana missförhållanden som kan föranleda erinringar nämns i lagens förarbeten bl. a. att banken genom kreditgivning medverkar till osund spekulation i aktier eller fastigheter.

Bankinspektionens etikmeddelanden

Bankinspektionen har, med början år 1974, t. o. m. år 1983 utfärdat 47 s. k. etikmeddelanden (uttalanden om banketik) i skilda frågor. Meddelandena är riktade till cheferna för de berörda instituten. Till belysning av uttalandenas art anges här rubrikerna på inspektionens 14 etikmeddelanden under åren 1982 och 1983:

– Skyddande av check (nr 34),

- Ägarborgen (nr 35),
- Dels fondkommissionärs ansvar för prospekt vid medverkan i emission, dels fondkommissionärs iakttagande av likabehandlingsprincipen vid offentligt erbjudande (nr 36),
- Överlåtelse av bankfastighet till helägt fastighetsbolag samt villkoren för utlåning till sådant bolag (nr 37),
- Fråga om övergång till automatisk lånebetalning genom uttag från lönekonton (nr 38),
- Uttag i bankautomat (nr 39),
- Behandlingen av lånelikvider erlagda i förskott (nr 40),
- Upptagande av lån i syfte att göra räntebetalning i förskott före 1983-01-01 samt förtida inlösen av sådant lån, m. m. (nr 41),
- Fastighetskredit i fall då fastigheten köpts under pågående expropriation och spekulationssyfte kan misstänkas (nr 42),
- Banks skyldighet att lämna upplysningar till kronofogdemyndighet enligt 4 kap. 15 § utsökningsbalken m. m. (nr 43),
- Samarbete mellan finansbolag och låneförmedlare (nr 44),
- Marknadsföring av banktjänster (nr 45),
- Stora lån till privatpersoner för skatteplaneringsändamål, m. m. (nr 46),
- S. k. partnerleasing (nr 47).

Frågesvar i riksdagen

Finansminister Kjell-Olof Feldt besvarade den 12 januari 1984 (RD 1983/84:58 s. 121) en fråga (1983/84:217) av Hugo Hegeland (m) om instruktionen för bankinspektionen. Frågan gällde huruvida finansministern ansåg denna instruktion vara tillräckligt klart och tillräckligt uttömmande utformad beträffande såväl kompetensområde som inspektörande verksamhet.

Efter att ha redogjort för bestämmelser i förordningen (1979:740) med instruktion för bankinspektionen och i lagen (1955:183) om bankrörelse konstaterade finansministern att bankinspektionens av frågeställaren påtalade ingripande mot Post- och Kreditbanken, PK-banken, och det efterföljande etikmeddelandet grundade sig på den bestämmelse i lagen om bankrörelse enligt vilken inspektionen är ålagd att vaka över säkerhet och sundhet i bankverksamheten. Etikmeddelandena är av rådgivande karaktär, framhöll finansministern och fortsatte:

Bankinspektionen har sålunda med stöd av sundhetskravet hävdad att en prioritering bör ske så att kreditresurserna i första hand används för produktiva ändamål. Man anser dock inte att krediter för t. ex. skatteplanering är uteslutna men understryker att sådana krediter är mindre angelägna.

Enligt min mening är bankinspektionens kompetensområde och formerna för dess tillsynsverksamhet tillräckligt klart angivna i nu gällande författningar. Jag anser också att de åtgärder av bankinspektionen som Hugo Hegeland syftar på har stöd i banklagen och i instruktionen för bankinspektionen.

Frågesvaret åtföljdes av en debatt där både frågeställaren och finansministern gjorde flera inlägg.

Remissyttranden

Bankinspektionen har till sitt remissyttrande (*bilaga 1*) som bilagor fogat dels ett föredrag av myndighetens generaldirektör Sten Walberg vari denne diskuterar den lagliga grunden för inspektionens uttalanden i banketiska frågor, dels det i motion 1983/84:692 berörda etikmeddelandet om stora lån till privatpersoner för skatteplaneringsändamål, m. m. Båda dessa dokument återges i anslutning till remissyttrandet. Bankinspektionen anför sammanfattningsvis att något behov av en ytterligare precisering av inspektionens kompetensområde ej kan anses föreligga och att det f. ö. knappast skulle vara möjligt att i en instruktion ge begreppet sund utveckling av bankverksamheten en mer preciserad utformning än som skett i banklagarna och deras förarbeten. Inspektionen erinrar om att tillsynsmyndighetens uppgifter hör till de frågor som banklagsutredningen (Fi 1976:04) – vilken numera har slutfört sitt uppdrag – eller i dess ställe kreditmarknadskommittén (Fi 1983:06) har att behandla.

Fullmäktige i riksbanken, vilkas yttrande (*bilaga 2*) är enhälligt, framhåller att tillsynen över banker åvilar bankinspektionen i de avseenden som rör allmän banklagstiftning, medan riksbanken svarar för efterlevnaden av de rent kreditpolitiska funktionerna. Fullmäktige poängterar också att riksbankens föreskrifter och rekommendationer i syfte att styra utvecklingen på kreditmarknaden väsentligen tar sikte på aggregat, t. ex. en banks totala utlåning, och att dess kontroll av utlåningen således inte gäller de enskilda lånen. Riksbanken och bankinspektionen underrättar ömsesidigt varandra om vid deras tillsyn framkommer omständigheter som bör komma till den andra myndighetens kännedom. I den mån det uppstår oklarhet om villkendera som i ett visst fall är rätt tillsynsmyndighet skall frågan lösas genom samråd. Några kompetenskonflikter har inte uppkommit, säger bankofullmäktige, och det finns därför från riksbankens synpunkter ej behov av att instruktionen för bankinspektionen preciseras.

Utskottet

Utskottet har ingenting att erinra mot vad som i propositionen anförts om resurser för bankinspektionens verksamhet och tillstyrker regeringens förslag till anslag under denna punkt.

Bankinspektionens sätt att sköta sin uppgift att utöva tillsyn över bankinstitutet m. fl. ifrågasätts i motion 1983/84:692. Motionären utgår från ett uppmärksammat s. k. etikmeddelande från inspektionen i november 1983. Inspektionen har däri – med utgångspunkt i ett aktuellt fall – uppmanat

banker och finansbolag att visa återhållsamhet med stora värdepapperskrediter till privatpersoner, i den mån ändamålet är huvudsakligen privatekonomiskt och inte avser finansiering av rörelse eller förvärv av vissa angivna slag. Anvisningarna i etikmeddelandet riktar sig sålunda mot stora krediter för skatteplaneringsändamål, oavsett att skatteplaneringen – såsom inspektionen understryker – i och för sig kan vara tillåtlig. Motionären menar att uppgiften att vaka över säkerhet och sundhet i bankverksamheten inte ger inspektionen behörighet att uttala sig mot lån till fullt laglig verksamhet eller om kreditgivningens fördelning mellan produktiva och andra ändamål. Bestämmelser i det sistnämnda hänseendet är det, hävdar han, uteslutande riksbankens sak att utfärda. Motionären vill att bankinspektionens instruktion skall preciseras i vad avser såväl kompetensområde som inspekterande verksamhet.

I det remissyttrande med tillhörande dokument som bankinspektionen har avgivit till utskottet klargör inspektionen utförligt på vilka grunder den har ansett sig kunna göra de uttalanden som kritiseras i motionen. Etikmeddelandena är, betonar inspektionen härvid, av rådgivande karaktär och alltså inte bindande. Bankinspektionen anser att någon ytterligare precisering av dess kompetensområde inte behövs. Inspektionens uppgifter som tillsynsmyndighet är f. ö., påpekas i yttrandet, en fråga som kreditmarknadskommittén (Fi 1983:06) har att behandla.

Fullmäktige i riksbanken ger i sitt remissyttrande stöd åt bankinspektionens uppfattning. Särskilt betonas att riksbankens kontroll av kreditgivning – en avser en banks totala utlåning eller andra förhållanden av generell natur, inte de enskilda lånen. Några kompetenskonflikter mellan de båda myndigheterna har inte uppstått, konstaterar bankofullmäktige.

Finansministern har, som bankinspektionen framhåller i sitt remissyttrande, kort tid innan motionen avlämnades givit motionären svar på en fråga i riksdagen med samma inriktning som motionen. Frågesvaret utmynnar i omdömet att bankinspektionens kompetensområde och formerna för dess tillsynsverksamhet är tillräckligt klart angivna i nu gällande författningar.

Utskottet kommer vid sin bedömning – utifrån det mera omfattande material som nu står till buds – till samma slutsats. Motion 1983/84:692 (m) avstyrks således.

I de ekonomiska resurser som bankinspektionen avses få disponera under budgetåret 1983/84 ingår medel för upprättande av en statistik över aktieägarandelen i de svenska företagen, främst börsbolagen. Finansministern påpekar i propositionen att de senaste årens starkt ökade aktiehandel har inneburit betydande ändringar i ägarstrukturen och även aktualiserat en rad börsetiska frågor. En löpande statistik som belyser ägandeförhållanden i företagen bör, säger han, kunna vara av värde för inspektionen som tillsynsmyndighet för handeln med aktier, och den skulle också vara av stort allmänt intresse. I det sammanhanget nämns att Arbetslivscentrum har

påbörjat ett annorlunda inriktat projekt som är avsett att belysa förändringar i ägarstrukturen i de svenska storföretagen.

Mot bakgrund av vad nu har sagts tar utskottet här upp ett yrkande i motion 1983/84:2499 (c), enligt vilket regeringen bör låta utreda utvecklingen av förmögenhetskonzentrationen i aktier och den därav följande maktförskjutningen i näringslivet. Utskottet delar motionärernas uppfattning att de förhållanden som de åsyftar är viktiga och bör bli närmare belysta. De båda projekt som just har nämnts synes i väsentliga hänseenden tillgodose det önskemål om utredning som motionärerna för fram. Det kan tilläggas att regeringen nyligen (dir. 1984:7) har bemyndigat justitieministern att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda frågan om röstvärdet för aktier. Även den utredningen har intresse från här aktuella utgångspunkter. Med hänsyn till de utredningsaktiviteter som nu nämnts är det, anser utskottet, inte motiverat att riksdagen riktar någon sådan begäran till regeringen som föreslås i den berörda delen av motion 1983/84:2499 (c).

Utskottet hemställer

1. beträffande *anslag*

att riksdagen med bifall till regeringens förslag till *Bankinspektionen* för budgetåret 1984/85 anvisar ett reservationsanslag av 1 000 kr.,

2. beträffande *bankinspektionens kompetensområde m. m.*

att riksdagen avslår motion 1983/84:692,

3. beträffande *utredning om förmögenhetskonzentrationen i aktier*

att riksdagen avslår motion 1983/84:2499 yrkande 1.

4. **Försäkringsinspektionen.** Utskottet tillstyrker regeringens förslag under punkt D 12 (s. 104 f.) och hemställer

att riksdagen till *Försäkringsinspektionen* för budgetåret 1984/85 anvisar ett reservationsanslag av 1 000 kr.

5. **Statens krigsförsäkringsnämnd m. m.** Utskottet tillstyrker regeringens förslag under punkt D 13 (s. 105 f.) och hemställer

att riksdagen till *Statens krigsförsäkringsnämnd m. m.* för budgetåret 1984/85 anvisar ett förslagsanslag av 67 000 kr.

6. **Höjning av grundkapitalet i Nordiska investeringsbanken.** Utskottet tillstyrker regeringens förslag under punkt F 8 (s. 114) och hemställer att riksdagen till *Höjning av grundkapitalet i Nordiska investeringsbanken* för budgetåret 1984/85 anvisar ett förslagsanslag av 34 000 000 kr.

Stockholm den 15 maj 1984

På näringsutskottets vägnar
NILS ERIK WÅÅG

Närvarande: Nils Erik Wååg (s), Tage Sundkvist (c), Staffan Burenstam Linder (m), Gunnar Nilsson i Stockholm (s), Erik Hovhammar (m), Sten Svensson (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Karl-Erik Häll (s), Christer Eirefelt (fp), Jörn Svensson (vpk), Birgitta Johansson (s), Ivar Franzén (c), Bo Finnkvist (s), Lars Ahlström (m) och Sylvia Pettersson (s).

Reservation

Statens pris- och kartellnämnd (punkt 2)

Tage Sundkvist (c), Staffan Burenstam Linder (m), Erik Hovhammar (m), Sten Svensson (m), Christer Eirefelt (fp), Ivar Franzén (c) och Lars Ahlström (m) anser att utskottets yttrande och hemställan under punkt 2 (s. 2 f.) bort ha följande lydelse:

Såsom i --- (=utskottet) --- dessa sammanhang.

Liksom motionärerna anser utskottet det felaktigt att SPK:s fasta personal ökas med de berörda extra tjänstemännen. Detta särskilda tillskott till nämndens personalstyrka bör tvärtom med det snaraste avvecklas. Utskottet finner det motiverat att SPK:s anslag beräknas med utgångspunkt i att det normalt inte skall behövas något särskilt beslut av regeringen om överskridande av anslaget. Med hänsyn till den övergångstid som erfordras innan vissa extra tjänstemäns anställning kan bringas att upphöra föreslår utskottet att SPK:s anslag bestäms till ett belopp som är 2 milj. kr. lägre än det regeringen har angivit, eller 32 275 000 kr. Därigenom tillgodoses motionsyrkandena i det väsentliga.

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av regeringens förslag samt motion 1983/84:1086 yrkande 3 och motion 1983/84:1895 till *Statens pris- och kartellnämnd* för budgetåret 1984/85 anvisar ett förslagsanslag av 32 275 000 kr.

Särskilt yttrande**Statens pris- och kartellnämnd (punkt 2)**

Staffan Burenstam Linder, Erik Hovhammar, Sten Svensson och Lars Ahlström (alla m) anför:

Från moderata samlingspartiets sida har i annat sammanhang (NU 1983/84:6 y, avvikande mening; LU 1983/84:28, reservation 1) föreslagits att SPK och konsumentverket skall slås samman, sedan konsumentverkets provningsverksamhet flyttats över till statens provningsanstalt. Vi är övertygade om att en sådan förändring på sikt kan leda till betydande besparingar. I avvaktan på att den kommer till stånd är det angeläget att SPK:s organisation för nuvarande arbetsuppgifter begränsas i görlig mån. Utifrån dessa förutsättningar har vi här anslutit oss till den linje som kommer till uttryck i reservationen.

KUNGL. BANKINSPEKTIONEN

1984-03-08

Riksdagens näringsutskott

Yttrande över motion 1983/84:692 om bankinspektionens kompetensområde m. m.

I motionen hemställer Hugo Hegeland att riksdagen av regeringen begär en precisering av instruktionen (1979:740) för bankinspektionen vad avser såväl kompetensområde som inspekterande verksamhet. I fråga om den sistnämnda delen synes motionen inte innehålla någonting som kan ge en antydning om vad Hegeland anser vara brister i nuvarande regler eller i vilket avseende en precisering av gränsen för den inspekterande verksamheten skulle kunna tänkas.

I fråga om kompetensområdet för bankinspektionen synes Hegeland bygga sitt resonemang på en mycket snäv tolkning av begreppet sund utveckling av bankverksamheten. Enligt hans uppfattning kan inte gärna avses någonting annat än att betryggande säkerheter ligger till grund för utlåningen samt att utlåningen inte avser finansiering av olaglig verksamhet eller ur etisk synpunkt högst diskutabel verksamhet. På vilket sätt Hegeland tänkt sig en precisering av bankinspektionens kompetensområde i fråga om kravet på sundhet i bankernas verksamhet framgår dock inte närmare av motionen. Däremot gör Hegeland gällande att bankinspektionen överskridit sina befogenheter genom vissa uttalanden om bankernas kreditgivning i ett s. k. etikmeddelande nr 46 om stora lån till privatpersoner för skatteplaneringsändamål m. m.

Bankinspektionens kompetensområde bestäms på två sätt. För det första genom att i olika lagar och i instruktionen anges vilka institut på kreditmarknaden som står under bankinspektionens tillsyn. För det andra anges befogenheten att utöva tillsyn, vad tillsynen skall avse och hur den får utövas genom bestämmelser i lag, för bankernas del i 147–162 §§ lagen (1955:183) om bankrörelse och motsvarande bestämmelser i lagen (1955:416) om sparbanker (80–85 §§) och i lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen (68–82 §§).

Något behov av ytterligare precisering i fråga om vilka institut som står under bankinspektionens tillsyn kan inte anses föreligga och torde heller inte vara avsett i motionen.

Bestämningen av kompetensområdet såvitt avser syftena med tillsynen och formerna för hur den får genomföras framgår för bankernas del av ovan angivna regler i banklagarna och för andra institut under tillsyn av delvis motsvarande lagregler. Enligt den grundläggande bestämmelsen i 147 § banklagen och motsvarande bestämmelser i 80 § sparbankslagen och 68 § lagen om jordbrukskasserörelsen skall tillsynsmyndigheten övervaka att bankerna följer lagar och andra författningar, bolagsordning m. m. samt skall även i övrigt med uppmärksamhet följa bankernas verksamhet i den

mån det behövs för kännedom om de förhållanden som kan inverka på bankernas säkerhet eller på annat sätt är av betydelse för en sund utveckling av bankverksamheten.

Bankinspektionen har som en huvuduppgift att vaka över bankernas och andra tillsynsobjekts säkerhet och denna del av tillsynsverksamheten är så klart angiven som rimligen kan begäras och synes inte heller ifrågasättas av Hegeland. Det kan noteras att den undersökning av stora värdepapperskrediter till privatpersoner som bankinspektionen f. n. utför tar sikte bl. a. på att klarlägga om det har gjorts en tillfredsställande kreditprövning och om mycket stora personkrediter mot säkerhet av värdepapper kan innebära särskilda förlustrisker för kreditinstituten.

Den ovan nämnda grundbestämmelsen 147 § banklagen infördes år 1933 som en reaktion mot de missförhållanden inom bankväsendet som tidigare framträtt. Bestämmelsen avsåg enligt sin ursprungliga ordalydelse enbart bankernas säkerhet. Då den nu gällande banklagen infördes år 1955 gjorde man en omformulering av bestämmelsen och lade till orden "en sund utveckling av bankverksamheten." Det uttryckliga syftet var att man ville motverka en alltför snäv tolkning av tillsynens funktion (se prop. 1955:3 s. 227 och Peter Westerlind: Banklagen s. 437 f).

Det kan vidare nämnas att bankinspektionen enligt 154 § banklagen och motsvarande bestämmelser i övriga banklagar får meddela de erinringar i fråga om bankernas verksamhet som inspektionen finner påkallade, även om någon avvikelse från lag eller bolagsordning inte skett. I förarbetena från 1921 anförde man som exempel på sådana missförhållanden bl. a. att bankens medel i oproportionerligt stor utsträckning används för ett ensidigt tillgodoseende av banken närstående personers intressen och en alltför vidsträckt kreditgivning som medverkade till osund spekulation i aktier eller fastigheter.

Ytterligare exempel från förarbetena till banklagarna eller lagar med anknytning därtill skulle kunna redovisas som stöd för att bankerna har en skyldighet att iakttä god banksed och att bankinspektionen har befogenhet att övervaka att så sker, dvs. att bankernas verksamhet får en sund utveckling. Som ett led i denna verksamhet har bankinspektionen sedan år 1974 i en särskild serie meddelanden till bankcheferna, s. k. etikmeddelanden, refererat beslut och uttalanden av banketisk innebörd, aktualiserade av konkreta ärenden ofta efter klagomål från bankkunder. Sedan 1974 har bankinspektionen gett ut sammanlagt 47 etikmeddelanden, dvs. mellan fyra och fem varje år. Etikmeddelandena är av rådgivande karaktär och är alltså icke bindande.

Det kan framhållas att etikmeddelandena infördes efter överläggningar mellan olika företrädare för bankerna och inspektionen i början av 70-talet, bl. a. på grund av att man inom bankerna i vissa fall var osäker om hur kunderna skulle behandlas. Då och då uppkommer nämligen fall då bankerna gärna vill ha bankinspektionens syn på en aktuell fråga t. ex. av etisk natur, ofta av det uttryckliga skälet att man inte av hänsyn till konkurrensen vill tvingas gå längre än till en viss gräns när det gäller att tillgodose kunders önskemål.

Beträffande de punkter som Hegeland tar upp om bankinspektionen överskridit sina befogenheter eller inte kan inspektionen i övrigt hänvisa till finansministerns svar i riksdagen den 12 januari 1984 på en fråga av Hegeland. Finansministern uttalade att enligt hans mening är bankinspektionens kompetensområde och formerna för dess tillsynsverksamhet tillräckligt klart angivna i nu gällande författningar. Han ansåg också att de åtgärder av

inspektionen som Hegeland syftade på har stöd i banklagen och i instruktionen för bankinspektionen.

Vidare vill bankinspektionen hänvisa till bifogade föredrag av generaldirektören Sten Walberg om "Lagstiftning, skatter och banketik", som i detalj klargör den lagliga grunden för inspektionens uttalanden i banketiska frågor [underbilaga 1]. Samtidigt bifogas inspektionens etikmeddelande nr 46 [underbilaga 2].

Genom finansministerns frågesvar i riksdagen och generaldirektören Walbergs föredrag har de frågor Hegeland tar upp i sin motion fått övertygande och utförliga svar. Något behov av en ytterligare precisering av bankinspektionens kompetensområde kan ej anses föreligga. Det är för övrigt knappast möjligt att i en instruktion – utöver vad som skett i banklagarna och deras förarbeten – ge en mer preciserad utformning av begreppet sund utveckling av bankverksamheten. Det kan emellertid tilläggas att tillsynsmyndighetens uppgifter tillhör de frågor som banklagsutredningen eller i dess ställe den nya s. k. strukturutredningen, kreditmarknadskommittén, har att behandla. Bankinspektionen får avstyrka bifall till motionen.

I behandlingen av detta ärende har deltagit förutom undertecknade Walberg och Lars Hedberg, den senare föredragande, särskilt utsedda ledamöterna, Lindberger, Tolstoy, Andersson och Evert Hedberg.

Sten Walberg

Lars Hedberg

*Underbilaga 1
till bilaga 1***LAGSTIFTNING, SKATTER OCH BANKETIK**
föredrag 14/3 1984 av Sten Walberg*Hur serien av s. k. etikmeddelanden uppkom*

Det var på hemväg från London den 3 november 1983 som jag läste Nancy Erikssons temperamentsfulla uttalanden om en regeringsledamots affärer och första gången hörde talas om dem. Vad som från början var en intern diskussion inom regeringspartiet utvecklades till en "affär" som konkurrerade med U-båtskränkningarna i att uppröra sinnena. För bankinspektionens del utlöste affären en rad åtgärder: att ta reda på vem som var kreditgivaren, att verkställa utredning, att uttala kritik mot kreditgivaren men med understrykande av inspektionens obrutna förtroende, referera detta beslut i ett s. k. etikmeddelande och göra en brett upplagd specialundersökning för att se i vad mån liknande krediter förekom i andra institut och hur de handlagts. Alla dessa åtgärder var i det närmaste självklara i den meningen att de skulle göras, givetvis inte *hur* de skulle göras. Men en diskussion har förts med två skilda huvudteman. Det ena gäller frågan om vi inte var för milda i vår bedömning av den kritiserade banken. Härom är endast att säga, att vi var så stränga eller milda som vi själva ansåg rättvist och riktigt. Det andra temat gäller om vi genom vårt etikmeddelande har gått utöver våra befogenheter och om de där uttalade råden till banker och andra kreditinstitut fått en lämplig utformning. Det är detta andra tema som jag skall ta som utgångspunkt för mitt anförande om lagstiftning, skatter och banketik.

Vi är därmed tillbaka i en diskussion som fördes redan i början av sjuttioalet, där lagstiftning, skatter och banketik stod i förgrunden. Då som nu gjordes våldsamma överdrifter på en del håll. Diskussionen utlöstes av att några bankmän medverkat i skatteflyktsaffärer och diskutabla valutatransaktioner. Att skatteflyktsaffärerna så småningom visade sig hålla vid rättslig prövning spelade mindre roll. Flertalet insiktsfulla bedömare var på det klara med att de var etiskt förkastliga. Lagstiftaren ingrep också så snabbt som möjligt. Även på valutasidan hade myndigheterna motgångar. I det mest kända fallet, Hasselblad, ansåg riksåklagaren att åtal inte kunde väckas, och det kan vara anledning för mig att understryka som min uppfattning, att denne man, som hade gjort vårt land stora tjänster, även i etiskt avseende uppträtt otadligt. Men det fanns förvisso andra fall, om vilka man inte kunde säga detsamma. Samtidigt hade vi i bankinspektionen sett i klagomålsärenden, att det på en del håll inom bankerna förelåg osäkerhet om hur kunderna skulle behandlas.

Ur detta föddes tanken att i samverkan med bankerna och i samhällets och bankernas eget intresse försöka ge vägledning i någon form i banketiska frågor – en parallell till det arbete som inom Sveriges advokatsamfund nedlagts på tolkningen av begreppet god advokatsed. Långvariga överläggningar med olika företrädare för bankväsendet ledde fram till att jag höll ett föredrag vid 1973 års bankmöte över ämnet Juridik, etik och samhällsansvar inom bankverksamheten. Kort därefter träffades under hand en överenskommelse om att inspektionen i en särskild serie meddelanden till bankcheferna, s. k. etikmeddelanden, skulle referera beslut och uttalanden av

banketisk innebörd, aktualiserade av konkreta ärenden. Det skulle alltså bli fråga om en referatsamling, liknande den som de båda högsta domstolarna ger ut. Sedan starten 1974 har inspektionen gett ut sammanlagt 47 etikmeddelanden, alltså mellan fyra och fem varje år.

Den lagliga grunden

Vilken är då den lagliga grunden för inspektionens uttalanden i banketiska frågor?

Den allmänna grunden är den s. k. generalklausulen i 147 § banklagen och motsvarande bestämmelser i 80 § sparbankslagen och 68 § lagen om jordbruksskasserörelsen. Enligt dessa lagrum har inspektionen en allmän övervakningsplikt i fråga om bankernas säkerhet och en sund utveckling av rörelsen.

För att rätt tolka dessa bestämmelsers innebörd i vad gäller frågor om god banksed måste man först ta ställning till en annan fråga. Vi vet, att de svenska bankerna över lag och av gammalt har en hög etisk standard, det må gälla förhållandet till det allmänna, till kunder eller andra enskilda. Frågan blir då om detta är en gärd av frivillighet, något som bankerna kan fortsätta med, om de vill, eller avvika från, eller upphöra med, om de hellre vill det. Eller förhåller det sig så att bankerna genom banklagstiftningen har en laglig skyldighet att iaktta god banksed?

Jag undersökte denna fråga närmare och framlade mina resultat i det nyss nämnda föredraget och i en artikel i Svensk Juristtidning (1974 s. 177 f). Min slutsats blev, att det inte är fråga om en gärd av frivillighet utan att bankerna har en rättslig plikt att iakttaga god banksed. Denna slutsats stödde jag på innehållet i olika stadganden i banklagen och på uttalanden i förarbetena till dessa, vidare på den utveckling i praxis som under årtiondenas lopp ägt rum i samspelet mellan inspektionen och bankerna.

Ett sådant stadgande är 4 § som, för att regeringen skall ge oktroj till en nybildad bank, kräver, att den tillämnade rörelsen skall finnas vara nyttig för det allmänna. Av förarbetena framgår visserligen att stadgandet närmast var tänkt som en spärr mot överetablering. Men samtidigt uttalades – det var vid seklets början – att en överetablering inte skulle stärka och utveckla ett sunt affärsliv utan verka i motsatt riktning och därmed bli till skada för det allmänna. Redan denna gamla paragraf är alltså uttryck för lagstiftarens omsorg om sundhet i bankväsendet.

En annan viktig bestämmelse är den redan nämnda generalklausulen i 147 §. Den infördes 1933 som en reaktion mot de missförhållanden inom bankväsendet som framträdde under första världskriget och under krisen i början av 1920-talet. Bestämmelsen avsåg enligt sin ursprungliga ordalydelse enbart bankernas säkerhet. Förslagsställare var 1924 års bankkommitté. Det åberopades därvid, att bestämmelsen grundade sig på en i praxis redan framvuxen målsättning för banktillsynen. Man kodifierade alltså en redan existerande praxis, något som i sammanhanget är särskilt intressant. Man erkände, att praxis varit rättsskapande. En inte oviktig sida av denna praxis var inspektionens bedömning av klagomål från allmänheten. Dessa bedömningar – som ligger lika mycket i bankernas intressen som i den klagandes – bygger på att bankerna är skyldiga att iaktta god banksed, god etik. Sådana bedömningar gjordes redan på 1800-talet och är allmänt accepterade.

1955 gjorde man en omformulering av generalklausulen. Man lade till orden "en sund utveckling av rörelsen". Det uttryckliga syftet var att man ville motverka en alltför snäv tolkning. Utan att det sades direkt fick bl. a.

inspektionens praxis i klagomålsärenden täckning i lagens ord.

Vi har vidare 154 §, som säger att inspektionen skall ingripa om utvecklingen inte är sund. Där talas om "allvarliga missförhållanden beträffande bankens ledning" och "skada för det allmänna" på ett sätt som visar att man har avlägsnat sig långt från tankegångarna om ett skydd mot överretablering. Skyldigheten att ingripa gäller oberoende av om någon lagbestämmelse har åsidosatts. I förarbetena från 1921 hade man uppmärksamheten särskilt inriktad på kreditgivningen och nämner som exempel på missförhållanden att bankens medel i oproportionerligt stor utsträckning användes för ett ensidigt tillgodoseende av banken närstående personers intressen och en alltför vidsträckt kreditgivning som medverkade till osund spekulation i aktier eller fastigheter. Sådana missförhållanden kan leda till användning av starkast tänkbara maktmedel. Indirekt följer att mindre allvarliga företeelser av liknande natur bör ge anledning till kritik eller, som lagen säger, erinringar.

I början av 1970-talet fick vi offentliga styrelseledamöter i affärsbankerna. De har enligt 71 § att "särskilt verka för att samhällets intressen beaktas i bankens verksamhet". Det innebär, annorlunda uttryckt, att alla styrelseledamöter skall beakta samhällets intressen, dvs. visa samhällsansvar, men att de offentliga ledamöterna skall särskilt verka härför.

Jag kan också hänvisa till 1971 års lag om otillbörliga avtalsvillkor. Den ger marknadsdomstolen befogenhet att förbjuda näringsidkare att utnyttja sitt övertag mot konsumenterna genom att använda alltför hårda avtalsvillkor, alltså en befogenhet att ingripa i en etisk fråga. Från lagen undantogs verksamhet som står under bankinspektionens tillsyn. Anledningen härtill var, att det ansågs ingå i tillsynsuppgifterna att övervaka att banker och andra kreditinstitut inte föreskrev oskäliga villkor i skuldebrevsformulären. Som bekant har i gott samarbete mellan inspektionen och bankernas organisationer utarbetats nya konsumentvänligare skuldebrevsformulär. Någon tvekan om att det var en skyldighet för bankerna att iakttä god etik på detta område och att inspektionen skulle vaka över att så skedde förelåg inte. Den legala bakgrunden var inspektionens praxis i klagomålsärenden, som så småningom, som jag nyss nämnde, lagfästas genom 147 och 154 §§. Något ytterligare lagstöd för att bankinspektionen skulle övervaka, att bankerna har god etik i fråga om avtalsvillkor ansågs inte behövas.

Jag har lämnat en så utförlig redovisning av rättsläget i denna fråga, därför att min ståndpunkt nyligen ifrågasatts. Men när jag framlade resultaten av mina undersökningar 1973 och 1974 mötte de inga invändningar. Tvärtom låg mitt föredrag till grund för underhandsöverenskommelsen med bankorganisationerna om utgivande av etikmeddelandena.

Min genomgång har visat, att en kontinuerlig rättsutveckling har skett sedan sekelskiftet. Redan då ställde inspektionen i praxis krav på etiskt handlande från bankernas sida. Denna praxis har lagfästas av statsmakterna 1921, 1933 och 1955 och har tagits som en mer eller mindre självklar förutsättning för två lagändringar år 1971.

Det kan alltså slås fast såsom oomtvistligt att bankerna har en juridisk skyldighet att iakttä god banksed och att visa samhällsansvar. Av de förut nämnda paragraferna följer då, att bankinspektionen skall övervaka att så sker. Av tillsynsuppgiften följer också, att inspektionen får ge råd och anvisningar. Dessa är givetvis inte bindande. Etikmeddelandet nr 46 ligger alltså helt inom inspektionens befogenheter.

Olika banketiska frågor

Med detta sagt kan jag gå över till den andra frågan, nämligen vilka grundsatser som lämpligen bör följas vid tillsynen över att god banksed iakttages.

Etiska frågor aktualiseras ofta i relationen bank till kund och i bedömningen av klagomål. Inspektionen har här sin viktigaste konsumentvårdande uppgift. Mycket kunde vara att säga härom, men det faller utanför dagens ämne.

När det allmänna är inbegripet, rör detta också etik, god banksed, men framför allt vad som brukar kallas samhällsansvar, dvs. att visa lojalitet mot de värderingar som bär upp vårt svenska samhälle och som är i huvudsak oberoende av politiska åsiktsskillnader.

När det gäller samhällsansvaret, kommer skatter och valutatransaktioner i förgrunden. Båda var, som jag nämnt, aktuella vid 70-talets början. Rätt snart minskade dock intresset. Överlag arbetade bankerna i dessa avseenden på ett sätt som allmänt godtogs. Till en del kan den diskussion som dessförinnan fördes och tillkomsten av etikmeddelandena ha bidragit. Typiskt är att de första etikmeddelandena gällde skatte- och valutafrågor. Rätt snart trädde dessa frågor i bakgrunden. Efter några år kom relationerna mellan banker och enskilda att dominera. Så är det alltjämt, och i fråga om valutaaffärer synes avspänningen fortsätta. Jag kan inte uppfatta Ekokommissionens senaste betänkande som bevis på motsatsen. Däremot har skattefrågorna på nytt blivit aktuella. Men i huvudsak har diskussionen sin grund i en enda affär, nämligen den inledningsvis nämnda.

Hur bankerna skall förhålla sig till kunders skatteaffärer kan numera, åtminstone i teorin, beskrivas på ett mycket enkelt sätt. Av gammalt har gällt som en självklarhet att bankerna inte genom kreditgivning eller på annat aktivt sätt medverkar i skattebrott. Numera råder också enighet om att de inte heller skall medverka i skatteflyktstransaktioner. Vad som utgjorde skatteflyktstransaktioner var tidigare något oklart. Men sedan något år tillbaka har vi en generalklausul på detta område, lagen mot skatteflykt. Vad som uppenbarligen är skatteflykt i generalklausulens mening skall banker och andra kreditinstitut inte lämna sin medverkan till. Här kan ett viktigt påpekande göras. Klausulen gäller t. v. endast vid inkomst- och förmögenhetsbeskattningen, inte t. ex. mervärdesskatten. Likväl bör bankerna avhålla sig från medverkan i sådana momstransaktioner som hade omfattats av generalklausulen om transaktionen hade avsett inkomstskatten. Vi har tagit upp den saken i ett senare etikmeddelande, nr 47. Grunden till att man skall avstå från att medverka är ju etisk. Samma förfarande blir inte mindre oetiskt, om det avser den ena eller andra skatten.

Men med denna reservation är gränslinjen klar och helt överensstämmande med den som görs i lagen mot skatteflykt. Vad som vid bankens bedömning inte synes falla in under generalklausulens handlingsbeskrivning är banken oförhindrad att främja genom krediter och rådgivning. S. k. skatteplanering är något som är både godtagat och ofta rentav önskvärt, därför att den kan bidra till att begränsa en nog så tryckande skattebörda till vad statsmakterna avsett.

Någon kan kanske invända, att det finns skatteplaneringsåtgärder som står skatteflykt mycket nära. Som exempel kan nämnas, att någon tar upp ett lån med förskottsrenta i ett kreditinstitut och placerar hela summan som inlåning i ett annat. Transaktionen framstår som konstlad med skatteförmånen som enda förnuftiga motiv. Men jag vill avråda från sådana värderingar. Det rör

sig om transaktioner som, efter vad jag kan förstå, hamnar utanför generalklausulens handlingsbeskrivning. De bör då också kunna stödjas med krediter, om pengar finns tillgängliga och andra mera angelägna kreditändamål inte får sitta emellan. En annan sak är hur stora dessa krediter bör få vara.

De stora privatkrediterna

Därmed är vi inne på den andra centrala punkten i dagens diskussion.

Låt mig då slå fast, att privatkrediter som sådana inte möter någon invändning från bankinspektionens synpunkt. Privatpersoner står för en stor del av bankernas inlåning. Det är då inte mer än rimligt, att bankerna försöker tillgodose privatpersoners kreditbehov, det må gälla ren konsumtion, bilköp, bätköp, fritidshusköp, aktieköp eller skatteplanering.

Men i regel kan inte alla kreditbehov tillgodoses. Om kreditutrymmet är snävt, måste en prioritering ske. Då tillgodoses i enlighet med riksbankens intentioner i första hand statens upplåning, näringslivet, bostadsbyggandet och andra produktiva ändamål. Egentliga privatkrediter får komma i efterhand.

Även om kreditutrymmet är större, kan det vara anledning att visa återhållsamhet i fråga om privatkrediter. Det är denna fråga som inspektionen tagit upp i sitt numera allmänt kända etikmeddelande nr 46. Redan i 1921 års förarbeten till 154 § banklagen varnades, som jag redan nämnt, för en alltför vidsträckt kreditgivning som medverkar till osund spekulation i aktier och fastigheter. Samma synpunkter återkommer i ett par av bankinspektionens etikmeddelanden från mitten av sjuttioalet, som inte mötte några invändningar. Meddelandet nr 46 innebär inte mycket mera än ett fullföljande av dessa tankegångar, men denna gång med inriktning också på skatteplaneringskrediter.

Om man nu i bankerna accepterar maningar till återhållsamhet med spekulationskrediter, varför kan det då inte vara fritt fram för mycket stora skatteplaneringskrediter?

Först och främst kan det förtjäna påpekas, att ett gott utrymme för krediter snabbt kan förbytas i sin motsats. Många skatteplaneringskrediter är ganska långa, upp till ett år eller mer. Men även om de är kortare, kan de vara svåra att avveckla, därför att låntagaren vid förfallodagen inte utan vidare kan låna upp pengarna på annat håll på jämförliga villkor. För banken kan pengarna i praktiken bli mer eller mindre bundna även i stramare kreditlägen.

Huvudskälet ligger dock i den anknytning till jävssynpunkter och liknande som ligger i 1921 års motivuttalande om ett "ensidigt tillgodoseende av banken närstående intressen". Antalet mångmiljonärer är inte så stort. De utgör en exklusiv krets, en penningaristokrati. Var och en av dem representerar å andra sidan i kraft av sina stora tillgångar en odisputabel maktställning inom det ekonomiska livet. Att just dessa skall ha en särskilt gynnad ställning när det gäller krediter uppfattas i de vidaste kretsar och med rätta som stötande. Jämförelser görs. Å ena sidan kan den som tillhör denna exklusiva krets för sina privata behov utan särskilda villkor få ta i anspråk kreditresurser som motsvarar kreditbehovet för ett stort företag. Storleken av den lånesökandes inlåning, som annars har så stor betydelse, kommer i bakgrunden. Å andra sidan kan det vara nog så svårt för den vanlige skötsamme bankkunden att få bankkrediter för att skaffa eller renovera eget hus, skaffa

bil etc. Krav ställs på helkundsförhållande, insättning av fastighetslikvider etc. När riksbanken nyligen skärpte kreditrestriktionerna, ledde detta också till en åtstramning beträffande små konsumtionskrediter.

Det finns en annan, lika viktig aspekt. Vi har fått en ekonomi, där stora klipp har gjorts och kan göras. Många av de nya mångmiljonförmögenheterna har skapats på det sättet. En förutsättning härför är ofta stora krediter. Genom stora privatkrediter, de må vara värdepapperskrediter eller skatteplaneringskrediter eller bådadera, underlättas klippen. Det kan inte vara en uppgift för bankerna eller bankinspektionen att stoppa denna utveckling. Men de behöver inte onödigtvis underblåsa den och främja klippekonomi. Det kan inte vara förenligt med en sund kreditgivning och med det allmänhetens förtroende som banker och andra kreditinstitut måste ha och behålla.

Vad jag här anför innebär, liksom etikmeddelandet nr 46, inte något avrådande från att ge värdepapperskrediter och skatteplaneringskrediter. Sådana krediter ingår som ett naturligt led i bankernas verksamhet. Krediterna kan bli förhållandevis stora, beroende på kredittagarens behov och inkomst- och förmögenhetsförhållanden. Vad jag anför innebär i stället en vädjan att iakttä sans och måtta. Någon eller några miljoner bör räcka. Inför det tryck som mäktiga lånesökande utövar bör banker och andra kreditinstitut besinna sitt samhällsansvar. En sund kreditgivning skall vara sådan att den förtjänar statsmakternas och allmänhetens förtroende. Det gör den inte, om stora kreditresurser reserveras för att tillgodose privata behov hos en redan mycket gynnad grupp. Det får aldrig glömmas att utlåningen till största delen sker med hjälp av medel som insättarna anförtrott banken. Å andra sidan har inspektionen ansett sig böra vara återhållsam med kritik, när den tar ställning till resultaten av den stora specialundersökningen av privatkrediter som fanns vid utgången av november 1983. Etikmeddelandet kom ju först efteråt. Krediter under 10 mkr har inte föranlett någon åtgärd. Även i fråga om större krediter kan godtagbar motivering finnas. Det kan tilläggas, att antalet stora privatkrediter mot förskottsrenta eller med värdepapper som säkerhet i bankernas egen portfölj visat sig vara litet.

Avslutande synpunkter

Mitt anförande har kretsat kring centrala problem i bankernas verksamhet. De är som framgått ingalunda nya. Tvärtom har samma problem en förmåga att återkomma efter en tid, delvis med nya aspekter men med samma kärna.

Bankerna utgör, som jag har försökt påvisa, halvofficiella organ, som åtnjuter särskilt förtroende men också har däremot svarande särskilda förpliktelser mot samhället. Den diskussion som förts denna vinter får inte undanskymma att bankerna i hög grad förtjänar allmänhetens förtroende. Som statsmakternas och allmänhetens företrädare i bankvärlden och med en insyn som är allmänheten förmenad är det bankinspektionens uppgift att i samverkan med bankerna verka för att så förblir fallet. Jag hyser tillförsikt om att vi skall lyckas därmed.

*Underbilaga 2
till bilaga 1*

KUNGL. BANKINSPEKTIONEN

BANKETIK NR 46
1983-11-29

Till Cheferna för samtliga
bankaktiebolag
sparbanker
föreningsbanker/centralkassor
kreditaktiebolag
finansbolag
fondkommissionsbolag
Konungariket Sveriges stadshypotekskassa
Sveriges allmänna hypoteksbank samt
Svenska Bankföreningen
Svenska sparbanksföreningen
Sveriges Föreningsbankers Förbund
Svenska Fondhandlareföreningen och
Finansbolagens förening

Banketik, uttalande nr 46 angående stora lån till privatpersoner för skatteplaneringsändamål, m. m.

I den s. k. Rainer-affären hade bankinspektionen att ta ställning till ett antal stora krediter som beviljats fr. o. m. 1981 för en skatteplanering som i och för sig ansågs tillåtlig i den meningen, att förutsättningar för ingripande enligt lagstiftningen mot skatteflykt inte ansågs föreligga vare sig enligt den 1981 gällande lagstiftningen eller den strängare lagstiftning, som gäller fr. o. m. 1983.

Inspektionen hade tidigare uttalat sig i närliggande ämnen genom etikmeddelandena nr 12 om kreditgivning i samband med överlåtelse av flerfamiljs- och affärsfastigheter samt nr 10 om aktielån till ledande befattningshavare i kundföretag. I sitt beslut i Rainer-affären erinrade inspektionen till en början om dessa etikmeddelanden och anförde därvid följande.

"Innan inspektionen går in på omständigheterna vid krediterna till Rainer, får inspektionen erinra om att den i olika sammanhang varnat bankerna för att stödja spekulativ verksamhet med krediter. Under årens lopp har inspektionen också uttalat kritik mot sådan kreditgivning både hos banker och finansbolag. Varningarna och kritiken har avsett såväl aktiespekulationer som spekulationer i fastigheter. Motsvarande kritik har inte riktats mot fondkommissionsbolag, eftersom en av dessa bolags huvuduppgifter, i motsats till bankerna och finansbolagen, är att ge värdepapperskrediter. Fondkommissionsbolagens begränsade resurser har emellertid i regel utgjort ett hinder mot mycket stora värdepapperskrediter på en hand.

Vad gäller fastigheter får inspektionen hänvisa till sitt etikmeddelande nr 12 av 1977-01-27. Där varnades bankerna från att medverka med lån vid spekulativa affärer med hyresfastigheter, hotell och andra affärsfastigheter. Varningen uttalades mot bakgrund av de risker som sådan långivning visat sig kunna innebära för banken men också under hänvisning till etiska synpunkter. Etikmeddelandet avsåg även förmedlade krediter.

I ett något tidigare utgivet etikmeddelande nr 10 av 1976-04-29, som fogats vid remissen till styrelsen, har inspektionen behandlat frågan om aktielån till ledande befattningshavare inom kundföretag och personer med central ställning i det ekonomiska livet över huvud taget. Inspektionen hade i sin tillsynsverksamhet observerat stora sådana krediter, ofta på miljonbelopp. Inspektionen konstaterade att sådana lån hade ett mer eller mindre klart samband med låntagarens ställning. Bankerna var så gott som aldrig i den positionen att de kunde tillgodose samtliga kreditönskemål. Vid den prioritering som måste ske framstod aktiekrediter, i vart fall till större belopp, såsom mindre angelägna såväl från bankens egen som från allmän synpunkt. Inspektionen fann uppenbart, att privatpersoner utan särskilda relationer till betydelsefulla kundföretag inte skulle kunna komma i fråga för aktiekredit av den avsedda storleksordningen. Det samband som sålunda mer eller mindre uttalat förelåg med kredittagarens relationer till betydelsefulla kundföretag gav krediterna en allvarlig innebörd. De framstod som personliga ekonomiska förmåner från banken till beslutsfattare hos kundföretagen. Bankerna borde inte genom stora aktiekrediter till personer inom angivna kretsar dra på sig misstankar att obehöriga motiv spelade in vid kreditgivningen.

Inspektionen har från sina undersökningar i banker och finansbolag det intrycket, att man i det stora hela har accepterat inspektionens synpunkter i det nu återgivna etikmeddelandet. Förekommande avvikelser har påtalats och diskuterats med vederbörande. Så kommer att ske även i fortsättningen".

Inspektionen fortsatte.

"Till en början skall behandlas det förhållandet, att Rainers lån säkraställts – hela tiden inom gällande belåningsvärden – med statsobligationer och inte med aktier. Utan tvivel föreligger här en skillnad. Statsobligationernas kurser är stabilare än aktiekurserna. De kan dock undergå väsentliga förändringar vid ändringar av den långa räntan. Även andra ränteförändringar kan inverka, liksom variationer i utbud etc.

Men i övrigt föreligger starka likheter. Det rör sig i Rainers fall om stora värdepapperskrediter, långt större än dem som på sin tid föranledde etikmeddelandet. Om egentlig spekulation synes det inte vara tal, oaktat de bakomliggande affärerna varit korta. I stället är det antagligt, att affärerna utgjort ett led i en skatteplanering. En betydande skattepliktig realisationsvinst på aktier 1981 neutraliserades genom avdrag för den ränta som erlades i samband med inköpet av statsobligationer. Motsvarande ränteinkomst under 1982 vid obligationernas försäljning neutraliserades genom skuldräntor på de lån som upptogs för att finansisera köpet av premieobligationer. Vinsterna på dessa var fria från inkomstskatt.

Såvitt inspektionen kunnat finna ligger denna skatteplanering inom ramen för vad som är tillåtligt. Att så är fallet utgör emellertid inte tillräcklig grund för banken att stödja dem genom lån av den storleksordning varom här är fråga. Om man t.v. bortser från Rainers särskilda ställning, kan det konstateras, att krediterna inte har något produktivt ändamål. De har gått till

en förmögen kapitalägare för inkomstbringande dispositioner som denne eljest inte hade kunnat utföra. För detta ändamål har banken ställt till förfogande kreditresurser, som motsvarar hela kreditbehovet för ett ganska stort företag. Ändamålet framstår från allmän synpunkt och med tanke på bankens uppgifter som en näringslivets bank som mindre angeläget. Inspektionen vill i detta sammanhang ånyo understryka, att det rör sig om krediter som är mångdubbelt större än de aktiekrediter som föranledde etikmeddelandet.”

Sedan inspektionen i fortsättningen närmare ingått på Rainers ställning som chef för postverket och ledamot av bankens styrelse samt olika frågor rörande kreditärendenas handläggning, uttalade inspektionen – såvitt här är av intresse – sammanfattningsvis följande.

”Krediter till en privatperson av den storlek och för de ändamål som här var i fråga, en skatteplanering som i och för sig synes tillåtlig, bör inte förekomma. Ytterligare kritik måste riktas mot sådan kreditgivning till en person i Rainers ställning med hänsyn till att denne var företrädare för postverket, en viktig avtalspartner till banken, och samtidigt ledamot av bankens styrelse. Kritiken mildras något av att banken vid den aktuella tiden haft gott kreditutrymme och ökat sin utlåning även till andra privatpersoner. Kvar står dock att banken genom kreditgivningen till Rainer enligt inspektionens mening gjort en allvarlig felbedömning.”

Inspektionen har, såsom torde ha framgått av det nu sagda ansett, att i stort sett samma etiska synpunkter gör sig gällande i fråga om stora obligationskrediter till privatpersoner för skatteplaneringsändamål som i fråga om stora aktiekrediter till privatpersoner för spekulationsändamål eller liknande. Banker och finansbolag bör enligt inspektionens mening över huvud taget visa återhållsamhet med stora värdepapperskrediter till privatpersoner, i den mån ändamålet är i huvudsak privatekonomiskt och inte avser att finansiera rörelse, fastighetsförvaltning, bostadsförvärv eller jordbruk, och det inte heller är fråga om t. ex. att finansiera ett aktieförvärv för ledande befattningshavare i det egna företaget. I all synnerhet gäller det sagda om låntagaren genom ledande ställning i kundföretag eller inom det ekonomiska livet över huvud taget eller genom särskild anknytning till banken eller finansbolaget intar en ömtålig ställning.

I den allmänna debatten har efterlysts gränser för storleken av krediter i de fall där enligt inspektionens mening återhållsamhet bör visas. Sådana gränser är svåra att rekommendera med hänsyn till att varje fall måste bedömas utifrån sina individuella förutsättningar. Så mycket bör dock kunna sägas att miljonkrediter normalt bör undvikas, dvs. om ej hänsyn till låntagarens inkomst- och förmögenhetsförhållanden eller andra särskilda skäl medför att krediten framstår såsom försvarlig även från allmän synpunkt. Också i fråga om krediter på lägre belopp bör en noggrann prövning ske av kreditens ändamål och övriga omständigheter. Givetvis får kreditgivning för här avsedda ändamål inte prioriteras framför krediter med produktiv inriktning.

S. k. förmedlade krediter kan inte utan vidare jämföras med krediter i egen portfölj, eftersom de inte tar bankens eller finansbolagets egna resurser i anspråk. Även i fråga om sådana krediter måste emellertid ihågkommas att de här diskuterade ändamålen – spekulering i värdepapper eller fastigheter eller skatteplanering – framstår som mindre angelägna och att påfallande stora krediter för sådana ändamål därför inte bör förekomma.

Till det sagda kan fogas det självklara påpekandet, att om tillgängliga upplysningar gör det antagligt att ändamålet med en kredit är skatteflykt i

den mening som anges i lagen mot skatteflykt, institut under inspektionens tillsyn över huvud taget inte bör bevilja krediten.

Såsom framgår av det förut sagda, intar fondkommissionsbolagen i viss mån en särställning då det gäller att bevilja privatpersoner värdepapperskrediter. Dessa bolag får ge krediter mot säkerhet i värdepapper för att stödja fondkommissionsrörelsen. Emellertid bör också de fondkommissionsbolag, vilkas resurser i och för sig är tillräckliga för stora krediter på en hand, med skäligt beaktande av det anförda visa återhållsamhet i fråga om stora krediter till privatpersoner för spekulationsändamål eller skatteplanering.

Sten Walberg

Stig Danielsson

SVERIGES RIKSBANK

1984-03-29

Till Näringsutskottet

Genom remiss den 20 februari 1984 har näringsutskottet anhållit att fullmäktige i riksbanken avger yttrande över motion 1983/84:692 om bankinspektionens kompetensområde m.m. I anledning härav vill fullmäktige¹ anföra följande.

Som utgångspunkt för motionen åberopar motionären bankinspektionens etikmeddelande nr 46 som behandlar stora lån till privatpersoner för skatteplaneringsändamål, m.m. De uttalanden som bankinspektionen gör i meddelandet angående bankers utlåning avseende belopp och ändamål innebär enligt motionären att bankinspektionen överskrider sin befogenhet och uttalar sig i frågor som faller inom riksbankens verksamhetsområde.

Tillsynen över banker åvilar bankinspektionen i de avseenden som rör allmän banklagstiftning. Riksbanken svarar för efterlevnaden av de rent kreditpolitiska funktionerna hos bankerna.

För bedömning av de tillsynsfrågor som faller inom riksbankens verksamhetsområde är det av vikt att känna till hur riksbanken styr kreditinstitutens placeringar. Fullmäktige vill därför inledningsvis lämna en redogörelse härför.

De tillämpningsföreskrifter riksbanken utfärdar i kraft av den kreditpolitiska lagstiftningen och de rekommendationer riksbanken ger i syfte att eljest styra utvecklingen på kreditmarknaden tar väsentligen sikte på aggregat, t. ex. en banks totala utlåning, ett försäkringsbolags prioriterade placeringar eller ett finansbolags totala utlåning. Vid exempelvis utlåningsreglering kan riksbanken därtill ge allmänna anvisningar om hur utlåningsutrymmet bör användas, t. ex. främst för finansiering av näringslivets investeringar. Den kontroll riksbanken utför av utlåningen gäller dessa aggregat – inte de enskilda lånen. Det kan tilläggas att även i fråga om ränteregleringen denna har en allmän karaktär. För bankerna har tillämpats en regel om högsta medeltal för utlåningsräntorna och för försäkringsbolagen ett allmänt högsta tak. Någon annan kontroll av lånens räntevillkor görs inte. Om vid riksbankens tillsyn framkommer omständigheter som bör komma till bankinspektionens kännedom, underrättar riksbanken inspektionen härom. Omvänt gäller att bankinspektionen vid sin tillsynsverksamhet underrättar riksbanken om iakttagelser som görs och som bör komma till riksbankens kännedom.

Med hänsyn till den komplexitet som utmärker bankverksamhet och det faktum att verksamheten står under tillsyn av två myndigheter, kan det inte uteslutas att oklarhet i vissa fall uppstår om rätt tillsynsmyndighet. Chefen för finansdepartementet har uttalat att sådana oklarheter angående tillsynen skall lösas efter samråd mellan bankinspektionen och riksbanken (se prop.

¹ [I fullmäktiges beslut har deltagit ordföranden Gunnar Sträng samt Olle Göransson, Bengt Dennis, Grethe Lundblad, Staffan Burenstam Linder, Ingegerd Troedsson och Bertil Jonasson.]

1974:168, s. 187). Samma gäller naturligtvis då ett ärende faller under båda myndigheternas verksamhetsområde. Riksbanken och bankinspektionen har således ett nära samarbete beträffande tillsynsverksamheten och några kompetenskonflikter har inte uppstått. Det föreligger utifrån riksbankens synpunkter därmed ej behov att precisera instruktionen för bankinspektionen.

På fullmäktiges vägnar:

G.E. Sträng

T. af Jochnick