

Nr 168

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om kreditpolitiska medel, m. m.; given den 25 oktober 1974.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden och lagrådets protokoll, föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

CARL GUSTAF

G. E. STRÄNG

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till lag om kreditpolitiska medel och till vissa följdändringar i bl. a. banklagstiftningen.

Lagen om kreditpolitiska medel föreslås ersätta de nuvarande kreditpolitiska lagarna från år 1962, dvs. likviditets- och kassakvotlagen, placeringskvotlagen och ränteregleringslagen. Den nya lagen skall likasom dessa ha karaktär av fullmaktslag. För tillämpning av lagen krävs förordnande av regeringen. På framställning av fullmäktige i riksbanken kan förordnande om kreditpolitiskt medel meddelas, om det behövs för att uppnå de mål som fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet.

Den gällande kreditpolitiska lagstiftningen utmärks av en långt gående detaljreglering i fråga om de olika kreditpolitiska medlen. I den föreslagna lagen anges i princip endast ramar och riktlinjer för lagens tillämpning. I övrigt överläts det på riksbanken att utfärda behövliga föreskrifter.

Den föreslagna lagen upptar kreditpolitiska medel som svarar mot dem som ingår i den nuvarande lagstiftningen, dvs. likviditets- och kassakrav, placeringsplikt, emissionskontroll och räntereglering. Ytterligare två instrument föreslås ingå bland de lagreglerade kreditpolitiska medlen, nämligen utlåningsreglering för kontroll av bankinstitutens utlåning och särskild placeringsplikt för tryggande av bostadsbyggandets försörjning med byggnadskrediter.

Mot bakgrund av den år 1968 genomförda samordningen av bankinstitutens rörelse regler har den föreslagna lagen i princip utformats

enhetligt för de olika bankinstitutsgrupperna. Den nuvarande särskilda regeln för Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank vid tillämpning av likviditetskrav föreslås dock bli överförd till den nya lagen. Vidare finns liksom hittills möjlighet för riksbanken att i olika hänseenden differentiera föreskrifter, om det är motiverat av hänsyn till skillnader mellan olika instituts verksamhet.

De nuvarande kreditpolitiska lagarna är tidsbegränsade. Efter beslut av 1974 års vårriksdag gäller de tills vidare, dock längst till utgången av juni 1975. Den nya lagen föreslås gälla utan tidsbegränsning och träda i kraft den 1 januari 1975.

1 Förslag till

Lag om kreditpolitiska medel

Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser

1 § Kreditpolitiska medel enligt denna lag är likviditetskrav, kassakrav, utlåningsreglering, emissionskontroll, allmän placeringsplikt, särskild placeringsplikt och räntereglering.

2 § I denna lag förstås med

1. *bankinstitut*: bankaktiebolag, sparbank och centralkassa för jordbrukskredit,
2. *försäkringsinstitut*: allmänna pensionsfonden och försäkringsföretag med svensk koncession,
3. *kreditinstitut*: bankinstitut, jordbrukskassa, kreditaktiebolag, försäkringsinstitut, landshypoteks- och stadshypoteksinstitutionerna, Svenska skeppshypotekskassan och Skeppsfartens sekundärlånekassa.

3 § Om det behövs för att uppnå de mål som fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet, kan regeringen på framställning av fullmäktige i riksbanken förordna att riksbanken får använda kreditpolitiskt medel.

Förordnande om utlåningsreglering, placeringsplikt eller räntereglering får meddelas endast om synnerliga skäl föreligger.

4 § Förordnande kan avse ett eller flera slag av bankinstitut, försäkringsinstitut eller annat kreditinstitut och, i fråga om emissionskontroll och räntereglering, även annan.

Förordnande om utlåningsreglering eller räntereglering skall begränsas till viss tid, högst ett år. Förordnande om annat kreditpolitiskt medel gäller tills vidare, högst tre år. Det kan dock bestämmas att gälla viss tid, likaledes högst tre år.

5 § Har förordnande om kreditpolitiskt medel givits, meddelar riksbanken de föreskrifter som behövs för användningen av sådant medel.

6 § I fråga om likviditetskrav, kassakrav, utlåningsreglering, placeringsplikt eller räntereglering får riksbanken

1. begränsa användningen till ett eller flera slag av institut,
2. undantaga visst institut, om särskilda skäl föreligger,
3. utfärda olika föreskrifter för skilda institut.

Likviditetskrav

7 § Förordnande om likviditetskrav kan avse bankinstitut.

8 § Med likviditetskrav avses att bankinstituts likvida medel vid viss tidpunkt skall uppgå till ett belopp som svarar mot viss andel, högst femtio procent, av institutets förbindelser med de avdrag och undantag som riksbanken anger enligt 9 § 4 och 5.

9 § Riksbanken anger

1. den tidpunkt då likviditetskrav skall vara uppfyllt (beräknings-tidpunkt),
2. det procenttal som skall gälla för likviditetskravet,
3. vilka tillgångar som får räknas som likvida medel,
4. vilka skulder som skall avdragas från summan av tillgångarna enligt 3,
5. i vad mån undantag från förbindelserna får göras.

Som likvida medel skall alltid räknas skattkammарväxlar, obligationer och andra förbindelser som utfärdats av staten samt obligationer som utfärdats av Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska bostadskreditkassan eller Sveriges allmänna hypoteksbank eller av kreditaktiebolag och som avser bostadskreditgivning.

10 § I fråga om bankaktiebolag, vars förbindelser huvudsakligen utgöres av inlåning från en särskild grupp av bankinstitut, gäller att sådan inlåning avdrages från summan av de likvida medlen endast i den mån tillgodohavande hos institut i gruppen upptagits som likvida medel.

Beträffande bankaktiebolag på vilket första stycket äger tillämpning får riksbanken föreskriva högre procenttal än som anges i 8 §.

Kassakrav

11 § Förordnande om kassakrav kan avse bankinstitut.

12 § Med kassakrav avses att bankinstituts medel, som inestår på checkräkning i riksbanken, ökade med ineliggande kassa i den mån denna enligt 13 § får medräknas, vid viss tidpunkt skall uppgå till ett belopp som svarar mot viss andel, högst femton procent, av institutets förbindelser med de undantag som riksbanken anger enligt 13 § 4.

13 § Riksbanken anger

1. den tidpunkt då kassakrav skall vara uppfyllt (beräkningstidpunkt),
2. det procenttal som skall gälla för kassakravet,
3. i vad mån ineliggande kassa får medräknas för uppfyllande av kassakrav,
4. i vad mån undantag från förbindelserna får göras.

Utlåningsreglering

14 § Förordnande om utlåningsreglering kan avse bankinstitut.

15 § Med utlåningsreglering avses att ett högsta belopp (maximibelopp) fastställs för

1. utlämnade lån,
2. beviljade men ej utlämnade lån, eller för
3. garantiförbindelser som är knutna till kreditgivning.

16 § Riksbanken fastställer för viss tidpunkt (beräkningstidpunkt) eller för viss tidsperiod (beräkningsperiod) maximibelopp enligt 15 § i förhållande till lånens eller garantiförbindelsernas storlek vid viss tidpunkt eller på annat sätt. Därvid får riksbanken ge skilda regler för utlåning eller garantiförbindelser avseende olika ändamål.

Emissionskontroll

17 § Med emissionskontroll avses att obligationer, förlagsbevis eller andra för den allmänna rörelsen avsedda skuldebrev ej får utan tillstånd av riksbanken utges av annan än riksgäldskontoret och att andra skuldebrev, som ej avser inlåning på räkning från allmänheten, ej får utan sådant tillstånd utges av kreditinstitut.

18 § Riksbanken anger vilka slag av värdepapper som ej får utges utan tillstånd enligt 17 § och från vilken tidpunkt emissionskontrollen gäller.

Allmän placeringsplikt

19 § Förordnande om allmän placeringsplikt kan meddelas för att tillgodose behovet av långfristig kredit åt staten eller för bostadsbyggandet. Sådant förordnande kan avse bankinstitut eller försäkringsinstitut.

20 § Med allmän placeringsplikt avses att ökningen under en viss tidsperiod (beräkningsperiod) av bankinstituts eller försäkringsinstituts prioriterade placeringar skall utgöra antingen en viss andel av ökningen av institutets totala placeringar eller, i fråga om bankinstitut, en viss andel av institutets totala placeringar.

21 § Riksbanken anger vilka placeringar som är prioriterade och hur underlaget för beräkningen av placeringsplikten skall bestämmas.

Särskild placeringsplikt

22 § Förordnande om särskild placeringsplikt kan meddelas för att tillgodose behovet för bostadsbyggandet av kredit under byggnadstid (byggnadskredit). Sådant förordnande kan avse bankinstitut.

23 § Med särskild placeringsplikt avses skyldighet för bankinstitut att lämna byggnadskredit för särskilt angivet byggnadsföretag, för vilket statligt bostadslån utgår eller kommer att utgå och för vilket kommunal borgen föreligger.

24 § Riksbanken anger vilket eller vilka bankinstitut som skall lämna byggnadskredit för visst byggnadsföretag.

Räntereglering

25 § Förordnande om räntereglering kan avse kreditinstitut och, i fråga om inlåning, även annan som driver inlåning på räkning av det slag bank allmänligen begagnar.

26 § Med räntereglering avses att högsta eller lägsta ränta fastställs för inlåning eller att högsta ränta fastställs för utlåning av pengar. Sådant reglering omfattar ej ränta som fastställs i särskild ordning eller som beräknas enligt särskilda bestämmelser.

Med ränta likställs varje annan gottgörelse, som utgör ersättning vid lån av pengar.

27 § Riksbanken får bestämma olika räntor för skilda slag av in- eller utlåning.

Uppgiftsskyldighet

28 § Kreditinstitut skall efter anmodan av riksbanken lämna de uppgifter som riksbanken anser nödvändiga för att bedöma om kreditpolitiskt medel behövs användas eller för att tillämpa meddelat förordnande. Uppgiftsskyldighet som sagts nu åligger även annan som kan omfattas av förordnande enligt 25 §.

Riksbanken får föreskriva att uppgift om ränteändring skall lämnas senast femton dagar före ändringen.

Om skyldighet att hålla vissa uppgifter hemliga finns bestämmelser i lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank.

Särskild avgift

29 § Kreditinstitut eller annan, som åsidosätter föreskrift som meddelats med stöd av förordnande enligt denna lag, skall till statsverket erlægga särskild avgift.

Fråga om särskild avgift prövas av riksbanken.

30 § Särskild avgift skall utgöra, vid åsidosättande av föreskrift i fråga om

1. likviditets- eller kassakrav, ett belopp som svarar mot ränta på underskottet för tiden från föregående beräkningstidpunkt eller, om tidigare beräkning ej skett, från det föreskriften trätt i tillämpning, varvid räntesatsen för år får i fråga om likviditetskrav överstiga riksbankens diskonto med högst tre procentenheter och i fråga om kassakrav uppgå till högst två gånger diskontot,

2. utlåningsreglering, ett belopp som för tiden från föregående beräkningstidpunkt eller, om tidigare beräkning ej skett, från det föreskriften trätt i tillämpning eller för beräkningsperiod svarar mot ränta på det belopp med vilket utlåningen överskridit fastställd gräns, varvid räntesatsen för år får med högst tre procentenheter överstiga riksbankens diskonto,

3. emissionskontroll, högst två procent av hela lånesumman för varje år av den för lånet bestämda längsta löptiden.

4. allmän placeringsplikt, ett belopp som för beräkningsperiod svarar mot ränta på den del av ålagd placeringsplikt för perioden eller för perioden och tidigare beräkningsperioder sammantagna som ej uppfyllts, varvid räntesatsen för år får med högst tre procentenheter överstiga riksbankens diskonto,

5. särskild placeringsplikt, högst fem procent av den del av ålagd placeringsplikt som ej uppfyllts,

6. räntereglering, två gånger det belopp med vilket räntan avvikit från den ränta som skolat utgå enligt fastställd räntesats.

Vid tillämpning av första stycket 1 får utjämning ske mellan överskott och underskott under två eller flera perioder och räntan beräknas på det genomsnittliga underskottet.

31 § Föreligger särskilda skäl får särskild avgift nedsättas eller efterges.

Straff m. m.

32 § Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift i samband med fullgörande av skyldighet enligt 28 § första stycket dömes till böter, om gärningen ej är belagd med straff i brottsbalken.

I ringa fall dömes ej till ansvar.

33 § Mot riksbankens beslut enligt denna lag får talan ej föras.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

Genom lagen upphäves

1. likviditets- och kassakvotlagen (1962: 256),
2. placeringskvotlagen (1962: 257) och
3. ränteregleringslagen (1962: 258).

De upphävda lagarna gäller dock i fråga om förhållande, som hänföra sig till tiden före den 1 januari 1975.

Den nya lagen gäller redan före nämnda dag i fråga om åtgärd, som behövs för tillämpningen därefter.

2 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank**

Härigenom förordnas att 35 § lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 §¹

Följande ärenden i riksbanken skola hållas hemliga: kreditärenden och sådana ärenden, som omförmälas i 14—16 §§, ävensom andra ärenden, som röra kunders förhållanden till riksbanken eller annan kreditinrättning; ärenden av penningpolitisk natur beträffande vilka fullmäktige finna, att deras offentliggörande kunde medföra skada för riksbanken; frågor om tillverkning och kontroll av banksedlar samt om värden av riksbankens behållningar.

Utöver vad som följer av första stycket skola ärenden enligt lagen (1974: 000) om kreditpolitiska medel hållas hemliga, såvitt avser uppgifter om kreditinstituts eller annan uppgiftsskyldigs affärs- eller driftförhållanden, dock endast i den mån uppgifternas offentliggörande kunna vara till skada för den uppgiftsskyldige.

¹ Senaste lydelse 1970: 280.

Nuvarande lydelse

Överläggningar och beslut i sådana frågor skola upptagas i särskilt protokoll, vars innehåll ej må yppas förrän femtio år efter protokollets datum, där ej riksdagens finansutskott, dess revisorer eller fullmäktige i riksbanken anse sådant tidigare kunna ske utan skada för riksbanken.

Föreslagen lydelse

Överläggningar och beslut i frågor, som avses i första eller andra stycket, skola upptagas i särskilt protokoll, vars innehåll ej må yppas förrän femtio år efter protokollets datum, där ej riksdagens finansutskott, dess revisorer eller fullmäktige i riksbanken anse sådant tidigare kunna ske utan skada för riksbanken eller för uppgiftsskyldig som avses i andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

3 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar**

Härigenom förordnas att 31 § lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Handlingar i ärenden, om vilkas hemlighållande stadgas i lagen för Sveriges riksbank, må ej utan tillstånd av fullmäktige i riksbanken eller av riksdagens finansutskott eller revisorer utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum.

Föreslagen lydelse

31 §

Handlingar i ärende eller del av ärende, om vars hemlighållande stadgas i lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank, må ej utan tillstånd av fullmäktige i riksbanken eller av riksdagens finansutskott eller revisorer utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

¹ Lagen omtryckt 1971: 203.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1955: 183) om bankrörelse

Härigenom förordnas att 91 § lagen (1955: 183) om bankrörelse skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

91 §

Jämte vad i bokföringslagen är stadgat skola i avseende å bankaktiebolags inventarium, balansräkning samt vinst- och förlusträkning gälla följande bestämmelser.

1 mom. Tillgångarna må, såframt ej nedan annorlunda stadgas, icke upptagas vare sig över verkliga värdet eller till högre belopp än det vartill kostnaderna för deras anskaffning uppgått.

2 mom. Andra tillgångar än sådana, som äro avsedda till stadigvarande bruk för bankbolaget, må, såframt upplysning om förhållandet lämnas i förvaltningsberättelsen, upptagas till högre belopp än som motsvarar kostnaderna för deras anskaffning, dock ej över verkliga värdet.

Räntebärande obligation som avses i 57 § första stycket A 2 eller B 1 må upptagas till ett värde (medeltalsvärde) som grundas på medelräntan under de senaste tio åren på obligationer utfärdade av staten, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och Sveriges allmänna hypoteksbank. Medeltalsvärdet fastställles av tillsynsmyndigheten.

3 mom. Hava under räkenskapsåret kostnader nedlagts för förbättring å tillgång avsedd till stadigvarande bruk för bankbolaget eller hava sådana kostnader balanserats från tidigare räkenskapsår, må de inräknas i anskaffningskostnaderna.

Tillgång varom nu sagts må ej eljest upptagas till högre belopp än det vartill den var uppförd i närmast föregående balansräkning. Dock må tillgång, vilken måste anses äga ett bestående värde väsentligt överstigande nämnda belopp, upptagas till högst detta värde, såframt tillsynsmyndigheten medgivit uppskrivningen. I fråga om fast egendom må ej i något fall uppskrivning ske över senast fastställda taxeringsvärdet.

4 mom. Osäkra fordringar skola upptagas högst till det belopp varmed de beräknas komma att inflyta. Värdelösa fordringar må icke upptagas såsom tillgång.

5 mom. Kostnader för bolagsbildningen eller för ökning av aktiekapitalet, så ock förvaltningskostnader må icke upptagas såsom tillgång.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975 och tillämpas första gången vid bokslutet för år 1974.

5 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1955: 416) om sparbanker

Härigenom förordnas att 48 § lagen (1955: 416) om sparbanker skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

48 §¹

Jämte vad i bokföringslagen är stadgat skall i fråga om sparbanks balansräkning gälla:

1. Tillgångar, avsedda till stadigvarande bruk för sparbanken, må ej i vidare mån än som betingas av förbättringar, som nedlagts å desamma, i balansräkningen för det år, varunder de förvärvats, upptagas till högre värde än som motsvarar kostnaderna för deras förvärvande och därefter till högre värde än det, vartill de varit uppförda i närmast föregående balansräkning. Är det verkliga värdet lägre än det belopp, vartill dylik tillgång sålunda upptagits, skall å tillgången årligen avskrivnas vad som motsvarar dess av ålder och nyttjande eller annan därmed jämförlig orsak uppkomna värdeminskning.

Utan hinder av vad nu sagts må fast egendom, avsedd till stadigvarande bruk för sparbanken, eller tomträtt till fastighet, avsedd för sådant ändamål, för täckande av förlust å sparbankens rörelse uppskrivas högst till det bestående värde, tillgången i fråga måste anses äga, såframt tillsynsmyndigheten medgivit uppskrivningen. I intet fall må dock uppskrivning ske över senast fastställda taxeringsvärdet å den fasta egendomen eller, vad gäller tomträtt, å byggnad eller byggnader, som utgöra tillbehör till tomträtten. Vad sålunda stadgats skall äga motsvarande tillämpning å aktie, som omförmäles i 24 § första stycket 2.

2. Beträffande andra tillgångar än som nämnts under 1 gäller att de ej må upptagas över verkliga värdet. För fordran, som förfaller eller kan av sparbanken uppsågas till betalning först efter längre tid än ett år, må värdet icke sättas högre än att avkastning erhålles efter en räntefot, som svarar mot det allmänna ränteläget. Närmare föreskrifter om värderingen av här avsedda fordringar meddelas årligen av tillsynsmyndigheten. Osäkra fordringar skola upptagas högst till det belopp, varmed de beräknas komma att inflyta. Värdelösa fordringar må icke upptagas såsom tillgång.

Utan hinder av vad nu sagts, må räntebärande obligation som avses i 26 § första stycket A 2 eller B 1 upptagas till ett värde (medeltalsvärde) som grundas på medelräntan under de senaste tio åren på obligationer utfärdade av staten, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och Sveriges

¹ Senaste lydelse 1968: 602.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

allmänna hypoteksbank. Medeltalsvärdet fastställs av tillsynsmyndigheten.

3. I stället för avskrivning å tillgångs värde må motsvarande belopp kunna uppföras å särskilt värdeminskningsskonto. Minskning av värdeminskningsskonto är medgiven, där avskrivning med samma belopp sker å motsvarande tillgång, så ock i den mån, enligt vad förut i denna paragraf är sagt, hinder ej möter för uppskrivning av tillgång samt minskning av värdeminskningsskonto sker i stället för sådan uppskrivning.

4. Avskrivning skall avse viss tillgång eller grupp av tillgångar av likartad beskaffenhet.

5. De belopp, till vilka sparbankens särskilda fonder uppgå, skola vart för sig i balansräkningen uppföras bland skulderna. Benämningen fond må endast användas för grundfond, reservfond och garantifond.

6. Organisations- eller förvaltningskostnader må ej uppföras såsom tillgång.

7. Inom linjen skall anmärkas sammanlagda beloppet av sparbankens ansvarsförbindelser, i den mån de icke upptagits bland skulderna. Tillika skall inom linjen upptagas av sparbanken ställda panters sammanlagda bokförda värde. Inom linjen skola ock anmärkas de pensionsåtaganden, som ej upptagits bland skulderna. Ytterligare skall inom linjen uppföras ränta å garantifond eller grundfond, som till följd av reglerna i 19 § icke kunnat utbetalas.

Vad i bokföringslagen stadgas om balansräknings införande i inventariebok skall såvitt angår sparbanks balansräkning i stället avse dess införande i sparbankens huvudbok. Balansräkningen skall vara uppställd i lämpliga huvudposter, till vilka specifikationer skola finnas i handelsbok eller bilaga.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975 och tillämpas första gången vid bokslutet för år 1974.

6 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1956: 216) om jordbrukskasserörelsen**

Härigenom förordnas att 44 § lagen (1956: 216) om jordbrukskasserörelsen skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagna lydelse*

44 §

Kreditkassas tillgångar må, såframt ej nedan annorlunda stadgas, icke upptagas vare sig över verkliga värdet eller till högre belopp än det vartill kostnaderna för deras anskaffning uppgått.

Andra tillgångar än sådana, som äro avsedda till stadigvarande bruk för kassan, må, såframt upplys-

Andra tillgångar än sådana, som äro avsedda till stadigvarande bruk för kassan, må, såframt upplys-

Nuvarande lydelse

ning om förhållandet lämnas i förvaltningsberättelsen, upptagas till högre belopp än som motsvarar kostnaderna för deras anskaffning, dock ej över verkliga värdet.

Föreslagen lydelse

ning om förhållandet lämnas i förvaltningsberättelsen, upptagas till högre belopp än som motsvarar kostnaderna för deras anskaffning, dock ej över verkliga värdet. *Räntebärande obligation som avses i 34 § första stycket A 2 eller B 1 må dock upptagas till ett värde (medeltalsvärde) som grundas på medelräntan under de senaste tio åren på obligationer utfärdade av staten, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och Sveriges allmänna hypoteksbank. Medeltalsvärdet fastställs av tillsynsmyndigheten.*

Hava under räkenskapsåret kostnader nedlagts för förbättring på tillgång avsedd till stadigvarande bruk för kassan eller hava sådana kostnader balanserats från tidigare räkenskapsår, må de inräknas i anskaffningskostnaderna. Tillgång varom nu sagts må ej eljest upptagas till högre belopp än det vartill den var uppförd i närmast föregående balansräkning. Dock må tillgång, vilken måste anses äga ett bestående värde väsentligt överstigande nämnda belopp, upptagas till högst detta värde, såframt tillsynsmyndigheten medgivit uppskrivningen. I fråga om fast egendom må ej i något fall uppskrivning ske över senast fastställda taxeringsvärdet.

Osäkra fordringar skola upptagas högst till det belopp varmed de beräknas komma att inflyta. Värdelösa fordringar må icke upptagas såsom tillgång.

Förvaltningskostnader må icke upptagas såsom tillgång.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975 och tillämpas första gången vid bokslutet för år 1974.

Utdrag av protokollet över finansärenden hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 20 september 1974.

Närvarande: statsministern PALME, statsråden STRÄNG, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, GUSTAFSSON, ZACHRISSON, LEIJON, HJELM-WALLEN.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ny lagstiftning om kreditpolitiska medel* och anför.

1 Inledning

Den gällande kreditpolitiska lagstiftningen fick sin huvudsakliga utformning år 1962. Den består av likviditets- och kassakvotslagen (1962: 256), placeringskvotslagen (1962: 257) och ränteregleringslagen (1962: 258). Lagarna är tidsbegränsade. Genom lagar (1965: 210—212), (1968: 261—263), (1971: 180—182), (1974: 301—303) har giltighetstiden för den nämnda lagstiftningen dock förlängts. Tiden utgår den 30 juni 1975. Lagarna får tillämpas först sedan Kungl. Maj:t prövat nödvändigheten av att sätta lagarna i kraft. Förordnande om likviditets- eller kassakvot kan meddelas, om det anses oundgängligen nödvändigt för att uppnå det mål som fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet. Förordnande om placeringskvot kan meddelas, om det på grund av utomordentliga omständigheter bedöms nödvändigt för att tillgodose behovet av långfristig kredit åt staten eller för bostadsbyggande. Förordnande om vissa befogenheter för riksbanken beträffande räntereglering eller emissionskontroll kan meddelas, om det på grund av utomordentliga omständigheter anses nödvändigt för att uppnå det mål som fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet. Förordnanden enligt de tre lagarna får ske först efter framställning av fullmäktige i riksbanken.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 30 juni 1971 tillkallade jag den 24 november samma år tre sakkunniga med uppdrag att se över den kreditpolitiska lagstiftningen. I direktiven angav jag bl. a. att utredningen borde företa en allmän översyn av den kreditpolitiska beredskapslagstiftningen och föreslå de ändringar och åtgärder som kunde anses motiverade med hänsyn till utvecklingen på kredit-

marknaden och inom bostadspolitiken och till vunna erfarenheter i fråga om tillämpning av lagarna och överenskommelser med kreditinstitutet av liknande innebörd.

Utredningen om den kreditpolitiska lagstiftningen har den 31 januari 1974 avgett betänkandet (Ds Fi 1974: 2) Kreditpolitiska medel.¹ Betänkandet innehåller bl. a. förslag till lag om kreditpolitiska medel och förslag till ändringar i lagen (1955: 183) om bankrörelse, lagen (1955: 416) om sparbanker och lagen (1956: 216) om jordbrukskasserörelsen. Författningsförslagen torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden avgetts av kammarrätten i Stockholm, statskontoret, bankspektionen, försäkringsinspektionen, riksskatteverket, konjunkturinstitutet, bostadsstyrelsen, bostadsfinansieringsutredningen, delegationen för bostadsfinansiering, fullmäktige i riksgäldskontoret, fullmäktige i Sveriges riksbank, allmänna pensionsfondens första—tredje fondstyrelser (AP-fonden), Folksam, Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningar (HSB), Kommunlåneinstitutet aktiebolag, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Landsorganisationen i Sverige (LO), Näringslivets byggnadsdelegation, postbanken, Sparbankernas bank aktiebolag, Sparbankernas inteckningsaktiebolag (SPINTAB), Svenska bankföreningen, Svenska företagens riksförbund, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska riksbyggen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Sveriges allmänna hypoteksbank, Sveriges industriförbund, Sveriges jordbrukskassaförbund samt Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

Jordbrukets Bank har instämt i jordbrukskassaförbundets yttrande, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) har instämt i industriförbundets yttrande och Sveriges grossistförbund har instämt i bankföreningens yttrande.

Sparbanksföreningen har i skrivelse till Kungl. Maj:t den 14 augusti 1974 hemställt om ändring i sparbankslagen så att sparbankerna får möjlighet att fr. o. m. bokslutet för år 1974 genom successiva nedskrivningar nedbringa det bokförda värdet av obligationsinnehavet till marknadsvärdet när obligationskurserna sjunker.

2 Nuvarande ordning

2.1 Inledning

De gällande tre lagarna på det kreditpolitiska området omfattar lagen (1962: 256) om likviditetskvot och kassakvot för vissa kreditinrättningar (likviditets- och kassakvotslag), lagen (1962: 257) om placeringskvot för vissa kreditinrättningar (placeringskvotslag) samt lagen

¹ Ledamöter rättschefen Kurt Malmgren, tillika ordförande, departementssekreteraren Hans Almgren och bankdirektören Kurt Eklöf.

(1962: 258) om räntereglering och emissionskontroll (ränteregleringslag). Frånsett en ändring år 1964 i 6 § ränteregleringslagen är lagarna i sak oförändrade sedan deras tillkomst. Lagarna är tidsbegränsade till tre år och har förlängts åren 1965, 1968 och 1971. Vid den sista förlängningen gjordes vissa rent formella ändringar.

Före genomförandet av 1962 års lagstiftning på det kreditpolitiska området hade under 1950-talet tillämpats ett system med överenskomelser och rekommendationer gällande likviditetskvoter för affärsbankerna, andra arrangemang för att begränsa kreditgivningen och tillgodose statens och bostadsbyggandets kreditbehov samt emissionskontroll. Dessutom fanns en lag om kassareserver — lagen (1949: 314) angående rätt för Konungen att i vissa fall meddela särskilda bestämmelser om bankaktiebolags kassareserv — och en ränteregleringslag — lagen (1951: 767) om räntereglering m. m.

Såväl likviditets- och kassakvotslagen som placeringskvotslagen tillkom efter förslag av 1957 års kreditmarknadsutredning, vars betänkande (SOU 1960: 16) Banklikviditet och kreditprioritering behandlade utvecklingen på kapitalmarknaden och behovet av ytterligare lagstiftning för att reglera kreditgivningen från stabiliseringspolitisk synpunkt eller i prioriteringssyfte (prop. 1962: 52, BoU 17, rskr 233). Likviditets- och kassakvotslagen ersatte 1949 års lag om kassareserver.

Ränteregleringslagen tillkom efter en utredning inom finansdepartementet och ersatte 1951 års ränteregleringslag (prop. 1962: 143, BoU 17, rskr 233).

2.2 Likviditets- och kassakvotslagen

2.2.1 Allmänna motiv m. m.

Kreditpolitiska åtgärder utgör nödvändiga komplement till finanspolitiken när det gäller att upprätthålla den samhällsekonomiska balansen. Genom de traditionella kreditpolitiska medlen — diskontoändringar, centralbankens marknadsoperationer och statens låneoperationer — kan ränteläge och bankernas likviditet påverkas. Bakgrunden till 1962 års kreditpolitiska lagstiftning var att nämnda instrument inte ger ett tillräckligt fast grepp över kreditmarknaden. Genom föreskrifter om kassakvot och/eller likviditetskvot kan bankinstitutens likviditet minskas. Ett förordnande om kassakvot medför att de medel som annars varit tillgängliga för kreditexpansion tvingas in på räkning i riksbanken och genom förordnande om likviditetskvot kan man frysa fast överlikviditeten ute i banksystemet. Sekundärt har likviditetskvoten också en prioriteringseffekt för statsupplåning och bostadskrediter, eftersom statspapper och bostadsobligationer utgör huvuddelen av de likvida placeringarna.

Enligt 1 § kan Kungl. Maj:t — i den mån det prövas oundgängligen

nödigt för att uppnå det mål som fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet — på framställning av fullmäktige i riksbanken förordna om likviditetskvot eller kassakvot. Härav följer att enighet måste föreligga mellan regering och bankofullmäktige. Förordnandet, som skall ange vilka kreditinrättningar det omfattar, skall avse viss bestämd tid eller gälla tills vidare. Behövliga föreskrifter för tillämpningen skall utfärdas av riksbanken. Lagens vidare konstruktion innebär att riksbankens tillämpningsföreskrifter måste omfatta procentalet för kassa- eller likviditetskvot, regler om beräkningstidpunkt och uppgiftsskyldighet samt den räntesats, som skall tillämpas för den avgift som skall erläggas vid avvikelser från föreskriven kvot.

2.2.2 Av lagen omfattade kreditinrättningar (2 §, senaste lydelse 1971: 180)

Likviditetskvoter kan föreskrivas för bankaktiebolag, sparbanker och centralkassor för jordbrukskredit. De av lagen omfattade kreditinrättningarna innebär en utvidgning i jämförelse med den gamla kassareservlagen, som endast avsåg affärsbankerna, med den motiveringen i prop. 1962: 52 att detta skulle komma att bidra till lagstiftningens effektivitet men också var rättvist med hänsyn till konkurrensen mellan de olika slagen av bankinrättningar. Det framhölls dock att behovet av likviditetskvoter var mest framträdande vad gällde affärsbankerna och att de ej skulle komma att vara nödvändiga för centralkassor och sparbanker, om tillfredsställande lösningar för dessa institut kunde träffas genom andra placeringsregler. Dessutom påpekades det att kvotsättningen måste utformas olika för affärsbanker å ena sidan och sparbanker och centralkassor å den andra.

Förordnande om *kassakvoter* kan ges endast beträffande bankaktiebolag. Kravet gäller här tillgodohavanden i riksbanken. Motivet för att sparbanker och centralkassor uteslöts såvitt avser förordnande om kassakvoter var att dessa normalt inte håller kassamedel i riksbanken utan i Sparbankernas Bank resp. Jordbrukets Bank, vilka som bankaktiebolag kan omfattas av förordnande om kassakvoter. Före den 1 juli 1974, då postbanken gick samman med Sveriges kreditbank i den nya affärsbanken Post- och Kreditbanken, kunde även postbanken omfattas av förordnande om likviditets- och kassakvot.

Förordnande för bankaktiebolag, sparbanker och centralkassor kan begränsas efter institutens storlek, och i särskilt fall kan visst institut undantas.

2.2.3 Likviditetskvotens täljare (3 och 4 §§, senaste lydelse av 4 § 1971: 180)

Likviditetskvot definieras som förhållandet vid en viss tidpunkt mellan nettobeloppet av en kreditinrättnings likvida medel och dess samt-

liga förbindelser med vissa undantag. Till likvida medel (likviditetskvotens täljare) räknas summan av i huvudsak följande tillgångar:

inläggande kassa samt medel hos riksbanken eller riksgäldskontoret, inhemska checkar och postremissväxlar, tillgodohavanden hos annan kreditinrättning som kan underkastas förordnande om likviditetskvot,

statens skattkammarsväxlar, obligationer och andra skuldförbindelser, upptagna till marknadsvärdet,

obligationer utfärdade av Sveriges allmänna hypoteksbank, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och Svenska bostadskreditkassan eller av kreditaktiebolag för bostadskreditgivning, upptagna till marknadsvärdet samt

kortfristig fordran på utländsk bank eller bankir eller i riksbanken rediskonterbara utrikes växlar.

Nettobeloppet likvida medel erhålls sedan avdrag gjorts med:

skuld till riksbanken,

skuld till annan kreditinrättning som kan underkastas förordnande om likviditetskvot samt

kortfristig skuld till utländsk bank.

Huvudregeln innebär alltså att de likvida medlen i stort sett utgörs av nettoställningen mot riksbanken och svenska och utländska banker, fordringar på svenska staten och innehavet av bostadsobligationer. Här- till kan läggas hypoteksbankens obligationer samt checkar och postremissväxlar.

Avgränsningen av de likvida medlen har gjorts enligt den generella regeln att dessa borde bestämmas dels så att en bank inte genom egna dispositioner skulle kunna påverka sin likviditetskvot för att upphäva den kreditpolitiska effekten, dels så att banken inom likviditetskvotens ram skulle kunna disponera sina likvida tillgångar rationellt. Detta blev ett av skälen till att de likvida tillgångarna kom att omfatta en vid krets av obligationer. Att bostadsobligationer inkluderades var emellertid också ett försök att stimulera affärsbankerna att köpa mer långfristiga obligationer och att engagera sig i kreditaktiebolag.

En viktig modifikation av huvudregeln gäller emellertid för bank vars inlåning huvudsakligen utgörs av inlåning från andra banker. Den infördes med tanke på Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank och innebär att dessas nettoskuld till sparbanker resp. centralkassor inte ingår som en stor negativ post bland de likvida medlen utan likställs med inlåning från allmänheten.

Riksbanken kan vidare i tillämpningsföreskrifterna bestämma att vissa andra tillgångar får inräknas i bruttosumman av likvida medel eller att vissa skulder inte skall avdras vid beräkningen av nettobeloppet. Avsikten är att ge möjlighet till viss flexibilitet i tillämpningen. F. n. är denna möjlighet utnyttjad i fråga om två tillgångsposter: lån till allmänna pensionsfonden och lån till stadshypotekskassan.

Slutligen bör nämnas att riksbanken kan sätta ett maximum för de nettofordringar i utländsk valuta som inräknas i täljaren. Maximum bestäms i så fall till en viss kvotdel av nämnaren.

2.2.4 Likviditetskvotens nämnare (5 §, senaste lydelse 1971: 180)

Vid beräkandet av likviditetskvotens nämnare skall från samtliga förbindelser avdras följande:

skuld som avdragits i täljaren,
beviljade men icke disponerade krediter,
garantiförbindelser,
förlagsbevis i viss utsträckning samt
lån i samband med återlån.

Riksbanken kan föreskriva att även annan förbindelse får avdragas.

2.2.5 Bestämmande av likviditetskvot (6 §)

Likviditetskvotens storlek bestäms av riksbanken. Den är maximerad till 25 % för sparbanker och centralkassor för jordbrukskredit och till 50 % för affärsbanker. Gruppindelning för olika kvotsättning kan göras av riksbanken antingen efter storleken av inrättningens samtliga förbindelser med de i 5 § angivna undantagen eller efter rörelsens art.

2.2.6 Kassakvotens konstruktion (7 §, senaste lydelse 1971: 180).

Kassakvot definieras som förhållandet vid en viss tidpunkt mellan en kreditinrättnings på checkräkning i riksbanken inestående medel och inrättningens samtliga förbindelser med de undantag som gäller för likviditetskvotens nämnare. Kassakvotens storlek fastställs av riksbanken. Den får inte sättas högre än 15 %.

Vad gäller kassakvotens nämnare för Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank framhölls i propositionen, att eftersom sparbanker och centralkassor hade undantagits från kravet på kassakvot med den motiveringen att deras kassa reglerades via resp. centralinstitut, det inte var rimligt att tänka sig att undanta skulder till sparbanker eller centralkassor vid beräkandet av kassakvot. Den lösning som valdes innebär, liksom vid likviditetskvoten, att nettoskulden till sparbanker resp. centralkassor ingår bland de förbindelser mot vilka kvotkravet ställs.

2.2.7 Uppgiftsskyldighet (9 §)

För att underlätta riksbankens bedömning av om kvoter är nödvändiga eller för att ge underlag för beräkandet av kvoten gäller, att kreditinrättning, som kan bli underkastad förordnande enligt lagen, är skyldig att på anfordran tillhandahålla riksbanken de härför nödvändiga uppgifterna. Uppgiftsskyldighet föreligger även om förordnande enligt lagen inte utfärdats.

Vidare gäller att riksbanken bestämmer beräkningstidpunkter och ger närmare anvisningar om uppgiftsskyldigheten. Vid tillämpningen har

sista bankdagen i varje månad varit beräkningstidpunkt för likviditetskvoten och varje dag för kassakvoten. Härvid har givetvis kassakvotens nämnare inte kunnat beräknas för varje dag. Nämnaren har sålunda hämtats från månadsskiftet före den kalendermånad som föregår beräkningsdagen.

2.2.8 *Sanktionsbestämmelser m. m. (10 §, senaste lydelse 1971:180, och 11 §)*

Sanktionsbestämmelserna är utformade så att, om likviditets- eller kassakvotskraven inte är uppfyllda, ett belopp motsvarande ränta på underskottet skall erläggas till statsverket. Maximum för räntesatsen, som fastställs av riksbanken, är satt till 4 % per år för underskridande av likviditetskvot och 3 % över riksbankens diskonto för underskridande av kassakvot. Riksbanken kan medge att utjämning får ske mellan underskott och överskott under en viss tidsperiod.

Riksbanken kan även medge befrielse från skyldighet att betala straffbeloppet, helt eller delvis. I 10 § tredje stycket anges ett fall då sådan befrielse kan förekomma, nämligen för centralkassa under förutsättning att samtliga centralkassor sammantagna uppfyller likviditetskraven. Enligt propositionen bör befrielse i detta fall ges regelmässigt. I övrigt stadgas att dispens får ges då särskilda skäl föranleder det. I propositionen anges att denna möjlighet bör utnyttjas i undantagsfall vid oförutsedda händelser som påverkar en banks likviditet och vid individuella övergångssvårigheter under tiden närmast efter utfärdandet av ett förordnande.

Riksbankens beslut kan inte överklagas.

2.3 Placeringskvotslagen

2.3.1 *Allmänna motiv m. m.*

Före lagstiftningen år 1962 omfattades endast affärsbankerna av kreditpolitisk lagstiftning. Under 1950-talet rekommenderade placeringsregler för försäkringsbolag och sparbanker var i första hand ett led i riksbankens försök att tillgodose bostadsbyggandets behov av långfristigt kapital. För försäkringsbolagen gällde rekommendationerna placeringar i vissa prioriterade tillgångar. För sparbankerna gällde att en viss del av deras nyutlåning till annat än finansiering av nya bostäder skulle begränsas på visst sätt.

Kreditmarknadsutredningen framhöll i sitt tidigare berörda betänkande att det i fråga om likviditets- och kassakvoterna inte förelåg någon svårighet att tillämpa bestämda regler men att det i fråga om placeringsreglerna var bättre med ett kontinuerligt samråd och överenskommelser om den faktiska placeringsutvecklingen. I prop. 1962: 52 godtogs utredningens rekommendation om att en lagstiftning om placeringsregler skulle tillämpas endast som en nödfallsåtgärd. I huvudsak antogs utred-

ningsförslaget om placeringskvoter gällande försäkringsbolag, sparbanker, postbanken och allmänna pensionsfonden med hänvisning till behovet av att tillgodose långfristig kredit åt staten och bostadsbyggandet.

Förordnande om placeringskvoter utfärdas av Kungl. Maj:t efter framställning från riksbanksfullmäktige. Ett förordnande skall vara motiverat av utomordentliga omständigheter i samband med behov att tillgodose långfristig kredit till staten eller bostadsbyggandet (1 §). En skillnad föreligger jämfört med likviditets- och kassakvotlagen i det att vid placeringskvoter, men inte enligt sistnämnda lag, själva kvotens storlek skall anges i det av Kungl. Maj:t utfärdade förordnandet. I övrigt överensstämmer kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t och riksbanken i de båda lagarna.

2.3.2 Av lagen omfattade kreditinrättningar (2 §, senaste lydelse 1971: 181)

Förordnande om placeringskvot kan utfärdas för försäkringsbolagen, sparbankerna och allmänna pensionsfonden. Möjlighet finns att dela upp försäkringsbolag och sparbanker efter storlek eller efter rörelsens art. Om särskilda omständigheter föreligger, kan viss kreditinrättning undantas.

Behovet att prioritera viss kreditgivning gjorde enligt propositionen det önskvärt att lagen kom att omfatta en vid krets av kreditinrättningar för att inte en förskjutning skulle ske hos institut utanför lagstiftningen och därmed motverka syftet med lagen. Trots sparbankernas av tradition starka inriktning på bostadsfinansiering hade dock variationer förekommit i deras placeringsinriktning. Försäkringsbolagen, vars utlåning till större del än andra institut riktar sig till oprioriterade ändamål, borde omfattas av lagen om placeringskvoter om den skulle bli effektiv. Beträffande allmänna pensionsfonden ansågs det önskvärt att fonden placerade i prioriterade tillgångar (se avsnitt 2.3.3) i minst lika stor utsträckning som försäkringsbolagen.

2.3.3 Placeringskvotens konstruktion (3—5 §§, senaste lydelse av 4 § 1971: 181)

Placeringskvot definieras som förhållandet mellan storleksförändringen under en viss i förväg bestämd tidsperiod, beräkningsperioden, av en kreditinrättnings prioriterade placeringar och storleksförändringen under samma tid av inrättningsens samtliga placeringar med vissa angivna undantag.

De placeringar som räknas som prioriterade vid beräkningen av placeringskvoten är följande (placeringskvotens täljare):

kassa, checkar och banktillgodohavanden minus bankkulder, statsobligationer och andra statsskuldförbindelser,

obligationer utfärdade av hypoteksbanken, stadshypotekskassan, bostadskreditkassan och kreditaktiebolag för bostadsfinansiering,

lån mot inteckning i fastighet eller tomträtt med bebyggelse övervägande bestående av bostäder, om utlämnade lån avser ny bebyggelse,

lån med kommunal garanti för nya bostadsfastigheter och vissa lån, som lämnats till kommun, samt

kreditinrättnings egna fastigheter bestående av nya bostadsfastigheter efter avdrag för inteckningar i fastigheterna.

Även andra placeringar kan efter beslut av riksbanken räknas med, om de avser ny bebyggelse övervägande för bostäder.

Prioriteringen omfattar således statens upplåning och finansieringen av nyproduktionen av bostäder. Avsikten med denna avgränsning var inte att skapa ett permanent prioriteringssystem på kapitalmarknaden som turvis skulle gynna olika ändamål. Lagens syfte är i stället att tillgodose finansieringen av investeringar, vars volym direkt regleras av beslut av statsmakterna. Krediterna till övriga ändamål kan sedan utnyttjas i den samhällsbalansskapande politiken.

Inräknandet av hypoteksbankens obligationer bland de prioriterade tillgångarna accepterades med hänsyn till den traditionellt lika behandlingen av hypoteksbankens och stadshypotekskassans obligationer (prop. 1962: 52 s. 64). Inräknandet utan förbehåll för stadshypotekskassans obligationer bygger på förutsättningen att kassan då placeringsreglerande åtgärder tillgrips inskränker sin kreditgivning till att omfatta objekt inom det prioriterade området.

I placeringskvotens nämnare skall från kreditinrättningens samtliga placeringar undantas:

skuld, som avdragits i täljaren,

lån, som utlämnats av livförsäkringsbolag mot säkerhet i bolagets försäkringsbrev inom återköpsvärdet,

lån, som allmänna pensionsfonden lämnat kreditinrättning i samband med återlån (numera kallat refinansieringslån),

återlån, lämnade av kreditinrättning.

Härutöver finns möjlighet för riksbanken att göra ytterligare undantag.

2.3.4 Bestämmande av placeringskvot (6 §)

Placeringskvotens minimum bestäms av Kungl. Maj:t och dess maximum är i lagen fastställt till 80 %. Gruppindelning för olika kvotsättning kan ske efter storleken av inrättningarnas samtliga placeringar eller efter rörelsens art. Om förändringen av samtliga placeringars summa under beräkningsperioden innebär en minskning, gäller att de prioriterade placeringarnas andel av samtliga placeringar jämte undantagen i 5 § inte får nedgå.

När det gäller differentiering av kvotsättningen kan storleksindelning

bli aktuell beträffande sparbanker. Försäkringsbolag kan uppdelas i liv- och sakbolag. I 1962 års proposition uttalades den meningen att kvoten för livbolag skulle kunna sättas högst till 75 % och till 50 % för sakbolag.

2.3.5 Uppgiftsskyldighet (7 §)

Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet är analoga med likviditets- och kassakvotslagens.

2.3.6 Sanktionsbestämmelser m. m. (8 §, senaste lydelse 1971: 181 och 9 §)

Vid avvikelse från placeringskvot skall kreditinrättning, efter riksbankens föreläggande, till staten erlägga ett belopp som motsvarar ränta på underskottet. Räntesatsen är fastställd till 2 % per år. Riksbanken har möjlighet att medge utjämning av underskott och överskott under en viss tidsperiod.

Underskott under en period leder till en straffavgift under den period då det uppstår. Straffavgift på underskottet utgår emellertid också under följande perioder, upp till fem år efter den första periodens ingång. Överskott under en period får emellertid avräknas mot tidigare underskott så att straffavgift utgår för vad som efter avräkningen kvarstår av underskottet.

Riksbankens beslut kan inte överklagas.

2.4 Ränteregleringslagen

2.4.1 Allmänna motiv m. m.

Det allmännas intresse av att kunna påverka ränteläget utöver vad som är möjligt med de traditionella medlen har flera bevekelsegrunder. I prop. 1962: 143 angavs att det kan vara stabiliseringspolitiskt önskvärt att vid en kraftig kreditåtstramning undvika en okontrollerad och av spekulativa inslag förstärkt räntestegringsprocess. Vidare angavs att det i en svag konjunktur kan vara behövt att utan en överdriven likviditetsökning och utan en icke önskvärd eftersläpning åstadkomma en låg investeringsstimulerande räntenivå. Ett annat skäl var det allmänna intresset av att räntenivån på inlåningssidan står i ett rimligt förhållande till avkastningen av bankernas tillgångar och att inlåningsräntornas struktur är överskådlig och inte missgynnar vissa grupper av sparare.

Enligt 1 § kan Kungl. Maj:t på framställning av riksbanksfullmäktige förordna om befogenhet för riksbanken att föreskriva anmälningskyldighet, maximiränta, minimiränta eller emissionskontroll.

2.4.2 Räntebegreppet (2 och 3 §§)

I 2 § bestäms begreppet ränta i lagens mening på så sätt, att med ränta likställs varje annan gottgörelse vid lån av penningar som inte enbart utgör ersättning för särskilda omkostnader i anledning av lånet.

Enligt 3 § undantas från lagens verkningsområde ränta för vilken gäller särskilda bestämmelser, som getts i författning eller i beslut som meddelats av Kungl. Maj:t. Undantaget torde omfatta endast några typer av lån med statlig garanti.

2.4.3 Anmälningsskyldighet (4 §, senaste lydelse 1971: 182)

Har förordnande om anmälningsskyldighet meddelats, får riksbanken föreskriva sådan enligt regler som ges i 4 §. Dessa regler anger även det område som kan beröras av föreskrift om maximi- och minimiräntor. Beträffande anmälningsskyldigheten sägs att den får avse räntesatser och övriga villkor, som tillämpas vid inlåning och utlåning. Den kan även avse förändringar i inlåningsränta eller höjning av utlåningsränta och då kan riksbanken föreskriva att anmälan skall göras minst åtta dagar före den avsedda ändringen samt innehålla uppgift om skälen för densamma.

Syftet med dessa regler är att riksbanken skall kunna följa ränteutvecklingen och i förväg vara underrättad om förändringar. Anmälningsskyldighet kan tillämpas utan att övriga stadganden i lagen utnyttjas.

2.4.4 Verkningsområdet (5 §)

I 5 § anges vilka räntor som kan underkastas räntekontroll och på vad sätt. Reglerna är knutna till bestämmelserna om anmälningsskyldighet så att räntesats och ränteförändring som kan underkastas reglering är underkastade anmälningsskyldighet.

Beträffande *inlåningsräntor* kan såväl maximi- som minimiräntor föreskrivas. Tillämpningsområdet bestäms som inlåning av penningar hos kreditinrättning och annan som bedriver inlåning på räkning som av bank allmänligen begagnas. Den tidigare lagen gav möjlighet att föreskriva minimiränta för inlåning från allmänheten på sådan räkning. Införandet av maximiräntor var betydelsefullt och grundades på att konkurrens om inlåningen kan spela en central roll i en ränteregleringsprocess.

Genom att orden "från allmänheten" saknas i bestämmelsen av ifrågavarande inlåning omfattar regleringen av inlåningsränta inte bara bankinstitutet utan också t. ex. KF:s och HSB:s inlåning från medlemmar på bankmässiga räkningar. Enligt särskilt stadgande i 4 § omfattas också inlåning hos försäkringsbolag av försäkringsbelopp som förfallit till betalning.

I fråga om *utlåning* gäller att maximisatser kan föreskrivas för utlåning från bankaktiebolag, sparbanker, jordbrukets kreditkassor, försäkringsbolag och allmänna pensionsfonden.

2.4.5 Emissionskontroll (6 §, senaste lydelse 1964: 268)

Bestämmelsen om emissionskontroll innebär främst att obligationer, förlagsbevis eller andra för den allmänna rörelsen avsedda skuldebrev inte får utges utan tillstånd av riksbanken. Denna regel täcker väl den kontroll som riksbanken sedan år 1952 utövat enligt överenskommelse med affärsbankerna. År 1964 utvidgades emissionskontrollen att omfatta också reverslån utgivna av kreditaktiebolag. Detta får ses mot bakgrunden av att andra kreditaktiebolag än de fastighetsfinansierande kreditaktiebolagen anskaffat medel genom reverslån.

2.4.6 Sanktionsbestämmelser m. m. (8, 9 och 11 §§)

1951 års lag hade ansvarighetsbestämmelser som innebar att brott mot ränteregleringslagen bestraffades med dagsböter, fängelse eller straffarbete. Den som överskridit maximiräntan skulle till kronan utge värdet av uppburen ränta.

I den gällande lagen är sanktionerna av ekonomisk karaktär och riktar sig mot kreditinrättningen eller, vid brott mot emissionskontrollen, mot låntagaren. Vid avvikelser från maximi- eller minimiränta skall inrättningen, efter föreläggande av riksbanken, till statsverket erlägga två gånger avvikelens belopp. Vid överträdelse av emissionskontrollen beräknas det belopp som skall utges till en halv procent av lånesumman för varje år av den för lånet bestämda längsta löptiden.

Över riksbankens beslut enligt lagen kan icke anföras besvär.

2.4.7 Tillsyns- och sekretessbestämmelser (7 och 10 §§)

Tillsynen över efterlevnaden av meddelade föreskrifter utövas av myndighet som bestäms av Kungl. Maj:t. Enligt kungörelsen (1962: 259) med närmare bestämmelser angående tillämpningen av ränteregleringslagen den 25 maj 1962 (nr 258) utövas tillsynen av bankspektionen och försäkringsinspektionen beträffande de institut för vilka resp. inspektion är tillsynsmyndighet och i övrigt av riksbanken. Inrättning som är underkastad föreskrift om maximi- eller minimiränta är skyldig att på begäran lämna de uppgifter som myndigheten anser nödvändiga för tillsynens utövande.

Vad som inhämtats genom anmälan enligt 4 § eller vid tillsynen får offentliggöras endast i den mån det krävs för att ändamålet med bestämmelserna skall nås.

3 Utredningen

3.1 Tillämpningen av den kreditpolitiska lagstiftningen

Utredningen redovisar i betänkandet riksbankens tillämpning av den kreditpolitiska lagstiftningen.

Förordnande om *likviditetskvoter* enligt likviditets- och kassavots-

lagen har varit i kraft sedan den 7 mars 1969. Under tiden mellan lagens tillkomst och denna tidpunkt fanns emellertid en rekommendation från riksbanken till affärsbankerna om iakttagande av vissa likviditetskvoter av en konstruktion likartad den som föreskrivs i lagen. Enligt rekommendationen gällde en likviditetskvot på 30 % för de fem största bankerna jämte Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank och på 25 % för övriga banker. Ett något förändrat beräkningssätt infördes i december 1967 då riksbanken beslöt att endast hälften av en banks utländska nettotillgodohavanden skulle räknas som likvid tillgång. Tidigare fick dessa tillgodohavanden inräknas i sin helhet. Under 1960-talet var uppfyllandet av de rekommenderade likviditetskvoterna tidvis sammankopplat med bestämmelserna om straffränta vid upplåning över en viss gräns i riksbanken. Sålunda gällde från april 1964 att de banker som inte iakttog likviditetskvoterna fick till normala räntevillkor låna endast ett belopp som uppgick till 25 % av de egna fonderna. För överstigande belopp skulle straffränta utgå. För banker som uppfyllde de rekommenderade kvoterna var motsvarande gräns 50 %. I juni 1966 avskaffades straffräntan för banker som ej uppfyllde likviditetskvotkraven. I december 1967 återinfördes de tidigare gällande straffräntebestämmelserna.

När de lagstadgade kvoterna infördes i mars 1969 fastställdes likviditetskvoten till 30 % för bank, vars förbindelser vid kvotberäkningen översteg 2 000 milj. kr., dvs. för de fem största bankerna samt för Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank, och till 24 % för annan bank. Denna gräns har sedermera, i juli 1973, ändrats till 4 000 milj. kr. för att ta hänsyn till förbindelsernas ökning hos de största provinsbankerna. Kvoterna skulle beräknas som förhållandet mellan likvida medel och förbindelser enligt de regler som är fastställda i likviditets- och kassakvotlagen. Därvid utnyttjades de i lagen givna möjligheterna att begränsa det belopp med vilket nettofordringar i utländska valutor får inräknas bland de likvida tillgångarna. De skulle få ingå med högst 1,5 % av förbindelsernas summa. Det ändrade beräkningsförfarandet innebar en viss skärpning av kraven. Med lagstadgade kvoter följde också sanktionsbestämmelser. Bank som vid slutet av en månad underskred den fastställda kvoten skulle till staten inbetala ett belopp motsvarande ränta för månaden på det belopp varmed de likvida medlen understeg kraven. Räntesatsen skulle vara 4 % per år.

Överenskommelse om likviditetskvoter att gälla från ingången av år 1972 träffades under hösten 1971 också med sparbankerna och postbanken. Med hänsyn till de betydande olikheter som förelåg i sparbankernas utlåningsstruktur kunde krav inte ställas på att alla omedelbart skulle uppfylla vissa minimikrav, om inte dessa sattes på en från kreditpolitisk synpunkt oacceptabelt låg nivå. Överenskommelsen innehöll därför övergångsbestämmelser för de sparbanker som vid ingången av år 1971 låg under den avtalade kvoten. Varje sparbank skulle fr. o. m. år 1972 uppfylla en likviditetskvot på 20 % men sparbanker som inte uppnått

detta kvotalt skulle i stället, tills så skedde, uppfylla en marginell kvot på 25 %. För postbanken sattes kvoten till 27 %. De större sparbankerna och postbanken skulle till riksbanken lämna likviditetskvotsrapport före utgången av varje månad och övriga sparbanker skulle lämna sådan uppgift för hel- och halvårsskifte.

För jordbrukskasserörelsen har riksbanken vid tidigare tillfällen rekommenderat ett slags marginella likviditetskvoter, där ökningen av likvida tillgångar satts i relation till inlåningsökningen. Definitionen av likvida tillgångar har varierat något men har de senaste åren avsett kassa, nettobanktillgodohavanden, skattkammarväxlar och obligationer utfärdade av staten, allmänna hypoteksbanken och bostadsfinansierande hypoteksinstitut. Under år 1962 innebar riksbankens rekommendation en minimikvot på 33 %. Rekommendationen upphävdes helt i januari 1963 för att återkomma först i mars 1969, även då med en minimikvot på 33 %, avseende utvecklingen under helåret 1969. I den nya överenskommelse som träffades i maj 1970 utvidgades rekommendationen till att avse centralkassorna och Jordbrukets Bank gemensamt. Vid kvotberäkningen lades därvid till täljaren till centralkassornas likvida tillgångar inlåningsöverskottet från allmänheten i Jordbrukets Bank. Till nämnaren lades till inlåningsökningen i centralkassorna inlåningsökningen i Jordbrukets Bank. Överenskommelsen förlängdes även för år 1971, men fr. o. m. oktober samma år sänktes kvottalet till 25 %. Den omläggning till likviditetskvoter av samma slag som gäller för affärsbanker, vilken genomfördes efter överläggningar under slutet av år 1971, avsåg även centralkassorna. De regler som sålunda skulle gälla från ingången av år 1972 överensstämmer med de för sparbankerna gällande, med det undantaget att kvoten inte behöver uppnås av varje kassa individuellt utan endast av centralkassorna gemensamt.

Kassakvoter för bankaktiebolagen enligt kassakvotslagen har gällt dels under perioden 2 januari—14 februari 1968, dels sedan den 1 augusti 1969. Förordnandet under år 1968 innebar enligt riksbankens tillämpningsföreskrifter, att de fem största bankerna skulle ha minst 2 % och övriga banker minst 1 % av sin inlåning från allmänheten inestående på checkräkning i riksbanken. Enligt de år 1969 utfärdade tillämpningsföreskrifterna skulle varje affärsbank fr. o. m. den 1 augusti 1969 vid varje dags slut hålla ett belopp på checkräkning i riksbanken motsvarande 1 % av posten "summa förbindelser" vid beräkning av likviditetskvot för månaden före näst föregående kalendermånad. Bank som underskred den föreskrivna kassakvoten skulle till statsverket erlägga ett belopp motsvarande en ränta på underskottet, beräknad efter en räntesats, som med tre procentenheter översteg riksbankens officiella diskonto. Kassakvotskrav har sålunda endast avsett affärsbankerna, inkl. Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank, och har genomförts endast med tillämpning av likviditets- och kassakvotslagen.

Något förordnande enligt lagen om *placeringskvoter* har hittills inte givits. Rekommendationer om placeringskvoter har dock tillämpats för sparbanker, postbanken och försäkringsbolag. Vid ingången av år 1962 gällde enligt en placeringsrekommendation från riksbanken till sparbankerna att dessas nyutlåning för andra ändamål än nyproducerade bostäder skulle begränsas till 50 % av inflytande amorteringar och slutbetalningar på lån. Rekommendationen avskaffades i juni samma år. Mellan åren 1969 och 1972 gällde återigen en överenskommelse mellan riksbanken och sparbankerna om vissa placeringskvoter, innebärande att sparbankerna skulle placera minst 2/3 av nettoökningen av sina placeringar i vissa prioriterade tillgångar. Till dessa räknades kassa, nettofordringar på inhemska kreditinstitut, statspapper, bostadsobligationer samt bostadsbyggnadslån och andra krediter till nybyggda bostadsfastigheter. Som grund för placeringskvotsberäkningen skulle de större sparbankerna varannan månad till riksbanken insända en specificerad rapport. När överenskommelsen förnyades år 1970 bestämdes att övriga sparbanker skulle lämna rapport varje halvår. Skyldighet att på riksbankens anfordran avlämna sådana rapporter föreskrevs enligt 7 § placeringskvotslagen. Uppgörelser av ungefär samma innehåll gjordes med postbanken och allmänna pensionsfonden. Överenskommelsen med allmänna pensionsfonden ersattes år 1970 av en ny uppgörelse enligt vilken fonden under år 1970 inte skulle placera ett större belopp i icke prioriterade tillgångar, återlånen undantagna, än vad som skett under föregående år. Dessa krav lättades något år 1971, då fonden tills vidare fick placera minst två tredjedelar av ökningen i sina totala placeringar, återlånen undantagna, i oprioriterade tillgångar. Under sista kvartalet fick fonden öka de prioriterade placeringarna utöver tidigare riktmärken i samband med strävanden att vidga utrymmet för näringslivets obligationsemissioner.

Fr. o. m. år 1972 skedde en samordning för sparbankerna och postbanken med affärsbankerna i det att placeringskvoterna ersattes av likviditetskvoter av samma slag som de som gäller för affärsbanker.

Försäkringsbolagen har under hela 1960-talet lämnat rapporter om sina placeringar till riksbanken, som i lägen då så bedömts önskvärt, senast från år 1969, utfärdat rekommendationer till försäkringsbolagen om vissa minimikvoter mellan ökningen i prioriterade och ökningen av totala placeringar. Vid ingången av år 1962 gällde den rekommendationen, att livförsäkringsbolagen skulle använda 75 % och sakförsäkringsbolagen 50 % av nettoökningen av sina resurser till placeringar som avsåg, förutom kassa, staten eller nyproduktion av bostäder. I juni sänktes procenttalet för livförsäkringsbolagen till 50 %. I januari 1963 upphävdes rekommendationerna helt.

Förhandlingar under hösten 1965 i samband med svårigheter att finansiera igångsättningen av det planerade bostadsbyggandet under den

pågående högkonjunkturen ledde till en överenskommelse som innebar, att livförsäkringsbolagen skulle placera minst 70 % och sakförsäkringsbolagen minst 50 % av sina totala placeringar i prioriterade tillgångar. Såsom vid tidigare rekommendationer skulle lån till bostadssektorn, hypoteksbanken och staten — antingen genom obligationsförvärv eller i annan form — tillsammans med kassa och nettofordringar hos banker utgöra prioriterade tillgångar. Kvoterna skulle vara uppnådda vid utgången av juni och december 1966 och därvid räknas på bolagens placeringar under första halvåret resp. hela året 1966. Det väsentligt lättare läget på kreditmarknaden, som efter hand uppstod under senare delen av år 1966 och framför allt under år 1967, medförde att riksbanken i augusti 1967 upphävde placeringsrekommendationerna till försäkringsbolagen.

Den restriktiva kreditpolitik som fördes vid den kraftiga konjunkturuppgången år 1969 omfattade även åtgärder som berörde försäkringsbolagen. Med dessa överenskoms under våren om nya placeringskvoter, innebärande att varje koncern eller fristående bolag kunde välja mellan en kvot på 2/3 eller en kvot på 70 % av livförsäkringsrörelsens medel och 60 % av sakförsäkringsrörelsens. Överenskommelsen avsåg kalenderåret 1969. Vid ingången av år 1970 förnyades överenskommelsen att gälla oförändrat detta år. Så skedde även vid nästa årsskifte, men i april 1971 mildrades placeringskvotskravet för sakförsäkringsrörelsen till 50 %. Avgränsningen av prioriterade placeringar har modifierats vid olika tillfällen. Under år 1971 tillkom sålunda som prioriterade lån bl. a. sådana som lämnats för ombyggnad av bostadsfastighet i samband med statliga lån. Även för år 1972 förlängdes överenskommelsen, denna gång med tillägget att lån för statsbelånad ny-, om- och tillbyggnad generellt skulle få inräknas bland de prioriterade placeringarna. Under år 1973 tillkom krediter till vissa icke statsbelånade ombyggnadsprojekt.

I enlighet med en överenskommelse mellan riksbanken och affärsbankerna år 1952 har riksbankens godkännande inhämtats före *emissioner* av obligations- och förlagslån. Härigenom har riksbanken haft inflytande över både lånevillkor och lånevolym och förordnande om emissionskontroll enligt ränteregleringslagen har aldrig behövt inhämtas. Emissionstillstånden för de bostadsfinansierande hypoteksinstituterna och kreditaktiebolagen har sedan december 1966 utformats så, att de kunnat sälja obligationer kontinuerligt utan angiven begränsning av beloppen. Som villkor härför har endast gällt, att huvuddelen av deras utlåning skall gå till finansiering av nyproducerade bostäder. Denna andel är f. n. satt till 90 %. De prioriterade krediterna har utvidgats vid olika tillfällen och omfattar fr. o. m. år 1972 lån till alla projekt med statliga bostadslån, till privatfinansierade nybyggda bostadshus samt till vissa icke statsbelånade ombyggnadsprojekt.

Lagreglerna om *räntereglering* har inte heller utnyttjats. Ränteförändringar hos bankinstituten har regelmässigt följt riksbankens diskontoförändringar eller skett efter diskussioner med riksbanken. En markant avvikelse från denna tradition skedde i maj—juni 1970, då bankinstituten allmänt höjde sina utlåningsräntor utan att detta skedde med anledning av någon kreditpolitisk åtgärd och utan att riksbanken informerades i förväg. Riksbanken upptog med anledning av detta under den påföljande hösten förhandlingar med bankerna som resulterade i en överenskommelse dels om normala regler för bankernas räntesättning, dels om hur den genomförda ränteglidningen skulle behandlas. Som huvudregel för bankernas räntesättning fastställdes att i framtiden, liksom tidigare, skulle bankernas räntesättning normalt följa förändringarna i riksbankens diskonto. Vidare skulle riksbanken hållas informerad om alla av bankerna tillämpade räntesatser och förändringar av dessa skulle i förväg diskuteras med riksbanken. I fortsättningen skulle räntesättningen följas genom periodiskt insamlad statistik, som skulle publiceras på lämpligt sätt. Vidare skulle bankerna mera utförligt än dittills annonsera tillämpade räntesatser och förändringar i dessa.

Vad gällde den aktuella ränteglidningen, som skett utan diskussion med riksbanken eller genom några överenskommelser i centrala bankorganisationer, hade vissa banker anfört räntabilitetsskäl. Riksbanken krävde inte att ändringarna omedelbart skulle tas tillbaka men inga nya uppjusteringar skulle få ske. Riksbanken kunde dock inte acceptera att en allmänt måttlig anpassning i vissa fall utnyttjats för enligt riksbankens uppfattning extremt stora räntehöjningar. I de tveksamma fallen skulle diskussioner ske med bankerna i fråga. De höga kostnaderna på specialinlåningen kunde vidare ur riksbankens synvinkel inte godtas som motiv för en höjning av utlåningsräntorna. Kostnaderna på bankernas specialinlåning skulle sänkas, varvid räntehöjningarna skulle elimineras i motsvarande grad. Även i övrigt borde alla möjligheter tillvaratas att återställa den relation mellan utlåningsräntorna och diskontot som rått under 1960-talet.

3.2 De senaste årens erfarenheter av kreditpolitiska instrument

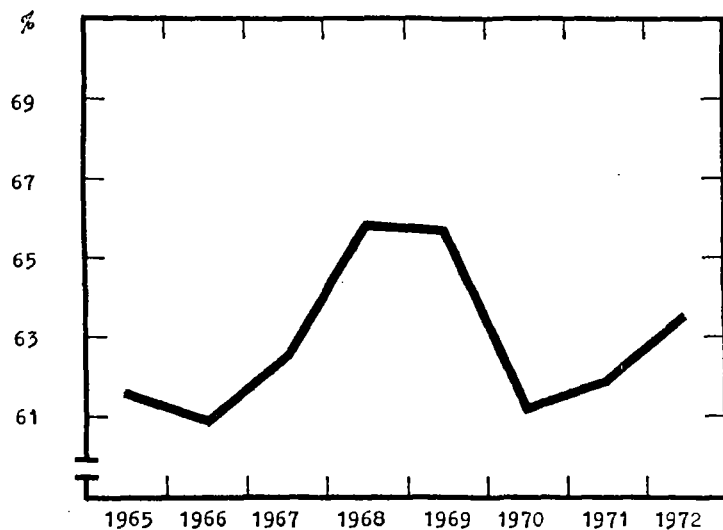
I betänkandet finns intagen en framställning över erfarenheterna av dels de allmänt verkande kreditpolitiska instrumenten under åren 1969—1971, dels de selektiva instrument som använts fr. o. m. år 1967 för att garantera tillgången på bostadsbyggnadskrediter och långfristig kredit för bostadsbyggandet. Framställningen redovisas här i sina huvuddrag. I övrigt hänvisas till betänkandet (s. 88—114).

3.2.1 Kreditpolitiska medel åren 1969—1971

Under de sista månaderna år 1968 satte en stark nedgång av valuta-reserven in, en nedgång som fortsatte under första halvåret 1969. Bakom valutaförlusterna låg en svag bytesbalans men också, vilket var viktigt från kreditpolitisk synpunkt, ett begynnande och växande kapitalflöde från Sverige till utlandet. Vid slutet av år 1968 skedde också ett snabbt konjunkturomslag i det att den tidigare svaga inhemska konjunkturen avlöstes av ett starkt tryck på produktionskapaciteten.

De problem som kreditpolitiken stod inför komplicerades i stor utsträckning genom den mycket höga likviditet som fanns både i bank-systemet och hos företag och hushåll. Bankernas nettofordringar på staten, riksbanken och utländska banker hade stigit från år 1966 till slutet av år 1968, och allmänhetens likviditet hade visat en exceptionellt stark uppgång under dessa år. Om man mäter allmänhetens reala likviditet som sedelvolym och banktillgodohavanden i förhållande till bruttonationalprodukten i löpande priser, erhålls följande bild av likviditetsuppladdningen.

Real likviditet. Kvoten mellan penningmängden och bruttonationalprodukten till löpande priser



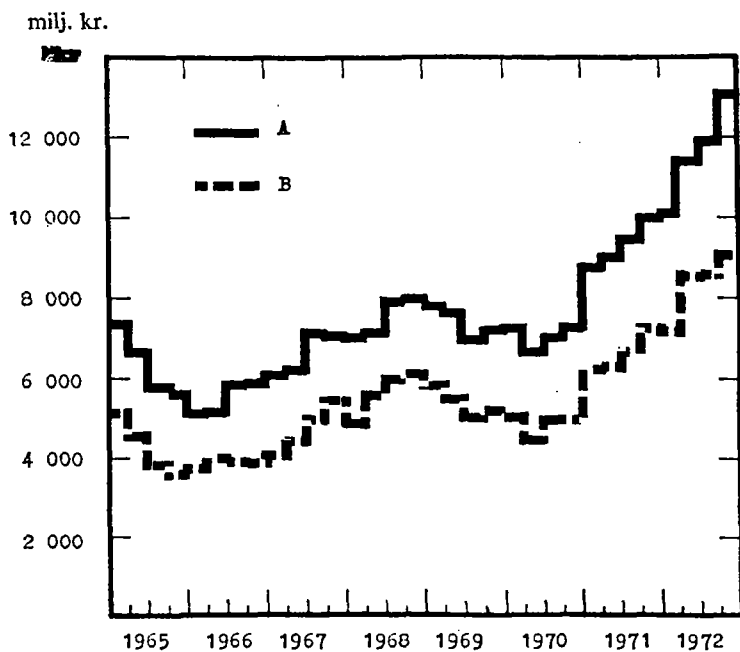
Källa: Riksbankens Årsbok 1972

Det omedelbara målet för riksbankens politik från början av år 1969 var att kraftigt bromsa utlåningsexpansionen hos affärsbankerna. Sedan mitten av år 1967 hade ökningen i utlåningen, bortsett från bo-

stadsbyggnadskrediterna, legat vid 3 000 milj. kr. i årstakt, en takt som under andra halvåret 1968 steg till 4 000 milj. kr. Denna utlåningsexpansion var huvudfaktorn bakom den starka likviditetsökningen hos allmänheten och var den naturliga angreppspunkten för en politik som sökte motverka valutautströmningen och det uppkommande övertrycket inom ekonomin.

Utlåningsexpansionen under senare delen av år 1968 skedde i takt med en försvagning av affärsbankernas likviditet. Likviditetsnedgången, som inte kunde återföras på ekonomisk-politiska åtgärder, belyses av följande diagram.

Bankernas nettofordringar på staten, riksbanken och utlandet. Säsongsrensade ställningsuppgifter



A = Samtliga banker

B = Affärsbanker

Källa: Riksbankens Årsbok 1972

Utredningen ställer frågan hur de "naturliga" sambanden mellan likviditetsutvecklingen hos bankerna och deras utlåningsdispositioner fungerade. Under början av år 1969 fortsatte bankernas utlåning att expandera i samma mycket höga takt som nåtts under andra delen av år 1968. Den omedelbara lösningen på bankernas likviditetsproblem blev en upplåning i riksbanken som i juni låg vid genomsnittligt 3 100 milj. kr., dvs. 2 500 milj. kr. högre än ett år tidigare. Det var sålunda

inte möjligt att förlita sig på att likviditetsförsämringen automatiskt skulle framkalla en snabb begränsning i bankernas utlåning.

Diskontohöjningen i februari 1969 var direkt föranledd av den internationella räntehöjningen men motiverades också som ett led i en allmänt åtstramande kreditpolitik. I samband med diskontohöjningen förordnades om likviditetskvoter enligt 1962 års lag om likviditets- och kassakvoter. Detta betydde att den överenskommelse om att affärsbankerna skulle iaktta av riksbanken rekommenderade likviditetskvoter som gällt sedan år 1952 ersattes av en tillämpning av lagen, något som innebar två väsentliga förändringar. För det första kom ett underskridande av kvoterna hädanefter att medföra en straffavgift, beräknad som 4 % ränta på underskottet. Vidare låg de nya kvoterna i praktiken, som resultat av vissa ändringar i beräkningsreglerna, 4,5—5 procentenheter högre än de tidigare.

Kreditexpansionen fortsatte första halvåret 1969 ut och alla affärsbanker utom två underskred likviditetskvotskraven och fick betala betydande straffavgifter. Då underskridandet upphörde hade nya kreditpolitiska åtgärder satts in, som än mer direkt tog sikte på att begränsa och reducera affärsbankernas utlåning. Utredningen framhåller att det därför saknas underlag för att bedöma effekterna på affärsbankernas utlåningspolitik av ett aktivt användande av likviditetskvoter av det slag som inleddes i mars 1969. Det kan visserligen sägas att bankutlåningen fortsatte att växa snabbt fram till dess åtgärderna i juli sattes in, men tre månader är enligt utredningen en kort period när det gäller att begränsa och vända en utlåningsexpansion som bärs upp av en stark efterfrågan. Av större relevans är kanske den observation som framförts från riksbankshåll, nämligen att diskussioner med bankledningarna i juli och augusti 1969 visade att de först vid denna tidpunkt planerade och genomförde åtgärder för att påtagligt bryta utlåningsexpansionen. Enligt utredningen motsäger dock ingenting det uppenbart rimliga antagandet att starkt skärpta likviditetskvotskrav på något längre sikt har en påtaglig effekt på bankernas utlåning.

En bedömning i juli 1969 av kreditpolitikens effekt i förhållande till de problem som skulle lösas måste ha pekat på ett otillfredsställande resultat. Valutautströmningen under första halvåret uppgick till 1 400 milj. kr. Särskilt slående var att en större del av betalningsbalansens underskott nu redovisades under kapitalbalansen och restposten, i vilken senare ingår en mängd icke registrerade kapitalrörelser. Detta utgjorde ett starkt skäl för att de på kort sikt motverkande åtgärderna måste sökas på kreditpolitikens område. Den totala strömmen av kredit syntes visserligen ha minskat eller t. o. m. vänts nedåt, och affärsbankernas inlåning hade fallit starkt. Den höga ökningstakten i affärsbankernas utlåning till näringslivet var emellertid oförändrad. I detta läge vidtog riksbanken den 10 juli samma år en serie åtgärder, innefattande en dis-

kontohöjning med ytterligare en procentenhet, individuella limiter för affärsbankernas upplåning i riksbanken och, efter Kungl. Maj:ts förordnande, kassakvot på 1 % för bankaktiebolagen.

Genom diskontohöjningen och straffräntesatsen — 10 % — vid upplåning i riksbanken skedde en fortsatt anpassning till den allt högre internationella räntenivån. Systemet med limiter för en banks upplåning i riksbanken medförde att räntan på korta krediter bankerna emellan kunde stiga till 11—13 %, och att räntesatserna för s. k. specialinlåning — dvs. inlåning på minst 500 000 kr. från företag och kommuner — steg till ca 10 %. Den kraftiga stegringen av dessa räntesatser bör inte ha varit utan betydelse för att minska kapitalutströmningen från Sverige. Samtidigt innebar de en påfrestning för den svenska räntestrukturen, något som skulle visa sig under år 1970.

Utredningen framhåller att limiter för upplåningen i riksbanken var ett för den enskilda banken mycket plågsamt instrument. En anpassning kan ske bl. a. genom en minskning av utlåningen. Utredningen anför att en sådan minskning dock påverkar banksystemets totala upplåningsbehov i riksbanken främst om utländsk upplåning i Sverige och svensk upplåning i utlandet reagerar så att valutaströmmarna förskjuts till Sveriges fördel. Utredningen erinrar om att i riksbankens förvaltningsberättelse för år 1969 anfördes att limiterna justerades efter hand med beaktande bl. a. av de säsongsmässiga rörelserna i bankernas upplåningsbehov men också med hänsyn till i vilken utsträckning bankerna visat återhållsamhet i sin utlåning till andra ändamål än bostadsbyggandet. Som riktpunkt angavs, att denna utlåningsstock borde återställas till samma nivå som vid ingången av året.

Enligt utredningen tyder mycket på att den på detta sätt angivna riktpunkten var riksbankens egentliga målsättning för bankerna. Upplåningslimiteringen var då väsentligen ett hot för att förmå de av centralbanksupplåning beroende bankerna — och härvidlag fanns bara ett viktigt undantag, den traditionellt med hög likviditet arbetande dåvarande Stockholms Enskilda Bank — att acceptera denna riktpunkt. Hela operationen framstår som ett utlåningstak avseende slutet av år 1969. I stort sett nåddes också detta syfte. Affärsbankernas "övriga utlåning" låg vid årsslutet 700 milj. kr. högre än ett år tidigare, medan utvecklingen under första halvåret pekat på en ökning under året av omkring 4 000 milj. kr.

De från augusti 1969 införda kassakvoterna kom till i ett läge då bankupplåningen i riksbanken nått en mycket hög nivå. Kassakvotskraven innebar att bankernas upplåningsbehov i fortsättningen kom att ligga 450—500 milj. kr. högre än eljest skulle blivit fallet. Det har ifrågasatts om kassakvotskraven över huvud taget spelade någon roll under åtstramningsperioden 1969—70, eftersom bankerna även dem förutan skulle ha varit påtagligt beroende av kredit från riksbanken. Å andra sidan har framhållits att riksbanken i juli 1969 inte kunde göra säkra prog-

noser för bankernas upplåningsbehov över en längre period framåt och att kassakvotskraven inskräppte riksbankens möjlighet att hålla bankerna i beroendeställning till dess den önskade effekten av åtstramningspolitiken nåtts.

Det var underskotten i utlandsbetalningarna som förklarade tidslokaliseringen och skärpan av de kreditpolitiska åtgärderna under år 1969. Utredningen framhåller att resultatet i fråga om betalningsbalansens utveckling också förefaller relativt klart. Det negativa utfallet av registrerade kapitalrörelser och restposten under de två första kvartalen, minus 200 resp. 620 milj. kr., ersattes under fjärde kvartalet av ett överskott på 150 milj. kr. Valutautflödet slog också om till ett inflöde på 190 milj. kr. Den positiva utvecklingen av kapital- och restposterna fortsatte under år 1970. Utredningen konstaterar att kreditpolitiken således var framgångsrik bedömd efter konsekvenserna för betalningsbalansen. Enligt utredningen är det svårt att hävda att kreditpolitiken skulle ha varit alltför hård totalt sett, om målsättningen i fråga om betalningsbalansen accepteras.

Med hänsyn till en bristande balans mellan efterfrågan och resurser i den svenska ekonomin ansågs en fortsatt återhållande kreditpolitik motiverad under år 1970. En under första halvåret växande skuldsättning från bankernas sida i riksbanken och risken för att de föreskrivna likviditetskvoterna skulle underskidas var återhållande faktorer för bankernas kreditgivning. Under det första kvartalet steg emellertid bankernas utlåning i samma snabba takt som ett år tidigare. Riksbanken var uppenbarligen inte benägen att återuppta politiken med press på bankerna genom diskretionärt hanterade upplåningslimiter, utan upptog i stället förhandlingar med bankerna om ett utlåningstak för resten av år 1970. Affärsbankerna åtog sig härvid att, var bank för sig, hålla sin utlåning exkl. bostadsbyggnadskrediter under ett tak, bestämt med utlåningsvolymen vid utgången av år 1969 som bas. Maximum för utlåningen skulle för maj vara 106 % och för juni 105 % varefter taket föll lineärt till 104 % vid årets slut. Som sanktioner vid överskridande skulle gälla dels viss fördyring av upplåning i riksbanken dels, i allvarliga fall, kännbara begränsningar i rätten att låna i riksbanken. Utlåningstaket kunde ses som en logisk konsekvens av den politik som förts under hösten innan med mera obestämt angivande av ett riktmärke för utlåningen. Arrangemanget respekterades av bankerna. Det avskaffades vid slutet av år 1970 i samband med övergången till en lättare kreditpolitik.

Samtidigt med avtalet om utlåningstaket träffades en överenskommelse, denna gång med alla grupper av bankinstitut, om nedskärning av de beviljade limiterna för krediter i räkning. Bankerna skulle föreslå sina ifrågavarande kunder att ersätta löpande avtal om kredit i räkning med avtal gällande till den 1 april 1971. Kreditlimiten skulle härvid

justeras ned med 20 % och avgift och ränta höjas med 1/4 %. För kund som inte gick med på detta arrangemang skulle gälla att inte någon som helst försäkran gavs för kreditens förnyande eller limitens storlek efter förfalldagen. Om krediten förnyades skulle avgiften höjas 1 %, och räntan höjdes omedelbart med 1/2 %. Kredit på högst 100 000 kr. till rörelseidkare undantogs från nedskärningen.

Utredningen erinrar om att nedskärningen av checkräkningskrediterna var ytterst kontroversiell. Det framhölls att nedskärningen i vissa fall hade ytterst kännbara konsekvenser, framför allt för mindre företag. Därutöver orsakade dess genomförande uppenbarligen ett mycket besvärligt arbete inom bankerna. I fråga om effekten har hävdats att nedskärningen i stort sett var skäligen meningslös och att bankernas utlåning även utan den väl skulle ha hållit sig under taket. Mot detta har sagts att nedskärningen sannolikt var en förutsättning för att utlåningstaket fungerade så väl. Möjligheter till kreditökning skars ned för mindre angelägna ändamål och i övrigt kunde de som drabbades av nedskärningen skyddas genom att erhålla lån i andra former inom det utrymme som skapades. Slutintrycket är enligt utredningen att åtgärder av denna typ om möjligt bör undvikas. Utredningen framhåller att en mycket viktig slutsats dock kan dras. Stora belopp outnyttjade beviljade krediter, eller krediter som utlovats i andra former som betraktas som bindande, utgör ett hot mot effektiviteten hos kreditpolitiken, inte bara med tanke på de tekniska svårigheterna att tillämpa ett utlåningstak utan också mer allmänt.

Åtstramningsperioden 1969—70 och den därav föranledda ransoneringsperioden av kredit mellan bankernas kunder medförde en tendens till att höja utlåningsräntorna utöver höjningen av diskontot. Även andra skäl — bl. a. den högre räntesättningen på den ökade upplåningen i riksbanken och den ökade placeringsvolymen i bostadsobligationer med låg avkastning — gav bankerna motiv för att höja utlåningsräntorna. I maj 1970 synes en allmän räntestjustering uppåt ha ägt rum hos affärsbankerna. Utredningen anser det möjligt att den utlöstes av de räntehöjningar som ingick i uppgörelsen med riksbanken om nedskärningarna av krediter i räkning. Vid överläggningar under hösten 1970 mellan riksbanken och bankinstitutet behandlades åtgärder som syftade till att på någon sikt återställa den relation mellan in- och utlåningsräntor som gällt under 1960-talet. Vid överläggningarna fastslogs bl. a. att bankerna i sin räntesättning framdeles liksom tidigare normalt skulle följa ändringarna i det officiella diskontot och att riksbanken skulle hållas informerad om av bankerna tillämpade räntesatser.

Genom överenskommelsen fastslogs och formaliserades sålunda vissa spelregler, som inte var nya utan som tillämpats tämligen fullständigt före år 1970. Det gäller bankräntornas anknytning till riksbankens diskonto och bankernas skyldighet att underrätta riksbanken om pla-

nerade ränteändringar. Den omfattande räntestatistiken är däremot en nyhet, fastän bankinspektionen fram till år 1968 publicerat en sammanställning av bankaktiebolagens tillämpade räntesatser. Information för tiden efter år 1970 tyder enligt utredningen på att bankernas räntesatser visar något större rörlighet i förhållande till diskontot än tidigare.

Avslutningsvis anför utredningen följande i fråga om den allmänna kreditpolitiken (s. 105 i betänkandet).

Att dra slutsatser från utvecklingen under några år stöter givetvis på den svårigheten att alla inte accepterar de förutsättningar som förelåg för kreditpolitiken. Det har sålunda sagts att situationen i början av år 1969 inte behövt uppstå om myndigheterna inte tillåtit den starka likviditetsökningen under åren 1967 och 1968 eller om dämpande åtgärder, byggda på bättre prognoser och större politisk handlingskraft, satts in tidigare. Det har också hävdats att ett kraftigare utnyttjande av räntevariationer eller en bättre anpassad finanspolitik skulle ha gjort åtstramningen mindre nödvändig eller mindre beroende av den serie av okonventionella instrument som sattes in. Emellertid är de problem som förelåg för kreditpolitiken åren 1969 och 1970 inte på något sätt onormala.

En lärdom från vad som hände under år 1969 och i början av år 1970 är att det inte är möjligt att förlita sig på att en allmän likviditetsförsäring hos banker och speciellt ett framväxande stort behov av riksbankskredit någorlunda snabbt skall påverka bankernas utlåningspolitik i restriktiv riktning, i varje fall inte då efterfrågan på kredit är hög.

Beträffande effekten av likviditetskvotskraven är erfarenheterna mera obestämda. Det är inte osannolikt att kravens skärpning i mars 1969 småningom skulle ha haft en påtagligt dämpande effekt på utlåningens expansion. Men effekten var i varje fall inte tillräckligt snabb och stark för att effektivt motverka det fortskridande underskottet på betalningsbalansens kapitalposter. Detta åstadkoms i stället genom en direkt begränsning av bankernas utlåning, först år 1969 informellt och infört i samband med regleringen av bankernas upplåning i riksbanken och sedan under år 1970 som ett överenskommet utlåningstak för affärsbankerna. Medan utlåningsbegränsning framstår som ett ändamålsenligt instrument synes begränsning av tillgången på riksbankskredit och nedskärningar av limiterna för kredit i räkning ha stora nackdelar.

3.3 Bostadsbyggandets finansiering

I början av år 1967 tog regeringen initiativet till överläggningar med bankerna i syfte att skapa ett system som skulle garantera bostadsproduktionens tillgång till byggnadsfinansiering. Dessa ledde till en överenskommelse i vilken, med utgångspunkt i bostadsbyggnadsplanen för år 1967, affärsbankerna, sparbankerna och postbanken deklarerade sin vilja att medverka till att byggnadskrediter säkerställdes för statligt belånade byggnader. Liknande överenskommelser har därefter slutits i början av varje år efter förhandlingar mellan delegationen för bostadsfinansiering å ena sidan och bankföreningen, sparbankerna med Spar-

bankernas Bank och postbanken å den andra. År 1973 kom även jordbrukskasserörelsen med i överenskommelsen.

Fördelningen av det totala kreditbeloppet mellan bankinstituten anges inte ha utgjort något större problem. För att underlätta fördelningen av individuella projekt mellan bankerna utarbetar bostadsstyrelsen numera listor över de statsbelånade bostadsprojekt som skall komma till stånd enligt de kommunala och statliga myndigheternas planering. Den av arbetsmarknadsmyndigheterna beräknade igångsättningstidpunkten anges för varje projekt. En arbetsgrupp med representanter för parterna i överenskommelsen bildades år 1970 för att hjälpa till med att arrangera kreditfrågan för projekt för vilka frågan inte lösts genom direkta kontakter mellan bankerna och byggherren eller byggnadsföretaget. Fr. o. m. år 1973 innehåller överenskommelsen också en punkt som anger, att kreditinstituten åtagit sig att genom kontakter sinsemellan tillse att frågor om fördelningen av kreditgivningen mellan instituten inte försenar igångsättningen av de på listorna upptagna projekten.

Ursprungligen omfattade överenskommelsen det statligt belånade bostadsbygandet, vilket torde ha tolkats som omfattande även statsbelånade lokaler. Numera nämns i överenskommelserna också statligt belånade ombyggnadsprojekt och, fr. o. m. år 1974, krediter till kommuner avseende tomträttsmark. Bankerna har dessutom på eget initiativ deklarerat sin villighet att medverka till att bostadsbyggnadskrediter ställs till förfogande även för bostadsbyggande utan statliga lån.

Det angivna systemet för att garantera att byggnadskrediter ställs till förfogande i den omfattning som krävs av den statliga bostadsbyggnadsplanen synes enligt utredningen hittills i stort sett ha fungerat tillfredsställande. Detta anges gälla även de år, 1969 och 1970, då bankernas kreditkapacitet var ytterst ansträngd.

Ett första önskemål angående bostadsproduktionens kreditförsörjning är att det finns tillgång på byggnadskrediter i tillräcklig omfattning och vid rätt tidpunkt. Ett andra önskemål är att byggnadskrediterna när husen färdigställts utan alltför lång eftersläpning lyfts av genom långfristiga bostadslån. Medan tillgången på byggnadskrediter sedan år 1967 i stort sett tillgodosetts, garanterad genom de i det närmast föregående avsnittet nämnda överenskommelserna, har avlyftssituationen vid flera tillfällen under denna period utvecklats på ett otillfredsställande sätt.

Till belysning härav och av olika placerares bidrag till den långfristiga bostadsfinansieringen redovisas i betänkandet följande tabeller (s. 110).

Olika placerares nettoförvärv (milj. kr.) av bostadsobligationer och förändringen i affärsbankernas utestående bostadsbyggnadskrediter åren 1966—1972

År Placerare	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Affärsbanker	700	1 364	420	1 871	1 372	219	82
Andra banker	358	162	336	893	740	1 039	1 048
Försäkringsbolag	453	548	839	1 373	542	1 602	1 400
AP-fonden m. m.	2 209	1 793	3 029	3 053	3 551	4 580	2 939
Övriga	100	161	212	— 8	16	50	20
Summa	3 820	4 028	4 836	7 182	6 221	7 490	5 489
Ökning i affärsbankernas byggnadskrediter	155	1 128	1 619	— 507	754	399	1 872

Olika placerares andel (%) av de totala nettoemissionerna av bostadsobligationer åren 1966—1972

År Placerare	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Affärsbanker	18,3	33,9	8,7	26,1	22,1	2,9	1,5
Andra banker	9,4	4,0	6,9	12,4	11,9	13,9	19,1
Försäkringsbolag	11,9	13,6	17,3	19,1	8,7	21,4	25,5
AP-fonden m. m.	57,8	44,5	62,6	42,5	57,1	61,1	53,5
Övriga	2,6	4,0	4,4	—	0,3	0,7	0,4
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bostadsobligationernas andel (%) av olika placerares totala inhemska kreditgivning (exkl. skattkammарväxlar och dagslån) åren 1966—1972

År Placerare	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Affärsbanker	24,6	25,8	6,6	69,0	90,9	4,2	1,2
Andra banker	10,9	4,7	8,9	25,1	26,6	29,6	20,9
Försäkringsbolag	34,9	38,7	46,7	74,3	28,6	59,3	43,2
AP-fonden m. m.	58,6	43,0	53,3	54,3	52,6	49,9	36,0

Utredningen pekar på att de utestående bostadsbyggnadskrediterna ökat med påtagligt större belopp än den trendmässiga ökningen, som torde ha svarat för ca 400 milj. kr. per år i början av perioden och 700 milj. kr. mot slutet av perioden. I en kommentar till tabellerna anför utredningen vidare följande. År 1967 gick pensionsfondens obligationsköp — och även sparbankernas och postbankens — märkbart ner.

Det följande året var pensionsfondens bidrag större medan affärsbankernas obligationsköp föll kraftigt. Åren 1971 och 1972 upphörde affärsbankerna i stort sett att öka sin behållning av bostadsobligationer. Under det första av dessa år låg emellertid pensionsfondens förvärv av bostadsobligationer på en exceptionellt hög nivå, vilket sammanhängde med att fonden detta år, med förväntningar om nedgång i den långa räntan, ökade sin korta upplåning från banker med ca 1 200 milj. kr. för att kunna öka sina placeringar mer än fondkapitalets tillväxt. År 1972 kom en rekyl och fondens totala placeringar blev 1 000 milj. kr. lägre än år 1971. Statens växande upplåningsbehov medförde att statsobligationer tog en större andel av placeringsökningen och bidraget till bostadsfinansieringen sjönk med ca 1 500 milj. kr. Affärsbankernas nästan obefintliga insatser åren 1971 och 1972 ledde till en stark ökning av oavlyftade byggnadskrediter. Genom den ojämna fördelningen av pensionsfondens obligationsköp blev denna ökning koncentrerad till år 1972.

Utredningen drar den slutsatsen av de senaste årens erfarenheter att en tillräcklig tillgång på långfristiga bostadskrediter förutsätter stora och jämna bidrag från allmänna pensionsfondens sida, men också en betydande insats av bankinstituten genom att dessa ökar sina behållningar av bostadsobligationer.

I syfte att hejda ökningen av avlyftsköerna och reducera väntetiden mellan färdigställande och avlyft inledde delegationen för bostadsfinansiering under år 1972 överläggningar med affärsbankerna. Dessas ökning i nettoinnehavet av bostadsobligationer hade under åren 1971 och 1972 legat på en exceptionellt låg nivå. Överläggningarna resulterade i juni 1973 i en uppgörelse. Affärsbankerna åtog sig att under året öka sitt innehav av bostadsobligationer med 1 500 milj. kr. Dessutom skulle bankerna omvandla 1 000 milj. kr. utestående byggnadskreditiv till krediter ("mellankrediter") med räntesatser som vid varje tidpunkt skulle motsvara hypoteksinstitutens räntesatser för nya hypotekslån. Dessa krediter skulle riksbanken i likhet med bostadsobligationer behandla som likvida tillgångar vid beräkning av likviditetskvoterna. Fördelen från låntagarsynpunkt med mellankrediterna var att en viss garanti erhålls mot stora räntehöjningar. År 1969 t. ex. hade diskontot, till vilket räntorna för byggnadskreditiv var anknutna, stigit med 2 %, medan räntan för hypotekslån stigit med 3/4 %. Efter att denna uppgörelse nåtts med affärsbankerna, tog delegationen upp överläggningar med allmänna pensionsfonden, sparbankerna och postbanken. För försäkringsbolagens del kunde deras gällande överenskommelse med riksbanken antas garantera obligationsförvärv av tillfredsställande omfattning. Delegationen erhöll försäkringar om nettoförvärv av bostadsobligationer på 4 000 milj. kr. från pensionsfonden, 800 milj. kr. från sparbankerna och 300 milj. kr. från postbanken.

I en sammanfattning anför utredningen (s. 113 i betänkandet).

Bostadsproduktionen är en planerad sektor av den svenska ekonomin. Inte blott den totala produktionsvolymen utan även de enskilda byggnadsprojektens utformning, lokalisering och igångsättningstidpunkt och reglerna för finansieringen bestäms genom politiska och administrativa beslut. Detta ställer bestämda och detaljerade krav på kreditsystemet.

Den första typen av krav är att byggnadskredit ställs till förfogande i tillräcklig omfattning, på rätt plats och vid rätt tidpunkt. Detta problem har sedan år 1967 i stort sett lösts genom överenskommelser och organiserat samråd mellan myndigheterna och bankinstitutet. Byggnadskreditgivningens betydelse för produktionsprogrammets genomförande innebär att tvingande åtgärder sannolikt måste tillgripas om överenskommelser inte kan nås eller om alltför stora svårigheter uppstår i tillämpningen.

En andra typ av krav gäller tillgången på långfristig kredit för avlyft av byggnadskrediterna. Här kan en viss flexibilitet accepteras, men väntetiderna och avlyftsköerna tillåts inte stiga över vissa gränser. En tillräcklig tillgång på långfristiga bostadslån har hittills krävt, och kräver för närvarande insatser från bankinstitutens sida. Då affärsbankerna åren 1971 och 1972 upphörde att öka sina innehav av bostadsobligationer såg sig myndigheterna tvungna att genom överenskommelser åstadkomma tillräckliga nettoförvärv av bostadsobligationer av affärsbanker och andra placerare.

3.4 Överväganden och förslag

3.4.1 Utgångspunkter

Utredningen anför att dess uppdrag varit att mot bakgrund av efter år 1962 inträffade ändringar på kreditmarknaden och av de vunna erfarenheterna av användandet av de olika kreditpolitiska instrumenten göra en teknisk översyn av lagstiftningen på det kreditpolitiska området.

Utredningen pekar på att de år 1969 genomförda ändringarna i banklagstiftningen i allt väsentligt innebar att de olika grupperna av bankinstitut fick likartade rörelse regler men att bankgrupperna i gällande kreditpolitiska lagstiftning behandlas på skilda sätt. Det är enligt utredningen önskvärt att också på det kreditpolitiska området undvika olika regler för skilda bankgrupper och att möjliggöra en så långt möjligt likartad tillämpning av reglerna.

Utredningen anför vidare att de kreditpolitiska åtgärderna under senare år fått en större betydelse inom den allmänna stabiliseringspolitiken och erinrar om att också medel som inte ingår i den kreditpolitiska lagstiftningen, t. ex. utlåningstak, har använts för att begränsa bankernas utlåning. Vidare har ett starkare samband mellan den svenska och de utländska kreditmarknaderna ställt särskilda krav på kreditpolitikens effektivitet.

Omsorgen om bostadsbyggandets finansiering har sedan länge intagit en dominerande plats inom kreditpolitiken. Utredningen anför att de finansieringssvårigheter för bostadsbyggande som fanns vid tillkomsten

av gällande kreditpolitiska lagstiftning kvarstår. Utredningen pekar bl. a. på att de olika bankgruppernas utveckling mot en likartad rörelseinriktning medfört ett bortfall i tillgången på långfristig kredit, vilket fått återverkningar på bostadsfinansieringens område. De ökade ambitionerna på bostadsbyggandets område har även medfört att det uppkommit behov av att i detalj säkerställa de årliga bostadsbyggnadsprogrammets försörjning med byggnadskrediter. Utredningen erinrar om de årliga överenskommelser som träffats mellan delegationen för bostadsfinansiering och bankinstituten.

Mot den givna bakgrunden anser utredningen att den nuvarande kreditpolitiska lagstiftningen inte är helt ändamålsenlig. Utredningen har strävat efter att genomföra en modernisering av lagstiftningen, byggd på erfarenheterna av den förda kreditpolitiken och med hänsyn tagen till de olika förändringar på kreditmarknaden som har ägt rum. Den övervägande tekniska inriktningen av utredningens arbete har emellertid medfört att den inte på något sätt sökt att skriva något program för hur kreditpolitiken bör utformas. Utredningen tar således inte ställning till och analyserar inte hur t. ex. i konkreta situationer fördelningen bör ske mellan å ena sidan s. k. traditionella kreditpolitiska medel, såsom marknadsoperationer och räntepolitik, och å andra sidan de i lagstiftningen ingående medlen. Utredningen anser att dess förslag i stället skall ses som ett försök att inom lagstiftningens ram inordna de medel som faktiskt utnyttjats eller kan tänkas bli utnyttjade inom kreditpolitiken.

Utredningen anger att en av huvudlinjerna i dess arbete har varit en strävan att göra lagstiftningen så enkel och smidig som möjligt. Enligt utredningen har många av de svårigheter som uppkommit vid tillämpningen av de nuvarande lagarna sin grund i den detaljreglering som där ingår. Reglerna avspeglar i stort sett de institutionella förhållanden som rådde vid lagarnas tillkomst. Det är emellertid inte möjligt att i en lagtext kunna förutse alla uppkommande komplikationer. Härtill kommer att de förändringar som erfarenhetsmässigt uppträder på kreditmarknaden ganska snart skulle göra en sådan lagstiftning till stora delar föråldrad. Dessa faktorer har bl. a. medfört att de nuvarande instrumenten ofta blivit onödigt trubbiga, vilket inte minst varit till nackdel för kreditinstituten. Utredningen anför vidare (s. 125 i betänkandet).

Erfarenheten ger flera exempel på hur detaljregleringen i lagarna på ett besvärande och inte avsett sätt begränsat åtgärdernas effektivitet. Exempel på detta har varit svårigheterna att i likviditetskvoterna ta hänsyn till dagslånemarknadens växlande omfattning samt när det gällt den faktiska avgränsningen av prioriteringsområdet i placeringskvoterna. Bankerna och riksbanken kan också ha varit helt överens om en lämplig lösning som fått förkastats genom att den inte stämt överens med lagens preciseringar, som exempelvis varit fallet med bankernas s. k. valutakonton vid beräkandet av likviditetskvoterna.

Utredningen har stannat för att genomgående undvika att göra de i lagen ingående bestämmelserna preciserade vad gäller detaljinhållet. Detta ger förvisso ett större inflytande för riksbanken som har att utfärda tillämpningsföreskrifterna, men å andra sidan ger det möjlighet till en större precision i ingreppens utformning med hänsyn till skiftande lägen och målsättningar. Invändningar mot att i hög grad överföra det sakliga innehållet till tillämpningsföreskrifterna är riskerna för godtycklighet. Man får dock beakta att lagens tillämpning förutsätter beslut av statsorgan under omedelbar parlamentarisk kontroll och med det direkta ansvaret, under riksdagen, för den ekonomiska politiken. Utredningen har strävat efter att ge en ram för penningpolitiska åtgärder som tillåter de för politiken ansvariga organen att anpassa sina åtgärder efter lagets krav och efter strukturella förändringar.

I linje med denna förenkling anser utredningen att de nuvarande tre lagarna bör föras samman till en enda lag. Utredningen anser det också vara motiverat att avskaffa den nuvarande tidsbegränsningen och i stället låta den kreditpolitiska lagstiftningen bli permanent. En lagstiftning på det kreditpolitiska området framstår enligt utredningen i dag knappast som något extraordinärt utan snarare som ett naturligt inslag bland de ekonomisk-politiska medel som står till samhällets förfogande. Däremot vill utredningen inte frångå den nuvarande ordningen att en tillämpning av lagen förutsätter förordnande av Kungl. Maj:t efter framställning av fullmäktige i riksbanken. Denna konstruktion är enligt utredningen önskvärd som ett uttryck för den behövliga samordningen mellan olika stabiliseringspolitiska åtgärder.

Utredningen betonar att ett sammanförande av reglerna om de olika kreditpolitiska medlen till en lag inte betyder att något av instrumenten förlorar sin särprägel i jämförelse med andra instrument. Förslaget är enbart avsett som en praktisk lagteknisk åtgärd. I det följande föreslår utredningen att regler om utlåningsreglering skall föras in i lagen (utlåningstak). Utredningen framhåller att detta instrument liksom placeringskvot — med utredningens terminologi placeringsplikt — och räntereglering också i fortsättningen skall betraktas som extraordinära medel. I lagförslaget kommer detta till uttryck på det sättet att synnerliga skäl skall krävas för tillämpning av dessa medel.

Utredningens förslag till kreditpolitisk lagstiftning omfattar enbart de institut som uppträder på den s. k. organiserade kreditmarknaden, dvs. bank- och försäkringsinstitut, hypoteksinstitut — varmed här avses stadshypotekskassan, hypoteksbanken, skeppshypotekskassan och skeppsfartens sekundärlånekassa — och kreditaktiebolag. Vid sidan av dessa äger emellertid en kreditgivning rum via andra slag av institut som även kan uppträda som inlånare i former som finns hos bankerna. Bland dessa kan särskilt nämnas olika finansiella fonder, fondmäklare samt företag som med en gemensam term skulle kunna benämnas finansieringsföretag. Härmed avses bl. a. factoring- och leasing-

företag samt olika typer av konsumtionskreditföretag. Utredningen har inte ansett det ingå i dess uppdrag att närmare undersöka i vad mån dessa företagstyper borde inkluderas i den kreditpolitiska lagstiftningen. Den samlade kreditgivningen från dessa är ännu av relativt begränsad omfattning. I den mån deras kreditgivning skulle öka mera väsentligt finns det emellertid all anledning att närmare pröva frågan på vilket sätt deras kreditgivning skulle kunna regleras. Utredningen vill redan nu peka på möjligheten av att, genom en ändring i lagen om kreditaktiebolag, låta finansieringsbolagen omfattas av de regler som gäller för kreditaktiebolag. Härigenom skulle finansieringsbolagen automatiskt falla under vissa av den kreditpolitiska lagstiftningens bestämmelser.

3.4.2. Likviditetskrav

Likviditetskvoternas — enligt utredningens terminologi likviditetskravens — huvudsyfte är att via bankernas likviditetssituation påverka deras utlåningsmöjligheter. Vid sidan härav rymmer de ett selektivt element därigenom att bankernas innehav av statspapper och bostadsobligationer får inräknas bland de likvida tillgångarna. Enligt utredningen finns det ett permanent behov av att med medel av detta slag kunna påverka bankernas utlåning. Allmänhetens påtagliga preferens för att hålla sina finansiella tillgångar i form av banktillgodohavanden, eller från den andra sidan sett, allmänhetens obetydliga intresse för placeringar i obligationer, gör det svårt att enbart med s. k. ortodoxa medel, såsom marknadsoperationer uppnå en tillräcklig effekt. Härtill kommer önskemålet att bankerna bör bidra till bostadsbyggandets långfristiga finansiering. Kontinuerligt utnyttjade likviditetskrav framstår därför f. n. som ett oundvikligt inslag i kreditpolitiken.

De av lagen omfattade kreditinstituten bör enligt utredningen vara desamma som nu kan bli föremål för förordnande om likviditetskvoter, dvs. bankaktiebolagen, sparbankerna och centralkassorna för jordbrukskredit. Enligt utredningen gör utvecklingen mot likartat reglerade bankinstitut det olämpligt att — som f. n. är fallet — i lagen ange olika maxima för kvoten för olika grupper av bankinstitut. Ett förordnande om likviditetskvot måste emellertid inte alltid omfatta samtliga bankgrupper eller innehålla föreskrift om samma krav för samtliga bankinstitut. Utredningen framhåller att i den mån som t. ex. den faktiska tillgångsstrukturen klart skiljer sig åt mellan olika bankgrupper möjlighet måste finnas att kunna fastställa olika krav för skilda institut.

Utredningen finner inga skäl att frångå den nuvarande ordningen med likviditetskvoterna konstruerade som totalkvoter, vilket innebär att kravet på en viss behållning av likvida tillgångar relateras till institutens ställning vid en viss tidpunkt. Möjligheten att formulera kraven som marginella, innebärande att kraven skulle avse ökningen av de likvida

tillgångarna under en viss tidsperiod, avvisas med hänvisning till vissa nackdelar som är förknippade med en sådan lösning.

Vad gäller avgränsningen av de likvida tillgångarna föreslår utredningen att den nuvarande lagens detaljreglering av kvoternas konstruktion ersätts med en fullmakt för riksbanken att avgöra den närmare avgränsningen av de likvida medlen samt omfattningen av de förbindelser som kraven skall relateras till.

Utredningen framhåller att det är meningen att likviditetskraven ges en utformning som i princip stämmer överens med nuvarande krav. Av denna anledning föreslår utredningen att i lagen anges att bankernas innehav av statspapper och bostadsobligationer under alla förhållanden skall få inräknas bland de likvida tillgångarna vid beräkningen av likviditetskraven, trots att nämnda värdepapper ur bankernas egen synvinkel inte utgör likvida medel i egentlig bemärkelse. Motivet bakom de nuvarande reglerna härom är önskemålet om bankernas deltagande i bostadsbyggandets finansiering. Utredningen föreslår visserligen att också för bankinstituten skall gälla placeringsplikt, vilket medel konstruerats som ett rent prioriteringsinstrument. Bankerna har emellertid sedan mycket lång tid förvärvat bostadsobligationer med den kända förutsättningen att de får inräknas i likviditetskvoterna. Ett borttagande av rätten att låta bostadsobligationerna ingå bland de likvida tillgångarna — i likviditetskravets mening — skulle därför enligt utredningen kunna medföra svåra konsekvenser för bankerna inte minst därigenom att fördelningen av innehavet av bostadsobligationer är ojämn mellan de enskilda instituten.

Utredningen erinrar om att till likvida medel enligt gällande lag förs bl. a. nettoställningen mot riksbanken, lån till riksgäldskontoret samt nettoställningen mot bankinstitut och att syftet härmed är att förhindra att en bank kan förbättra sin likviditetskvot genom att ta upp korta lån på vad som brukar kallas dagslånemarknaden. Avgränsningen stämmer väl med den vid lagens tillkomst existerande omfattningen av dagslånemarknaden. På denna marknad var nämligen bankinstituten engagerade på in- och utlåningssidan, riksbanken agerade främst som långgivare och riksgäldskontoret fungerade som låntagare. Dagslånemarknaden har emellertid utvecklats på flera sätt, varför dessa bestämmelser med tiden kommit att få vissa inte önskvärda effekter. Riksgäldskontoret har inte alltid uppträtt enbart som låntagare på marknaden utan även som långgivare, särskilt under perioder i samband med skatteuppbörder då kontorets kassaställning är god. Genom den nuvarande konstruktionen av likviditetskraven kan emellertid den situationen uppstå att riksgäldskontoret av hänsyn till effekten på bankernas likviditetskrav tvingas avstå från en utlåning till dessa, som kan vara starkt motiverad för att utjämna kassaströmmarna. Det framstår därför enligt utredningen som naturligt att möjligheter finns att vid beräkningen av de likvida till-

gångarna låta en skuld till riksgäldskontoret tas upp som en avdragspost i analogi med att medel inestående i kontoret räknas som likvid tillgång.

Utredningen framhåller att i den mån penningmarknadstransaktioner sker även med andra kreditinstitut än banker det är naturligt att riksbanken har möjlighet att föreskriva att sådan skuld skall utgöra avdragspost vid beräkningen av likviditetskravet. Erfarenheterna av den växlande omfattningen av dagslånemarknaden samt osäkerheten om dess framtida struktur gör det naturligt att låta riksbanken anpassa kravens utformning efter den aktuella situationen och inte binda konstruktionen vid de i dag rådande förhållandena.

Utredningen behandlar också frågan i vad mån vissa fordringar på utländska banker och bankirer samt placeringar i kortfristiga utländska värdepapper skall få räknas in i likviditetskraven. I nu gällande lag får visserligen inräknas nettofordringar gentemot utländska banker och bankirer samt i riksbanken rediskonterbara utrikes växlar med avdrag av rediskonterade. Riksbanken har emellertid möjlighet att föreskriva att kortfristiga fordringar endast får inräknas i likviditetskvotens täljare i den mån de inte överstiger en viss andel av kvotens nämnare. Denna kvotdel uppgår i dag till 1,5 %. Utredningen erinrar om att önskan att kunna begränsa omfattningen av de utländska tillgångarna i likviditetskvoterna vid lagens tillkomst motiverades med att i internationell praxis inräknas i ett lands valutareserv endast den del som förvaltas av centralbanken eller speciella valutaförvaltande myndigheter. Härav ansågs följa bl. a. att en minskning av den av riksbanken förvaltade valutareserven allmänt skulle tydas som en försvagning av landets valutaställning, även om den gick hand i hand med en motsvarande ökning av affärsbankernas utländska tillgodohavanden. Utredningen påpekar att de senaste årens utveckling på valutamarknaderna har lett till något ändrade förhållanden. Efter valutaoroligheterna i februari 1973 inledde flera av EG-länderna ett valutasamarbete till vilket även Sverige anslöt sig. De länder, som deltar i detta samarbete, har förbundit sig att hålla sina valutor inom en maximal kursmarginal av 2,25 %. Centralbankerna får inte intervensera annat än vid marginalkurserna. Gentemot omvärlden skall valutorna flyta fritt. Det har hävdats att detta system fordrar att bankerna har frihet att delta i en stabiliserande spekulering genom relativt stora variationer i sina valutapositioner. Slutsatsen av detta blir enligt utredningen att det även i fortsättningen finns ett behov att i växlande grad kunna begränsa bankernas valutainnehav. Det finns emellertid möjligheter att göra detta inom ramen för valutaregleringen, som normalt får anses vara det adekvata instrumentet härför. Så sker f. n. och bankernas allmänna behållningar av utländska valutor begränsas genom limiter givna i s. k. valutahandelstillstånd.

Vid sidan härav kan emellertid bankerna ha fordringar på och skulder till utländska banker under speciella tillstånd. Som exempel nämner utredningen att bankerna redovisar valutabehållningar för att balansera inlåning från valutainlåningar i utländsk valuta (s. k. valutakonton), fordringar på utländska banker som är svenska exportkrediter och skulder som utgör refinansiering utomlands av dessa exportkrediter eller av vissa krediter till svenska företag. Utredningen anser att dessa fordringar och skulder inte bör ingå i beräkningen av en banks likvida medel för uppfyllande av likviditetskravet. I fråga om valutakonton och motsvarande valutatillgångar kan nämnas att enighet synes ha rätt att de borde helt uteslutas vid likviditetskvotsberäkningen. Detta var emellertid inte förenligt med detaljreglerna i gällande lag, varför en mindre tillfredsställande lösning fick väljas.

Utredningen betonar att behandlingen av utländska fordringar i tillämpningsföreskrifterna till likviditetskraven måste kunna anpassas till den faktiska karaktären av de olika poster som ingår i ställningen mot utländska banker och som kan förändras över tiden som följd bl. a. av de möjligheter som valutaregleringen ger bankerna. Även i detta avseende gäller därför att beräkningsreglernas närmare utformning inte bör bindas av bestämmelser i lagen.

Utredningen diskuterar också behovet av en specialregel för *Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank*. Med sikte på dessa affärsbanker gäller f. n. att kreditinrättning, vars förbindelser huvudsakligen utgörs av inlåning från en särskild grupp av kreditinrättningar, är undantagen från bestämmelsen att skuld till annat bankinstitut skall dras av vid beräkningen av likvida medel. De två bankernas stora totala nettoskuld till sparbanker resp. centralkassor skall således behandlas som t. ex. inlåning från allmänheten och därmed ingå i likviditetskvotens nämnare. Utredningen erinrar om att kreditmarknadsutredningens motiv för nämnda specialregel bl. a. var att de båda bankernas nettoställning mot andra bankinstitut i annat fall skulle vara starkt negativ och att deras inlåning från sparbanker och centralkassor kunde sägas vara jämställd med inlåning från allmänheten hos de övriga instituten.

Utredningen anser att analogin mellan t. ex. inlåningen från sparbanker hos Sparbankernas Bank och inlåningen från allmänheten hos vanliga affärsbanker inte är övertygande och begränsar i alltför hög grad synfältet till centralinstitutet i stället för att omfatta sparbankssektorn i sin helhet. Det kan enligt utredningen med fog hävdas, att det är ett rimligt krav att en sparbanks hos centralinstitutet insätta kassamedel i centralinstitutet balanseras av likvida tillgångar. För att belysa detta ger utredningen följande exempel (s. 135 i betänkandet).

Man kan se på situationen, då likviditetskrav tillämpas för såväl bankaktiebolag som sparbanker. Säg att kravet är 30 för de förra och 20 % för de senare. Antag, för att renodla resonemanget, att sparbankerna håller alla sina likvida tillgångar i form av insättningar hos Sparban-

kernas Bank. Om nu inlåningen i sparbankerna ökar med t. ex. 100 milj. kr. kommer deras insättningar i Sparbankernas Bank att öka med 20 milj. kr. till följd av likviditetskravet. Sparbankerna kan således öka sin utlåning med 80 milj. kr. Av den ökade insättningen på 20 milj. kr. i Sparbankernas Bank är denna bank skyldig att hålla 6 milj. kr. i form av likvida tillgångar och kan således öka sin utlåning med 14 milj. kr. För sparbankssektorn som helhet har alltså den ökade inlåningen på 100 milj. kr. medfört möjligheter till en utlåningsökning på $80 + 14 = 94$ milj. kr. Det faktiska likviditetskravet på sparbankssektorn som helhet har således enbart uppgått till 6 milj. kr. eller till 6 %. Exemplet visar det starka incitament, som specialregeln skapar för sparbankerna att föredra placeringar i centralinstitutet framför köp av t. ex. statspapper. Det kan också observeras att exemplet inte är helt realistiskt. Av sparbankernas totala likvida medel utgjordes vid slutet av år 1973 ca 30 % av fordringar på Sparbankernas Bank och av likviditetsökningen under året närmare 60 %. För centralkassorna för jordbrukskredit var motsvarande tal 80 % resp. 85 %.

Utredningen påpekar att kreditmarknadsutredningen naturligtvis var medveten om dessa effekter av specialregeln. Att den trots detta valde att föreslå den får ses mot bakgrund av den då rådande synen på sparbanks- och jordbrukskasserörelsen samt på bildandet av de två centralinstituterna Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank. Både till följd av den dåvarande banklagstiftningen och till följd av den traditionella verksamhetsinriktningen förelåg det stora skillnader gentemot affärsbankerna. Dessa skillnader mellan sparbankerna och centralkassorna å ena sidan och affärsbankerna å den andra har allt mera suddats ut. Genom den nya banklagstiftningen har också samtliga bankinstitut fått likartade rörelseregler. Specialregeln ger i detta läge en konkurrensfördel för sparbankssektorn och jordbrukskasserörelsen som är oförenlig med den konkurrensneutralitet, som den nya banklagstiftningen åsyftar.

Utredningens överväganden leder till slutsatsen att specialregeln bör avskaffas. Den logiska följden härav blir, att i den mån Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank fungerar som kassacentral för de anknutna bankerna, de senares kassahållning i centralinstitutet kommer att motsvaras av likvida medel på centralinstitutens tillgångssida. Någon lättnad i de effektiva likviditetskraven på sparbankssektorn eller jordbrukskasserörelsen kan inte uppnås genom utnyttjande av centralinstitutet. Där emot finns möjligheten kvar att sparbanker och centralkassor genom centralinstitutet kan uppnå en från avkastningssynpunkt fördelaktigare placering av höglikvida medel än som är tillgänglig för den enskilda sparbanken eller centralkassan.

Utredningen framhåller emellertid att det måste beaktas att centralinstitutens rörelse har anpassats till den gällande specialregeln. Ett omedelbart upphävande av denna skulle kunna få allvarliga konsekvenser för centralinstitutet. Det är därför rimligt att möjlighet finns för centralinstitutet att med riksbanken träffa överenskommelser som i möjligaste

mån uppfyller de kreditpolitiska krav som kan ställas utan att för den skull medföra alltför stora olägenheter för dem. Den frihet som utredningens förslag ger riksbanken i tillämpningen öppnar möjlighet för särskilda arrangemang för att undvika drastiska förändringar.

3.4.3. Kassakrav

Utredningen anför att kassakvot — enligt nuvarande lagdefinition förhållandet vid en viss tidpunkt mellan en kreditinrättnings på checkräkning i riksbanken inestående medel och inrättnings samtliga förbindelser med vissa undantag — i allmänhet används i samband med eller som ersättning för marknadsoperationer, när dessa inte kan genomföras tillräckligt snabbt eller när det för centralbanken råder brist på kortfristiga placeringsmöjligheter på marknaden. Kassakvoter kan också användas som ett kortfristigt men snabbt verkande medel t. ex. när det gäller att stoppa en onormal kassaökning. Kvoternas effektivitet är dock beroende av hur bankerna har sina tillgångar placerade, på så sätt att en större mängd kortfristiga placeringar på relativt kort tid kan omvandlas till kassamedel och uppväga kassakvotens verkan.

Utredningen erinrar om att vid tillkomsten av nuvarande lag antogs att möjligheten att utöva press mot bankernas kassaställning i framtiden skulle komma att spela en större roll som kreditpolitiskt medel. Utvecklingen under 1960-talet har emellertid av olika skäl gjort att man inte kunnat utnyttja i och för sig gynnsamma förhållanden att använda enbart kassakvoter. Behovet av fortlöpande stats- och bostadsfinansiering hos bankerna har varit en faktor som minskat möjligheterna att ge större vikt åt kassakvoter. Under åren 1969—70 underströk tillämpandet av kassakvoter den utsträckning i vilken bankerna var beroende av riksbanksupplåning. Detta, i kombination med begränsningar i tillgången på kredit i riksbanken, gjorde dem mycket beroende av att följa riksbankens önskemål om deras utlåningsdispositioner. År 1968 ingick tillämpandet av kassakrav bland en serie åtgärder för att motverka en valutautströmning, som inte motsvarades av någon fundamental svaghet i betalningsbalansen. Erfarenheterna av detta samt möjligheten att kunna tillämpa ett system med enbart kassakvoter i den mån balansen på kapitalmarknaden förbättras, talar enligt utredningen för behovet av en bestående lagstiftning om kassakrav.

Utredningen finner övervägande skäl tala för att kretsen av de kreditinstitut för vilka kassakrav kan tillämpas vidgas till att förutom bankaktiebolag omfatta också sparbanker och centralkassor. Utredningen anför att kassakravens funktion kan sägas vara att påverka hela banksystemets kassalikviditet. Avsikten kan vara begränsad till att under en period åstadkomma en åtstramning av den korta penningmarknaden. Så var t. ex. fallet i januari—februari 1968. Vid andra tillfällen kan kassakrav komma att brukas som led i en mera långsiktig åtstramnings-

politik. Utredningen framhåller att det särskilt i det senare fallet kan även vid nu existerande skillnader i karaktären mellan de olika bankgruppernas rörelse framstå som rimligt att låta kassakraven omfatta samtliga bankinstitut.

De rent tekniska svårigheterna att tillämpa krav på tillgodohavanden i riksbanken för sparbanker och centralkassor synes på intet sätt vara överkomliga. En nära till hands liggande lösning är att centralkassorna och sparbankerna begagnar sig av sina centralinstitut för att verkställa nödvändiga insättningar på checkräkning i riksbanken. En naturlig följd vid en tillämpning av kassakrav för sparbanker eller centralkassor skulle enligt utredningen vara, att kassakraven på centralinstitutet inte ställdes mot deras inlåning från sparbank eller centralkassa.

Föreskrift om kassakrav enligt utredningen skall kunna ges för vissa typer av institut och enskilt institut skall kunna undantas.

I fråga om kassakravens konstruktion anför utredningen att den nuvarande ordningen där i täljaren inräknas enbart tillgodohavanden i riksbanken och inte ineliggande kassa har motiverats med att man då lättare dag för dag kan fastställa täljarens storlek. Detta har ansetts önskvärt med tanke på kassakvotens funktion att sätta ett minimum för kassahållningen. Men detta har i sin tur inneburit, att bankerna gjort stora ansträngningar att varje dag hålla sina sedelkassor vid ett minimum. Detta har lett till från allmän synpunkt meningslösa transaktioner och en mängd sedeltransporter med stora säkerhetsrisker. För att i någon mån tillmötesgå de önskemål, som framförts i brottskommissionens betänkande om färre antal värdetransporter, föreslår utredningen att även ineliggande kassa kan få inräknas i täljaren. En sådan utvidgning fordrar givetvis en daglig rapportering över ineliggande kassa från bankernas sida. Utredningen föreslår sålunda att med kassakrav skall avses förhållandet vid en viss tidpunkt mellan å ena sidan ett bankinstitutets medel, som inestår på checkräkning i riksbanken och, i den mån riksbanken föreskriver det, institutets behållning av inhemska sedlar och mynt, samt å andra sidan institutets förbindelser med de undantag riksbanken medger. Kassakravets storlek föreslås liksom f. n. vara maximerad till 15 %. Det förutsätts att olika procenttal skall kunna sättas för olika grupper av institut.

3.4.4 Utlåningsreglering

Utredningen konstaterar att det kan vara svårt att via likviditetspåverkande medel snabbt nå önskad effekt på bankernas kreditutbud, framför allt i tider med en kraftig kreditefterfrågan. Även om dessa medel efter hand leder till en begränsning av kreditgivningen, kan effekten vara otillräcklig i en kritisk situation. Vidare kan t. ex. ett kraftigt valutainflöde göra det svårt att med tillräcklig snabbhet och precision anpassa t. ex. likviditetskraven efter bankernas härigenom ökade lik-

viditet. Därför har i Sverige liksom i de flesta västeuropeiska länder utnyttjats möjligheten att ålägga bankinstituten att hålla sin kreditgivning under en bestämd nivå för att därmed på ett mera direkt sätt påverka bankernas utlåning.

Utredningen erinrar om att den direkta reglering av affärsbankernas utlåning, som gällde under åren 1969 och 1970, tillkom efter rekommendationer från och överenskommelser med riksbanken. Bankernas beredvillighet att dämpa sin utlåning under dessa år får enligt utredningen bl. a. ses mot bakgrund av deras ansträngda likviditetssituation, som gjorde dem ytterst beroende av upplåning i riksbanken. Det kan emellertid inte generellt förutsättas att en sådan situation föreligger vid varje tillfälle, då ett utlåningstak bedöms som nödvändigt att tillgripa. En direkt reglering av bankernas utlåning innebär en drastisk åtgärd, som enbart torde utnyttjas i lägen där de likviditetspåverkande instrumenten inte är tillräckliga. Enligt utredningens mening är det därför önskvärt att regler, som möjliggör en direkt maximering av bankinstitutens kreditgivning, införlivas i den kreditpolitiska lagstiftningen.

Utredningen pekar emellertid på vissa olägenheter som följer av ett alltför långvarigt användande av utlåningsreglering. Ett svårlost problem är att konkurrensen mellan de olika instituten sätts ur spel, om ett generellt utlåningstak sätts för samtliga institut. Expanderande bankinstitut drabbas sålunda hårdare än mindre expanderande institut. En annan negativ följdverkan anges ligga i att vid lägen med en mycket kraftig kreditefterfrågan resultatet kan bli att efterfrågan söker andra finansieringskällor. Utredningen nämner att bl. a. de svenska erfarenheterna visar på att bankerna själva i en sådan situation i stor utsträckning agerar som låneförmedlare. Utvecklingen av bankernas garantiförbindelser anges ge goda belägg härför. Det är därför enligt utredningen av vikt att vid ett användande av utlåningstak en så stor del som möjligt av bankernas kreditgivning inkluderas. Enligt utredningens uppfattning kommer dock vid ett alltför långvarigt användande av utlåningstak att uppstå en omfattande kreditgivning helt utanför den organiserade kreditmarknaden.

Utredningen anför att flera vägar är tänkbara när det gäller konstruktionen av utlåningsreglering. Den vanligast förekommande metoden är att bestämma taket som en kvotdel av kreditvolymens storlek vid en viss tidigare tidpunkt. Det är härvid av vikt att denna basvolym avser ställningen vid en vid förordnandets utfärdande redan passerad tidpunkt. Enligt utredningen visar erfarenheten att bankerna i annat fall genom olika kortfristiga operationer kan söka uppnå ett så gynnsamt utgångsläge som möjligt, varigenom utlåningstakets effektivitet kan försvagas. Det finns andra, mera svårlösta problem, när basvärdet utgörs av utlåningens storlek vid en viss tidpunkt. Olika tillfälliga rörelser i bankernas utlåning kan medföra att vissa banker i realiteten kommer

att drabbas hårdare av ett utlåningstak än andra. I vissa västeuropeiska länder har därför basvärdet ibland bestämts som något slags genomsnitt av utlåningsvolymen vid ett flertal olika tidpunkter. I enlighet med sin allmänna syn på lagstiftningen föreslår utredningen emellertid att den konkreta utformningen liksom bestämmelser om takets höjd inte specificeras i lagen.

Utredningen anser det vara naturligt att ett förordnande om utlåningstak bör kunna omfatta samtliga bankinstitut. Utredningen finner däremot inte skäl att låta andra kreditinstitut omfattas av bestämmelserna om utlåningsreglering.

När det gäller frågan om vilka kreditformer som skall kunna omfattas av utlåningsreglering föreslår utredningen till en början att det skall vara möjligt att — som skedde när utlåningstak användes under åren 1969 och 1970 — undanta bankernas bostadsbyggnadskrediter från maximeringen. Så stor del av bankutlåningen som möjligt bör dock omfattas. Utredningen anför att ett utlåningstak framför allt bör omfatta de disponerade krediterna men att det i vissa lägen kan vara önskvärt att kunna reglera även omfattningen av de beviljade krediterna. Det förhållandet att det kan vara svårt att få fram en adekvat statistik över beviljade krediter avseende andra låneformer än krediter i räkning behöver enligt utredningen inte i väsentlig mån reducera värdet av en maximering av det beviljade beloppet. En maximering av beviljade krediter får snarast ses som en uppmaning till bankerna att ge akt på sin utlåningsökning och därmed även på utlovandet av nya krediter. Som en indikator på en möjlig framtida utlåningsexpansion från banksystemet är de i dag i bankstatistiken registrerade beviljade krediterna tillräckliga.

Mot bakgrunden av att förekomsten av en omfattande kreditgivning vid sidan av den organiserade kreditmarknaden på ett allvarligt sätt skulle försvåra kreditpolitikens stabiliseringspolitiska uppgifter understryker utredningen önskvärdheten av att man i så stor utsträckning som möjligt söker hålla tillbaka uppkomsten av en s. k. grå marknad. Enligt utredningen synes bankerna själva delta på denna marknad genom att utställa garantier. Bankgarantier torde även i övrigt utnyttjas i samband med kreditgivning utanför kreditinstitutet. Utredningen föreslår därför att möjlighet skall finnas att maximera även volymen av bankernas garantiförbindelser. Det framhålls att utlåningstak givetvis skall gälla enbart garantier knutna till kreditgivning.

3.4.5 Emissionskontroll

Utredningen anför att emissionskontrollen haft i huvudsak två funktioner, nämligen dels funktionen att reglera räntan och andra emissionsvillkor, dels funktionen att tillgodose av statsmakterna prioriterade ändamål såsom bostadsfinansiering och statsupplåning. Med det efterfrågeöverskott på långfristig kredit som rått på den svenska kapital-

marknaden behövs enligt utredningen en emissionskontroll tämligen permanent.

Enligt utredningens förslag skall kontrollen liksom hittills omfatta obligationer, förlagsbevis och andra för den allmänna rörelsen avsedda skuldebrev. Vad gäller andra typer av skuldebrev föreslår utredningen att riksbankens tillstånd skall krävas när utgivaren är ett kreditinstitut och således inte som f. n. bara om utgivaren är ett kreditaktiebolag. Denna utvidgning anges ha två syften. Det första är att låta regleringen formellt omfatta reverslån upptagna av hypoteksinstitut, vilka hittills täckt sina lånebehov uteslutande genom obligationslån. Det andra syftet är att ge möjlighet att reglera bankinstitutens upplåning i form av reverslån eller andra skuldförbindelser, som inte omfattas av lagen i dess nuvarande formulering. Vissa banker har t. ex. i allmänna pensionsfonden tagit upp lån för refinansiering av exportkrediter. Det skulle enligt utredningen vara orimligt, om dessa lån i motsats till t. ex. Svensk Exportkredits och Investeringsbankens reverslån inte skulle kunna omfattas av emissionskontrollen. Utredningsförslaget utgör i övrigt ingen avvikelse från reglerna i den nuvarande lagen eller från den praxis som tillämpats i enlighet med överenskommelsen om emissionskontroll från år 1952.

3.4.6 Allmän placeringsplikt

Enligt utredningen visar erfarenheterna av de överenskommelser som med utgångspunkt i placeringskvotslagen träffats mellan riksbanken och berörda kreditinstitut, att vissa olägenheter och brister finns i lagen. De detaljerade bestämmelserna om vilka placeringar som räknas som prioriterade anges ha varit svåra att tillämpa. Avsaknaden av en adekvat statistik har vidare gjort det svårt att åstadkomma den åsyftade avgränsningen av de prioriterade placeringarna. Problemen bidrog till att sparbankerna fr. o. m. år 1972 enligt överenskommelse med riksbanken skall tillämpa likviditetskvotsregler i stället för placeringskvotsregler.

Utredningen ägnar särskild uppmärksamhet åt det förhållandet att affärsbankerna f. n. inte omfattas av placeringskvoterna. Med hänsyn till att det förelegat en bristsituation på den långa marknaden samtidigt som tillgången på affärsbankskrediter under långa perioder varit mycket god har det enligt utredningen kommit att framstå som nödvändigt att affärsbankerna bidrar framför allt till bostadsbyggandets långfristiga finansiering. Likviditetskvotsreglerna har visserligen under vissa perioder visat sig fylla de prioriteringsfunktioner som är förenade med dessa regler. När affärsbankernas likviditetssituation är god finns emellertid inte samma behov av att förvärva bostadsobligationer varför likviditetskraven då är mindre adekvata prioriteringsinstrument. Utredningen framhåller vidare att det inte är självklart att en skärpning av likviditets-

kvotskraven skulle leda till en ökning av bankernas innehav av bostadsobligationer. Det kan nämligen tänkas att andra likvida tillgångar, t. ex. statsobligationer, prioriteras i första hand. Enligt utredningen är det också möjligt att de transaktioner som har utvecklats mellan affärsbankerna och försäkringsbolagen under de senaste åren — innebärande att affärsbankerna till försäkringsbolaget sålt bostadsobligationer som bankerna förvärvat i samband med avlyft av byggnadskreditiv — mycket väl kan fortsätta också i ett läge där likviditetskraven pressar bankerna att höja sin likviditet. Mot den angivna bakgrunden anser utredningen att det är önskvärt att bankernas bidrag till bostadsbyggandets långfristiga finansiering på ett mera direkt sätt kan garanteras. Utredningen hänvisar i sammanhanget till den överenskommelse, som träffades i juni 1973 mellan delegationen för bostadsfinansiering och affärsbankerna. Affärsbankerna åtog sig härvid att under året öka sitt nettoinnehav av bostadsobligationer med 1,5 miljarder kronor. Dessutom skulle affärsbankerna under samma period omvandla utestående kreditiv i färdiga bostadsfastigheter till ett värde av ca 1 miljard kronor till krediter med räntesatser som vid varje tillfälle skulle motsvara hypoteksinstitutens räntesatser för nya lån. En förutsättning för överenskommelsen var att dessa s. k. mellankrediter skulle få inräknas i affärsbankernas likviditetskvoter. En fördel med en sådan överenskommelse anges vara att det är möjligt att ange ett specificerat belopp för bankernas bidrag. En annan fördel är att det i samband med en överenskommelse är möjligt att på ett smidigt sätt ordna fördelningen av insatserna på de olika bankerna.

Svårigheterna att uppnå nämnda överenskommelse och att få en tillfredsställande tillämpning av den visar emellertid också på vissa nackdelar. Även om det enligt utredningens uppfattning är lämpligt att man i framtiden eftersträvar överenskommelser av detta slag bör affärsbankernas skyldighet att bidra till den långfristiga finansieringen blås fast. Utredningen understryker att tanken är att placeringskvot — med utredningens terminologi placeringsplikt — skall tillämpas endast under speciella situationer då svårigheterna att tillgodose bostadsbyggandets långfristiga finansiering inte kan lösas på annat sätt, främst genom överenskommelser.

Utredningen föreslår att reglerna om placeringsplikt i fortsättningen skall omfatta samtliga bankinstitut samt allmänna pensionsfonden och försäkringsbolagen. Förutom vidgningen till affärsbanker, som motiverats i det föregående, innebär förslaget således att även centralkassorna skall föras in under reglerna. Utredningen motiverar detta med önskemålet om en i lagen likartad behandling av de olika bankgrupperna. Med hänsyn till jordbrukskasserörelsens hittills blygsamma engagemang i bostadsfinansieringen anser utredningen det emellertid naturligt att

vid ett förordnande om placeringsplikt kravet för centralkassorna sätts lägre än för övriga bankinstitut.

I fråga om placeringspliktens konstruktion anser utredningen att den nuvarande marginella konstruktionen är den enklaste metoden såvitt gäller allmänna pensionsfonden och försäkringsbolagen. Dessa instituts totala placeringar tillväxer nämligen i en relativt jämn och lätt prognosbar takt.

Utredningen framhåller att den marginella konstruktionen emellertid har uppenbara svagheter när det gäller bankinstitutet och då framför allt affärsbankerna. Effektiviteten hos en marginell placeringsplikt är uppenbarligen beroende av expansionstakten hos instituten. Affärsbankernas inlåning uppvisar emellertid betydande svängningar och har ibland t. o. m. minskat. Vid en vikande inlåningsutveckling skulle affärsbankernas bidrag till bostadsbyggandets långfristiga finansiering bli mycket blygsam, om de enbart omfattades av en marginell placeringsplikt. Möjligheter bör därför enligt utredningen föreligga att låta placeringsplikten även kunna få formen av att ökningen i de prioriterade tillgångarna bestäms i förhållande till de totala tillgångarna. Utredningen tillägger att det är möjligt för bankerna att öka sin behållning av bostadsobligationer även om deras totala tillgångar inte växer. I de situationer det är fråga om kommer nämligen obligationer att ersätta byggnadskrediter på balansräkningarnas tillgångssida.

I enlighet med sin allmänna syn på lagens karaktär föreslår utredningen att den närmare utformningen av placeringsplikten samt avgränsningen av de prioriterade placeringarna inte specificeras i lagtexten. Utredningen understryker emellertid att avsikten inte är att prioriteringsområdet skall kunna ändras och utvidgas. Förutsättningarna för lagens tillämpning skall vara desamma som för den nu gällande placeringskvotslagen, dvs. att skapa utrymme för statens och bostadsbyggandets långfristiga finansiering.

Utredningen framhåller att avsaknaden av en detaljreglerande lagtext inom de givna förutsättningarna ger möjlighet att utforma reglerna på ett smidigt och ändamålsenligt sätt. Utredningen pekar bl. a. på att de önskemål som framförts från de för bostadspolitiken ansvariga oftast har avsett bostadsbyggandets tillgång till slutliga bottenlån. De i placeringskvotslagen angivna prioriterade placeringarna omfattar emellertid all finansiering av nybyggda bostadshus, alltså även s. k. topplån och byggnadskrediter. Det bör uppenbarligen skapas möjligheter att begränsa prioriteringen i detta avseende. Enligt utredningen tyder mycket på att den bästa lösningen ofta är att begränsa placeringsplikten till obligationer. De direkta bottenlånen utgör numera en mycket liten del av försäkrings- och bankinstitutens bidrag till bostadsförsörjningens finansiering. Utredningen lämnar också vissa uppgifter om

att inräknandet av inteckningslån bland de prioriterade placeringarna visat sig innebära vissa svårigheter i fråga om redovisning och kontroll.

Utredningen finner det uppenbart olämpligt att vid tillämpning av placeringsplikt räkna kassa och banktillgodohavanden till de prioriterade placeringarna.

Avslutningsvis framhåller utredningen att den närmare avgränsningen av de prioriterade placeringarna får ske i samråd mellan riksbanken och de för bostadspolitikens ansvariga myndigheterna.

3.4.7 Särskild placeringsplikt

Behov av att säkerställa bostadsbyggandets finansiering finns inte enbart beträffande den slutliga, långfristiga finansieringen utan också i fråga om byggnadskrediterna. Utredningen anför att de årliga överenskommelser om byggnadskreditgivning som sedan år 1966 ägt rum mellan delegationen för bostadsfinansiering och bankerna hittills visat sig fungera tillfredsställande. Att säkerställa bostadsbyggandets försörjning av byggnadskrediter via överenskommelser har uppenbara fördelar bl. a. därigenom att fördelningen mellan de olika bankinstituten kan ordnas på ett smidigt sätt. Detta är inte minst viktigt därigenom att det fordras att varje enskilt projekt i bostadsbyggnadsprogrammet får sina byggnadskrediter vid en för projektet lämplig tidpunkt.

Utredningen menar emellertid att det inte kan uteslutas att svårigheter skulle kunna uppstå med att träffa sådana överenskommelser eller — vilket är mera sannolikt — att trots allt kredit inte kan arrangeras för några av överenskommelsen omfattade projekt. På grund av den stora vikt som fästs vid att bostadsbyggandet förlöper störningsfritt är det enligt utredningen önskvärt att regler om bankernas bostadsbyggnadskreditgivning finns inskrivna i den kreditpolitiska lagstiftningen. Utredningen framhåller emellertid att det är angeläget att lösningar i första hand söks genom överenskommelser med bankerna. Först i den mån sådana överenskommelser visar sig vara omöjliga att uppnå eller inte leder till avsett resultat bör ett utnyttjande av lagreglerna tillgripas.

Utredningen föreslår att denna s. k. särskilda placeringsplikt begränsas till att omfatta enbart bankinstituten, dvs. de institut med vilka överenskommelser brukar träffas. Det framhålls att den alldeles övervägande delen av byggnadskrediterna lämnas av dessa institut.

Vad avser den särskilda placeringspliktens konstruktion anser utredningen att det är olämpligt att i lagtexten specificera grunderna för fördelningen av de olika projekten på skilda banker. Utredningen förutsätter att en tillämpning av lagreglerna sker i samarbete med bostadsmyndigheterna och efter ingående diskussioner med bankernas organisationer.

Utredningen finner det naturligt att den särskilda placeringsplikten

skall kunna omfatta de projekt som ryms inom den statliga bostadslångivningen även om innebörden härav skulle växla något. Enligt utredningsförslaget omfattas således projekt för vilka statliga bostadslån utgår eller kommer att utgå.

3.4.8 Räntereclering

Även om tillämpning av räntereclering måste betraktas som ett extraordinärt instrument, anser utredningen den dock vara ett medel som bör stå till riksbankens förfogande vid sidan av andra åtgärder för att påverka räntenivå och räntestruktur. De argument som framfördes i prop. 1962: 143 om ny lagstiftning om räntereclering och emissionskontroll äger enligt utredningen fortfarande giltighet för en kreditpolitisk lagstiftning. Den situationen kan uppstå att räntenivån pressas uppåt alltför mycket under en längre period av kreditåstramning, om inte räntereclerande åtgärder sätts in. Å andra sidan kan en räntereclering leda till att icke organiserade marknader utvecklas, varför myndigheterna, om de har ett mål för räntenivå och kreditvolym, kan råka i ett dilemma. Mera allmän enighet torde dock råda om att den speciella marknadssituationen fordrar en viss övervakning med möjligheter till ingrepp i fall av okontrollerade ränteglidningar. Betydelsen av själva existensen av en ränterecleringslag illustrerades av den situation som uppstod när bankinstitutet i maj—juni 1970, som en avvikelse från traditionen, tillät marginalen mellan sina in- och utlåningsräntor att vidgas utan att detta skedde med anledning av någon kreditpolitisk åtgärd eller att riksbanken informerades i förväg. Riksbanken kunde då med ränterecleringslagen som bakgrund åstadkomma en överenskommelse dels om regler för bankernas räntesättning och dels om hur den genomförda ränteglidningen skulle behandlas.

Utredningen föreslår att den nuvarande kretsen av institut som kan omfattas av räntereclering vidgas så att i fortsättningen också hypoteksinstitut och kreditaktiebolag kan omfattas. Förslaget motiveras med den allmänna principen att reglerna bör gälla för alla institut vars verksamhet regleras i lag.

Vidare föreslås i fråga om kreditinstitut att den nuvarande definitionen av inlåning såsom "inlåning på räkning, som av bank allmänligen begagnas" ersätts med inlåning över huvud taget. Utredningen avser därmed att göra klart att regleringsmöjligheterna skall omfatta även bankinstitutens inlåning på särskilda villkor, den s. k. specialinlåningen.

Enligt utredningens förslag till konstruktion av räntereclering skall riksbanken ha rätt att ge föreskrifter om maximi- och minimivärden för inlåningsräntor och om maximivärden för utlåningsräntor. Maximiränta kan avse den genomsnittliga räntesats som tillämpas av ett kreditinstitut för utlåning eller visst slag av utlåning, eftersom detta oftast torde vara den enda möjligheten att effektivt påverka räntesättningen.

Möjlighet bör också finnas att fastställa maximiräntan i förhållande till läget vid en viss tidpunkt. Utredningen anser vidare att ränteföreskrifterna skall kunna differentieras för olika slag av in- eller utlåning och att de bör begränsas att gälla viss tid.

Utredningen anser att det är naturligt att riksbankens rätt att erhålla information i fråga om ränteutvecklingen inte som f. n. görs beroende av ett förordnande enligt lagen. Enligt förslaget skall riksbanken ha möjlighet att när som helst föreskriva anmälningsskyldighet.

3.4.9 Övriga frågor

Utredningen föreslår att i lagen införs en regel om uppgiftsskyldighet gentemot riksbanken. Förslaget innebär att kreditinstitut eller annan som kan omfattas av räntereglering är skyldig att lämna de uppgifter som riksbanken begär för att banken skall kunna bedöma, om förordnande om kreditpolitiskt medel behövs eller för att utforma föreskrift eller för att tillämpa förordnande eller föreskrift. Enligt förslaget behöver riksbanken inte inhämta regeringens tillstånd för att anmoda kreditinstituten att inom angivna ramar lämna upplysningar. Detta innebär i fråga om anmälningsskyldighet om ränta en nyhet i förhållande till vad som nu gäller. Det är enligt utredningen angeläget att garantier skapas för att riksbanken kontinuerligt skall kunna följa ränteutvecklingen och viss tid i förväg vara underrättad om planerade ränteändringar. Andra sakliga nyheter är dels att tiden för anmälan av ränteändring föreslås utsträckt från 8 till 15 dagar före ändringen och dels att riksbanken föreslås få befogenhet att förelägga vite i fall av försummad uppgiftsskyldighet. Möjligheten av vitesföreläggande motiveras av utredningen med att behov kan uppkomma för riksbanken att tillgripa tvångsmedel för att få in uppgifter.

Utredningen framhåller att det finns behov av ett visst sekretesskydd i fråga om de uppgifter som lämnas till riksbanken, eftersom dessa kan avse inte enbart institutens allmänna rörelse utan även enskildas förhållanden. Enligt utredningen tillgodoses detta behov av bestämmelser i lagen (1934: 437) för riksbanken (35 och 36 §§). I lagförslaget har därför inte tagits in någon motsvarighet till den gällande sekretessbestämmelsen i 10 § ränteregleringslagen.

Utredningen anser vidare att det inte finns behov av någon bestämmelse om tillsyn över efterlevnaden av meddelade ränteföreskrifter motsvarande vad som f. n. finns i ränteregleringslagen. Utredningen framhåller att kreditinstituten — huvudparten av de objekt som kan drabbas av föreskrift om räntereglering — redan enligt särskilda bestämmelser i lagstiftningen om resp. institut står under offentlig tillsyn. Tillsynsmyndighet är försäkringsinspektionen för försäkringsbolagen och i övrigt bankinspektionen. Bland tillsynsmyndighetens åligganden ingår att vaka över att instituten följer de bestämmelser, meddelade i

författning eller på annat sätt, som gäller för deras verksamhet. Härav följer att tillsynsmyndigheten har att se till att institut rättar sig efter en utfärdad ränteföreskrift och vid behov kan ingripa mot felande institut. Det ligger också i sakens natur att riksbanken, om den misstänker att föreskrift om räntereglering överträtts, kan påtala förhållandet för tillsynsmyndigheten och begära dess hjälp. Det sagda har emellertid enligt utredningen en vidare innebörd. Riksbanken kan allmänt påkalla tillsynsmyndighets bistånd vid utformning av föreskrift enligt denna lag och vid kontroll av dess efterlevnad.

Utredningens förslag upptar inte heller någon motsvarighet till bestämmelsen i ränteregleringslagen om sekretesskydd i fråga om vad tillsynsmyndigheten inhämtar i sin tillsynsverksamhet. I den mån uppgifter, som tillsynsmyndighet infordrar i fråga om ränteföreskrift, rör enskilda förhållanden, torde dessa enligt utredningen åtnjuta sekretesskydd enligt särskilda bestämmelser. Utredningen anger som exempel härpå 192 § banklagen och 18 § sekretesslagen.

I likhet med vad som f. n. gäller skall enligt utredningens förslag sanktioner i form av särskild avgift drabba den som överträder meddelad föreskrift. Sådan avgift föreslås tillfalla statsverket. Enligt förslaget skall det liksom nu ankomma på riksbanken att pröva frågan om särskild avgift. Eftersom riksbankens beslut inte avses få överklagas, kan kritik riktas mot att samma myndighet såväl meddelar föreskrift som ensam bestämmer påföljder för överträdelse av denna. Med anledning härav anför utredningen följande. Redan av lagen framgår hur den särskilda avgiften skall beräknas. I samband med föreskriftens meddelande har riksbanken att inom den i lagen angivna ramen ange storleken av den särskilda avgift som kan utgå vid överträdelse av föreskriften. Vid överträdelse har riksbanken sedan enbart att utföra en enkel räknoperation. Riksbanken avses liksom nu kunna nedsätta eller helt efterge särskild avgift. Därtill kommer att det inte finns någon bestämmelse, som möjliggör uttagande av fastställd avgift av den som — t. ex. på grund av annan uppfattning än riksbanken om avgiftsbeloppets beräkning — inte vill betala frivilligt. I sådant fall är riksbanken hänvisad att underställa saken domstol för avgörande, och domstolen prövar därvid självständigt om och i vad mån föreskrift enligt lagen blivit åsidosatt och hur avgiftsbeloppet skall beräknas. Domstolen kan vid denna prövning tillämpa bestämmelserna om nedsättning eller eftergift av särskild avgift. Utredningen tillägger att en klagorätt till Kungl. Maj:t över riksbankens beslut inte torde vara förenlig med den ställning riksbanken intar som ett riksdagens verk. Några befogade invändningar mot att låta riksbanken fortsätta att pröva frågor om särskilda avgifter torde enligt utredningens uppfattning inte föreligga.

I fråga om avgift vid överträdelse av föreskrift om likviditets- eller kassakrav föreslås att avgiften liksom f. n. skall svara mot ränta på un-

derskottet för viss beräkningsperiod. Den maximala avgiften föreslås ändrad beträffande likviditetskrav från högst 4 % till högst 3 % över riksbankens diskonto och beträffande kassakrav från högst 3 % över diskontot till högst två gånger diskontot. Utredningen motiverar den föreslagna skärpningen med att det förekommit att gällande regler inte varit tillräckliga för att avhålla institut från att åsidosätta föreskrift.

Vid överträdelse av föreskrift om utlåningsreglering skall avgiften avse den del av bankinstitutets kreditgivning som går utöver fastställt lånetak. Avgift föreslås utgå med högst 3 % över diskontot.

Beträffande överträdelse av föreskrift om emissionskontroll föreslår utredningen att nuvarande avgift om 0,5 % av hela lånesumman för varje år av den för lånet bestämda längsta löptiden höjs till 2 %.

Avgiften vid överträdelse av föreskrift om allmän placeringsplikt föreslås vara högst 3 % över riksbankens diskonto — mot f. n. högst 2 % — för år räknat och beräknat på den del av ålagd placeringsplikt som inte uppfyllts. Avgiften föreslås bli beräknad antingen för underskottet under senaste beräkningsperiod eller för underskott räknat från början av den period för vilken placeringsplikten först infördes. Väljer riksbanken det senare beräkningssättet blir det fråga om en sammanläggning av under- och överskott under hela tillämpningstiden.

Utredningen föreslår att vid överträdelse av föreskrift om särskild placeringsplikt avgift skall utgå med högst 5 % av den del av ålagd placeringsplikt som inte uppfyllts.

Avgift som tas ut med anledning av överträdelse av föreskrift om räntereglering skall enligt utredningsförslaget uppgå till två gånger det belopp med vilket räntan avvikit från den fastställda räntan.

Utredningen föreslår vidare att även i fortsättningen skall finnas möjlighet för riksbanken att, om särskilda skäl föreligger, nedsätta eller helt efterge särskild avgift.

Utredningen föreslår att i den nya lagen införs en straffbestämelse avseende påföljd för oriktig uppgift som lämnas till riksbanken i samband med fullgörande av i lagen föreslagna uppgiftsskyldighet.

I överensstämmelse med vad som gäller enligt nuvarande lagstiftning föreslår utredningen att besvär inte skall kunna föras över riksbankens beslut.

I de av utredningen föreslagna övergångsbestämmelserna anges bl. a. att de nu gällande lagarna alltjämt skall tillämpas på förhållande som hänför sig till lagarnas giltighetstid.

Utredningen föreslår också vissa ändringar i banklagstiftningen som avser värderingen av vissa obligationer i bokslutssammanhang. Utredningen framhåller att förslaget att samtliga bankinstitut i fortsättningen skall kunna omfattas av förordnande om placeringsplikt är ett uttryck för det under de senaste åren framträdande be-

hovan av att även bankerna genom obligationsförvärv bidrar till utbudet av långfristig kredit i första hand till bostadsproduktionen. Ett omfattande innehav av obligationer kan vid en nedgång av obligationskursen medföra särskilda påfrestningar för bankernas redovisade resultat. Med avsteg från den allmänna regeln att obligationer i likhet med andra omsättningstillgångar inte får sättas högre än verkliga värdet — jfr 91 § banklagen, 48 § sparbankslagen och 44 § jordbrukskasselagen — föreslår utredningen att bankinstituten ges möjlighet att anpassa obligationernas bokförda värde till ett lägre marknadsvärde genom successiva nedskrivningar.

Den föreslagna särskilda värderingsregeln för obligationer är utformad efter mönster från vad som före 1968 års ändringar i banklagstiftningen gällde för sparbankskassorna. Regeln är enligt förslaget tillämplig på dels obligationer som utfärdats av staten, kommun eller därmed jämförbar samfällighet, hypoteksbanken, stadshypotekskassan, skeppshypotekskassan och kreditaktiebolag, dels andra fullgoda obligationer, dvs. de obligationer som enligt kapitäläckningsreglerna i banklagstiftningen (57 § banklagen, 26 § sparbankslagen och 34 § jordbrukskasselagen) är fria från täckningskrav resp. omfattas av ett lågt krav på täckning av eget kapital. Med gruppen andra fullgoda obligationer åsyftas industriobligationer och andra obligationer, även utländska, som är belåningsbara i riksbanken. Det bokförda värdet av angivna obligationer skall enligt förslaget få beräknas på grundval av medelräntan på statsobligationer under de senaste tio åren. De erforderliga beräkningarna skall enligt förslaget utföras av bankinspektionen.

4 Sparbanksföreningens skrivelse

Sparbanksföreningen erinrar om att enligt 48 § sparbankslagen obligationer i likhet med andra omsättningstillgångar i sparbanks balansräkning inte får tas upp till högre värde än det verkliga värdet. Vidare redogör föreningen för de särbestämmelser som gällde före år 1969, varigenom svenska, fullgoda räntebärande obligationer fick bokföras till högst ett visst schematiskt beräknat värde grundat på medelräntan under de senaste tio åren på guldkantade obligationer.

Föreningen framhåller att sparbankernas placeringsinriktning sedan år 1969 i vissa avseenden förändrats både vad gäller direkta och indirekta krediter. Beträffande den senare typen av krediter har sparbankerna under senare år i allt högre utsträckning bidragit till att täcka behovet av nya, långfristiga bostadskrediter genom förvärv av bostadsobligationer. Med nu gällande bestämmelser om värdering av obligationer har det ökade obligationsinnehavet i sparbankerna medfört, att vid sjunkande kurser nedskrivningsbehovet blivit omotiverat stort med hänsyn till sparbankernas befintliga nedskrivningsreserver och redovisade eko-

nomiska resultat. En lagkonstruktion motsvarande den som gällde före år 1969 i fråga om värdering av obligationer skulle i stor utsträckning överbrygga nuvarande olägenhet att vid ett och samma bokslutstillfälle nedskrivna obligationerna till gällande marknadsvärde om detta väsentligt sjunkit under året. Sparbanksföreningen anför följande skäl för en återgång till tidigare tillämpade bestämmelser.

Sparbankernas nominella obligationsinnehav i procent av balansomslutningen har efter hand ökat från 11,2 % till 15,7 % år 1973. För år 1974 kan andelen beräknas till 16,8 %. Sparbankernas kraftigt ökade innehav av obligationer under senare år beror dels på de från år 1971 gällande bestämmelserna om likviditetskvoter, dels på de årligen träffade överenskommelserna med myndigheterna om den långfristiga bostadsfinansieringen. Vad gäller likviditetskvoten hade sparbankerna vid ingången av år 1971 ett genomsnittligt kvottal om 17,5 %. Överenskommelsen med riksbanken innebar att sparbankerna successivt skulle bygga upp kvoten till lägst 20 %. Vid utgången av år 1973 uppgick den genomsnittliga kvoten till 25,3 %. Den förhållandevis kraftiga ökningen av obligationsinnehavet under år 1972, från 12,9 till 15,3 %, förklaras huvudsakligen av att sparbankerna lyfte av drygt 770 milj. kr. i gamla bottenlån mot 100 % täckning av bostadsobligationer, vilka speciellt emitterats för att ge sparbankerna möjlighet att höja sina likviditetskvoter. Detta utbyte av bottenlån mot bostadsobligationer skedde helt vid sidan av den med myndigheterna träffade överenskommelsen om den långfristiga bostadsfinansieringen under år 1972. För år 1974 har överenskommelse träffats att sparbankerna skall öka sitt innehav av bostadsobligationer med 1 240 milj. kr. netto. Motsvarande överenskommelse för år 1973 innebar en nettoökning med 800 milj. kr.

Som en följd av de senaste årens utveckling av obligationsinnehavet och de nu sjunkande marknadsvärdena kommer sparbankerna i bokslutet för år 1974 att ha betydande nedskrivningsbehov på sina obligationsportföljer. Vid årets ingång befintliga reserver i obligationer — skillnaden mellan marknadsvärdet och det bokförda värdet — har redan väsentligt reducerats i och med de sänkta kurserna. I ett par fall har reserverna förvandlats till underskott, vilket i bokslutet för år 1974 sannolikt måste täckas genom upplösning av befintliga reserver i obundna krediter. Skulle ännu en räntehöjning äga rum under året och kurserna därmed ytterligare sjunka, skulle ett antal sparbanker komma i en mycket svår situation. Om exempelvis marknadsvärdet på den vid årsskiftet 1973/74 befintliga obligationsportföljen skulle sjunka totalt 10 % under år 1974 skulle ett antal sparbanker få ta i anspråk hela den befintliga nedskrivningsreserven — inkl. reserven i obundna krediter — samt 1974 års överskott för att nedbringa det bokförda värdet på obligationerna till på bokslutsdagen gällande marknadsvärde. I några fall skulle de sänkta kurserna till och med kunna leda till att del av reservfonden

måste upplösas eller att fast egendom måste uppskrivas för att erforderlig nedskrivning av obligationerna skulle kunna äga rum.

Enligt föreningen är gällande regler för värdering av obligationer motiverade endast om obligationerna betraktas som likvida tillgångar. I verkligheten är det dock endast en marginell del av obligationerna som kan betraktas som verkligt likvida tillgångar, eftersom handeln på andrahandsmarknaden är begränsad och ett stort utbud av obligationer på denna marknad inte skulle möta motsvarande efterfrågan. Därtill kommer att försäljning av bostadsobligationer i större utsträckning inte heller kan ske eftersom sparbankerna skall uppfylla den med delegationen för bostadsfinansiering årligen träffade överenskommelsen om den långfristiga bostadsfinansieringen, vilken inneburit att sparbankerna åtagit sig att svara för en viss överenskommen nettoökning av bostadsobligationer varje år. Även överenskommelsen om tillämpning av likviditetskvoter utgör i praktiken ett visst hinder mot försäljning av obligationer i större utsträckning. Den helt övervägande delen av sparbankernas obligationsinnehav är således att betrakta som en långsiktig placering som inte är avsedd eller möjlig att omsätta i verkligt likvida tillgångar. Med hänsyn till den långsiktiga kursutvecklingen anser föreningen att fluktuerande marknadsvärden som gräns för högsta tillåtna bokföringsvärde medför omotiverade påfrestningar på sparbankernas nedskrivningsreserver och ekonomiska resultat.

En lämplig regelkonstruktion är den som gällde för sparbankerna före år 1969 innebärande att det högsta tillåtna bokförda värdet på obligationer schematiskt beräknas med utgångspunkt från medelräntan under de senaste tio åren på obligationer som utfärdats av staten, hypoteksbanken och stadshypotekskassan. Med anledning av de stora nedskrivningsbehov som redan finns i sparbankerna, och som skulle bli än större om kurserna sjunker ytterligare under året, bör en lagändring vidtagas redan under år 1974 så att de nya reglerna kan tillämpas i bokslutet för innevarande räkenskapsår.

Föreningen hemställer om en ändring av 48 § sparbankslagen i enlighet med det sagda och hänvisar också till det likartade förslag som lagts fram av utredningen om den kreditpolitiska lagstiftningen (se avsnitt 3.4.9).

5 Remissyttrandena

5.1 Allmänna synpunkter

Så gott som fullständig enighet råder om att en kreditpolitisk lagstiftning behövs också i fortsättningen, även om olika synpunkter framförs beträffande omfattningen och användningen av de kreditpolitiska instrument som kan komma i fråga. Flertalet remissinstanser är i huvud-

sak positiva till det av utredningen framlagda förslaget till ny kreditpolitisk lagstiftning. Bland dessa remissinstanser är *statskontoret*, *bankinspektionen*, *försäkringsinspektionen*, *konjunkturinstitutet*, *bostadsstyrelsen*, *delegationen för bostadsfinansiering*, *bostadsfinansieringsutredningen*, *riksbanksfullmäktige*, (majoriteten), *riksgäldsfullmäktige* (majoriteten), *TCO*, *LO*, *stadshypotekskassan*, *HSB*, *Riksbyggen* och *SABO*.

Majoriteten av riksbanksfullmäktige framhåller att utredningsförslaget till stor del innebär att en sedan länge rådande praxis på det kreditpolitiska området kodifieras. Fullmäktige har inte något att erinra mot utredningens distinktion mellan de olika kreditpolitiska instrumenten, innebärande att likviditets- och kassakrav samt emissionskontroll bör vara normala inslag i kreditpolitiken och övriga instrument är extraordinära medel. Likviditets- och kassakrav har sedan länge kommit att framstå som naturliga komplement till diskontopolitik och likviditetspolitik. Reservkrav av dessa slag används för övrigt i alla länder med marknads ekonomi och anses som ett normalt och permanent inslag i kreditpolitiken. Under de förhållanden som råder på den svenska kreditmarknaden kan även emissionskontrollen föras till denna kategori. Riksbanken har således ett permanent behov av att kunna utnyttja nämnda tre kreditpolitiska medel. Utlåningsreglering, placeringsplikt och räntereglering bör däremot betraktas som instrument avsedda att lösa specifika svårigheter eller utnyttjas i mera svårbemästrade situationer då de normala instrumenten inte visar sig vara tillräckliga. Fullmäktige understryker behovet av flexibilitet vid användningen av de kreditpolitiska medlen. De institutionella förhållandena på kreditmarknaden och de politiska målen undergår ständiga och ibland stora förändringar. Detta har fört med sig att den nuvarande detaljerade lagstiftningen inte kommit att svara mot de krav det funnits anledning ställa på den. På bostadsområdet har prioriteringsområdet vidgats. Till finansieringen av nyproduktionen av bostäder har kommit finansiering av bostadskomplement av olika slag, olika allt eftersom tiden gått, och på sistone har finansiering av ombyggnad av fastigheter blivit en fråga av hög angelägenhetsgrad. Den pågående omprövningen av bostadsfinansieringen kan leda till lösningar som inte är förenliga med den nuvarande placeringskvotslagen. Det är lätt att se att den föreslagna placeringsplikten däremot kan anpassas till alla sannolika framtida bostadsfinansieringssystem. På penningmarknaden har tidvis kredittyper utvecklats som inte passat in i likviditetskvotsberäkningarna enligt 1962 års regler. Det internationella valutasystemets utformning kan medföra ändringar i bedömningen av den önskvärda volymen av bankernas valutabehållningar. Karaktären av de enligt nuvarande regler i beräkningen ingående utländska fordringarna och skulderna har också blivit mer differentierad jämfört med de enkla transaktionskassor som 1962 års lag förutsatte. De består numera, utöver arbetsbalanser, av mer eller mindre långfristig kreditgivning eller refinan-

siering av krediter, som inte kan jämföras med likvida tillgångar. Detta gäller även de tillgodohavanden som bankerna håller utomlands för att balansera inlåning på s. k. valutakonton. Beräkningsreglerna för ställningen mot utländska banker måste kunna smidigt anpassas efter utrikesrörelsens alltmer komplicerade struktur så att de når sitt syfte.

Den flexibilitet som den nu föreslagna lagstiftningen skulle ge skulle möjliggöra en ändamålsenlig tillämpning av de kreditpolitiska medlen, något som är ett allmänt intresse men också ofta värdefullt för de berörda kreditinstituten.

Enligt fullmäktige ger förslaget en större allsidighet och anpassbarhet hos dessa medel så att det blir möjligt att bättre än tidigare möta förändringar på kreditmarknaden, vare sig det gäller penningmarknadens arbetssätt, AP-fondens roll på kapitalmarknaden eller införandet av nya system för bostadsfinansieringen. Detta får betraktas som ett viktigt framsteg med tanke på den föränderlighet som kännetecknar de förutsättningar under vilka kreditpolitiken skall föras.

Fullmäktige framhåller att motiven för den kreditpolitiska lagstiftningen i mycket hängt samman med bostadsfinansieringens problem. På detta område har en del av formerna ändrats sedan beredskapslagstiftningens tillkomst. Behovet av kreditpolitiskt stöd har dock inte avtagit. Det ställs sålunda nu större krav än tidigare på finansieringen under byggnadstiden. Byggnadskrediter skall ges vid rätt tid för varje projekt inom de av riksdagen fastställda bostadsbyggnadsprogrammen. Volymen av byggnadskrediter är betydligt större än för ett tiotal år sedan och kommer att så förbli under överskådlig tid, trots att ett mindre antal lägenheter byggs per år än under toppåren 1969—1970. Avlyften av byggnadskrediter till slutliga lån har inneburit en efterfrågan på långt kapital som kapitalmarknadsinstituten inte haft möjligheter att tillgodose. Det har varit nödvändigt att kanalisera medel från de snabbt växande bankerna till den långa marknaden. I denna bild, kännetecknad av en stor efterfrågan och ett knappt utbud på långt kapital till bostadssektorn, har inte någon större ändring inträtt på lång tid och någon sådan väntas inte heller äga rum under den närmaste tiden. Fullmäktige framhåller att den föreslagna särskilda placeringsplikten liksom den allmänna placeringsplikten kodifierar en praxis som utvecklats under senare år och som tillgodoser syftet att undvika oacceptabla störningar i bostadsfinansieringen. Åtgärderna måste kunna genomföras, även om en uppgörelse inte kan nås med alla parter, och beredskapslagens syfte är att sätta myndigheterna i stånd att möta de svårigheter som skulle uppstå i ett sådant läge. Mot bakgrund av att stora delar av den föreslagna lagstiftningen har till syfte att underlätta bostadsfinansieringen kan den frågan ställas, om inte ställningstagandet till den kreditpolitiska lagstiftningen skulle skjutas upp till dess behandlingen av kommande förslag om bostadsfinansieringssystemet avslutats. Några bärande skäl för uppskov

kan emellertid inte hämtas utifrån osäkerheten om framtida system för bostadsfinansiering. Detta står klart, om man analyserar kreditmarknadseffekterna av tänkbara förändringar av sådana system. Det mest radikala brottet med nuvarande förhållanden vore en totalfinansiering över statsbudgeten. Bortfallet av bostadslån och bostadsobligationer som låneinstrument på marknaden skulle då gå hand i hand med en ökning av statens långfristiga upplåningsbehov. De motiv som finns för den allmänna placeringsplikten skulle följaktligen kvarstå oförändrade. Samma slutsats gäller givetvis vid mindre radikala förändringar. En viss specifik ändring av bostadsfinansieringssystemet skulle dock kunna göra den föreslagna lagstiftningen meningslös på en punkt, nämligen om bankinstituten inte längre skulle komma att lämna byggnadskrediter. I detta i och för sig föga sannolika fall skulle motiven för den särskilda placeringsplikten efter en övergångstid bortfalla.

Behovet av en förbättrad lagstiftning hänger också samman med utvecklingen på det statsfinansiella området. Vid den tid beredskapslagstiftningen infördes var statens budget totalbalanserad. Utgifter och inkomster uppvägde varandra och några för kreditpolitiken svårhanterliga effekter på bankernas, företagens och hushållens likviditet följde inte av budgetutfallet. Under konjunkturavmattningen åren 1967—1968 uppkom budgetunderskott på något över 3 000 milj. kr. som sedan vuxit till över 6 000 milj. kr. och nu fortsätter att växa mycket snabbt. Den likviditetsuppbyggnad i ekonomin som följer av stora och ihållande budgetunderskott kan inte snabbt neutraliseras, om en ändring i det ekonomiska läget skulle kräva en åtstramning. En minskning av underskottet, i övrigt väl anpassat till det nya läget, blir helt otillräcklig för att suga upp de gångna årens likviditetsuppbyggnad, åstadkommen av budgetunderskotten under konjunkturavmattningen. Fullmäktige understryker att den fortskridande ökningen av budgetunderskotten ställer stora krav på kreditpolitiken, om kraftiga prisstegringar skall kunna undvikas och därav följande underskott i bytesbalansen på grund av ett försämrat konkurrensläge. En okontrollerad likviditetsökning har dessutom återverkningar på betalningsbalansen genom den tendens till kapitalutströmning den medför. Till dessa risker av internt ursprung kommer oljeprisstegringarnas direkta och indirekta negativa effekter på bytesbalansen, som gör läget än mer tillspetsat. För att de problem som kännetecknar dagens ekonomiska situation skall kunna bemästras fordras ett brett register av kreditpolitiska medel och den kreditpolitiska lagstiftning utredningen föreslagit är en klar förbättring härvidlag. Den rådande osäkerheten, som skapats inte minst av den internationella ekonomiska situationen, gör att det är angeläget att den föreslagna kreditpolitiska beredskapslagstiftningen genomförs utan dröjsmål. Enligt fullmäktige innebär förslaget att lagen skall vara permanent i realiteten ingen större förändring. Lagen kan vid behov ändras liksom det går att ändra nuvarande

lagar utan att avvakta giltighetstidens utgång. Fullmäktige, som menar att frågan om begränsad giltighetstid är av jämförelsevis underordnad betydelse, anser att utredningen valt den bästa lösningen.

Riksgäldsfullmäktige (majoriteten) har i första hand beaktat statens intresse som låntagare på kreditmarknaden och har med denna utgångspunkt inte funnit anledning till erinran mot utredningens förslag.

Bankinspektionen framhåller att de under årens lopp upprepade besluten om förlängning av de nuvarande kreditpolitiska lagarna har bekräftat behovet av att ha en sådan lagstiftning som ett permanent hjälpmedel för en kreditpolitik som ligger i linje med den av statsmakterna bestämda ekonomiska politiken. Inspektionen tillstyrker därför att de tre gällande lagarna byts ut mot en permanent lag med bibehållen karaktär av fullmaktslag. Vad gäller utredningens strävan att göra lagen konkurrensneutral för de olika bankinstituten framhåller inspektionen att de kreditpolitiska åtgärderna måste bestämmas med hänsyn till de förhållanden som faktiskt råder. Inspektionen konstaterar att stora olikheter kvarstår i fråga om institutens struktur och inriktning. Detta anges gälla både mellan de skilda typerna av institut och — vilket särskilt gäller inom sparbankssektorn — mellan institut av samma slag. Olikheter torde enligt inspektionen vara av bestående natur. Av en i yttrandet intagen tabell över bankinstitutens utlåningsstruktur vid utgången av år 1972 framgår bl. a. att av affärsbankernas totala utlåning 37,9 % avsåg lån till bostadssektorn och att motsvarande procenttal för sparbankerna (inkl. Sparbankernas Bank) och jordbrukets kreditkassor (inkl. Jordbrukets Bank) var 70,9 resp. 15,2. Enligt bankinspektionen kan 1969 års samordnade banklagstiftning — som inte tog sikte på rådande förhållanden utan avsåg att göra det möjligt för instituten att utvecklas i samma riktning — knappast i och för sig vara ett avgörande motiv för en enhetlig beredskapslagstiftning. Tvärtom skulle intresset av konkurrensneutralitet kunna tala för en i vissa avseenden differentierad lagstiftning. Uppenbara svårigheter föreligger dock att så differentiera en beredskapslag att den i alla lägen beaktar de faktiska olikheterna instituten emellan. Inspektionen ansluter sig därför — med undantag av föreslagna specialregler för Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank vid beräkning av likviditetskvot — till den princip om enhetlighet för bankinstituten som lagförslaget bygger på. Inspektionen understryker emellertid att de olikartade faktiska förhållandena så långt det över huvud taget är möjligt bör komma till uttryck i riksbankens tillämpningsföreskrifter. För den individuella anpassningen av dessa föreskrifter torde krävas ingående diskussioner med berörda parter.

Försäkringsinspektionen tillstyrker att utredningens förslag läggs till grund för lagstiftning.

Konjunkturinstitutet påpekar att utredningsförslaget stämmer överens med det regelsystem som tillämpats på grundval av överenskommelser

med kreditinstituten. Detta regelsystem har inneburit ett visst stöd åt kreditpolitiken med hänsyn till de arbetsuppgifter som lagts på den samma inom ramen för den allmänna ekonomiska politiken med den inriktning denna haft. Det förefaller vidare sannolikt att det även för framtiden kommer att finnas ett behov av de kreditpolitiska hjälpmedel som det framlagda lagförslaget är avsett att ge tillgång till. Därmed finns enligt konjunkturinstitutets uppfattning tillräckliga skäl att i huvudsak tillstyrka utredningens förslag. Vid uppläggningsen av den ekonomiska politiken måste det emellertid vara av värde att närmare känna till verkningsförmågan hos de olika styrmedel som står till buds. Ett betydelsefullt spörsmål gäller sålunda vad som kan uppnås genom de kreditpolitiska hjälpmedel varom här är fråga och i vad mån dessa kan ersätta andra medel inom kreditpolitiken, liksom inom den ekonomiska politiken i övrigt. Utredningen har endast i begränsad utsträckning ägnat sig åt dessa frågor. Sålunda förekommer inte någon mera ingående analys av de olika instrumentens verkningsförmåga på de realekonomiska målvariablerna. Utredningen redogör visserligen för de kreditpolitiska åtgärdernas syften men frågan kvarstår vilken preciserad verkningsgrad som uppnåtts i synnerhet på det reala området. I utredningen belyses förvisso instrumentens positiva verkningar på det finansiella området men effekterna på den reala sidan av ekonomin har inte närmare behandlats. Resultatet av en undersökning av kreditpolitikens effekter åren 1969—1971 på industrins och kommunernas investeringar tyder på att inverkan var förhållandevis begränsad under kreditåtstramningen åren 1969—1970. Enligt institutets uppfattning finns behov av fortsatta utredningar rörande dessa frågor.

LO anser det viktigt att de stabiliseringspolitiska medlen kompletteras med en permanent, sammanhållen lagstiftning för kreditpolitiken som därigenom kan bli effektivare. *LO* finner utredningens förslag till förenhetligande och förenkling av lagstiftningen välbetänkt och tillstyrker därför förslaget. Även *TCO* tillstyrker förslaget och understryker att olika penningpolitiska åtgärders effekter på sysselsättningen särskilt måste beaktas när lagar på ifrågavarande område stiftas och tillämpas.

Kammarrätten i Stockholm framhåller att ett detaljerat regelsystem i fråga om olika kvoter — i enlighet med nu gällande regler — förutsätter relativt statiska förhållanden för att motsvara systemets syfte. Denna förutsättning synes f. n. inte föreligga på kreditmarknaden, som av skilda skäl och i olika hänseenden är underkastad ständiga förändringar. Detta talar för att i lagtexten intagen detaljreglering såvitt möjligt begränsas och att den myndighet som under riksdagen har det direkta ansvaret för den ekonomiska politiken anförtros uppgiften att inom i lagtexten angivna ramar meddela föreskrifter för tillämpningen. *Kammarrätten* anför vidare att, särskilt mot bakgrunden av att talan inte skall få föras mot riksbankens beslut, det får anses angeläget att garantier ska-

pas för att riksbankens detaljreglerande föreskrifter utformas på grundval av bästa möjliga underlag. Det får förutsättas att riksbanken, innan föreskrift enligt lagen utfärdas, i fråga om de praktiska följderna av planerad föreskrift samråder med och inhämtar synpunkter från företrädare för kreditinstitutens organisationer och i förekommande fall från ställföreträdare för enskilda kreditinstitut. Utgår nu gällande detaljreglering ur lagstiftningen och överläts regleringen på riksbanken, synes det lämpligt att det uttryckligen slås fast att samråd skall ske innan föreskrift utfärdas.

Statskontoret tillstyrker att de tre nu gällande lagarna förs samman till en permanent lag med karaktär av fullmaktslag. I likhet med utredningen betraktar statskontoret lagförslaget som i huvudsak en teknisk revidering av gällande lagstiftning och finner därför ingen anledning att granska de kreditpolitiska medlens tillämplighet under olika samhälls-ekonomiska betingelser. De föreslagna ändringarna innebärande enhetlighet i behandlingen av olika bank- och kreditinstitut samt förenkling av lagstiftningen finner statskontoret väl motiverade. Statskontoret pekar bl. a. på att den nuvarande detaljregleringen i fråga om beräkning av likviditets- och placeringskvoter har visat sig medföra begränsningar i den kreditpolitiska effektiviteten.

Bostadsstyrelsen, som granskat förslaget från de synpunkter styrelsen har att företräda, tillstyrker en lagstiftning med förslaget syfte och innehåll. Flera andra remissinstanser framhåller förslagets betydelse för bostadsbyggandets finansiering. Bland dessa är *statskontoret*, *bostadsfinansieringsutredningen*, *delegationen för bostadsfinansiering*, *HSB*, *Riksborgen*, *SABO* och *SPINTAB*, vars yttranden härom närmare redovisas i det följande (avsnitt 5.5 och 5.6).

Stadshypotekskassan påpekar att kassan berörs direkt av reglerna om emissionskontroll, räntereglering och uppgiftsskyldighet samt indirekt av bestämmelserna om likviditetskrav och placeringsplikt genom att kassan utger bostadsobligationer. Vad gäller de indirekt på kassan verkande medlen kan en tillämpning av bestämmelserna otvivelaktigt komma att positivt påverka kassans möjligheter att skaffa medel. Från de synpunkter kassan har att företräda finns därför ingen erinran mot förslagen.

Folksam har inget att erinra emot att de nuvarande tre lagarna slås samman till en enda. Folksam anser därmed emellertid inte att den nuvarande placeringskvotslagen utgjort något som helst hinder för att förse bostadsproduktionen med det långfristiga kapital som riksbanken från tid till annan funnit anledning att rekommendera. Det har visserligen, framför allt under senare år, funnits svårigheter att finansiera bostadsbyggandet. Detta får emellertid anses främst bero på att bostadsproduktionens omfattning inte stått i rimlig proportion till disponibla resurser inom kapitalmarknaden. Sammanslagningen av de tre lagarna till en löser självfallet inte detta problem. Lösningen av finanssvårigheterna

drastiska kreditåtstramningen ledde till ökad likviditetspreferens och en lägre investeringsvilja. Detta har inneburit svårigheter att senare få till stånd den expansion i näringslivet som är nödvändig för en god utveckling av sysselsättningen och betalningsbalansen på längre sikt. Syftet med en kreditprioritering är oftast att framtvinga långivning på billigare villkor än på en fritt fungerande kreditmarknad. Subventionerna bekostas ytterst av avsättarna och spararna i kredit- och försäkringsinstituten. Om man vill subventionera kostnaderna för en viss sektor, bör man emellertid enligt bankföreningens uppfattning inte göra detta genom ransonering och prisreglering på kreditmarknaden. Nackdelarna på kreditmarknaden med ett sådant arrangemang har belysts i det föregående. Härtill kommer att storleken av den inkomstomfördelning som åstadkoms genom prioriteringen inte kan fastställas och bli föremål för sedvanlig budgetpolitisk prövning. Bankföreningen anser det därför vara bättre att i stället över statsbudgeten subventionera den aktuella sektorns kostnader genom bidrag i erforderlig omfattning.

Bankföreningen anser att de medel som i första hand måste användas för att kreditpolitiken skall bli ett effektivt instrument i stabiliseringspolitiken är öppna marknadsoperationer, inkl. statsskuldspolitiken, och diskontopolitik. Dessa generella penningpolitiska medel påverkar kreditkapaciteten och kreditvillkoren i hela den finansiella sektorn utan att skapa incitament till ökad kreditgivning på en icke organiserad marknad utanför riksbankens kontroll. Erfarenheter från såväl Sverige som utlandet visar att reglerande åtgärder som direkt tar sikte på bankernas utlåning ger upphov till en avsevärd tillväxt av kreditförmedlingen på den s. k. grå marknaden genom kanaler som tenderar att bestå även i ett lätt kreditläge. Från stabiliseringssynpunkt är det naturligtvis en fördel att kreditpolitikens verkningsbas är så bred som möjligt, så att man med relativt små förändringar i politiken kan uppnå åsyftad effekt på kreditgivningens storlek. Önskemålet om en bred bas för penningpolitiken kan aktualisera en vidareutveckling och differentiering av instrumenten på kreditmarknaden i syfte att leda en större del av kreditförmedlingen via den organiserade kreditmarknaden och underlätta en reglering av likviditeten i ekonomin. Bankföreningen framhåller vidare att man genom generella penningpolitiska åtgärder främjar inte bara en effektiv penningpolitik utan även en samhällsekonomiskt rationell kreditfördelning. En sådan gagnas uppenbarligen av att konkurrensen upprätthålls inom kreditväsendet. Mot denna bakgrund är det betydelsefullt att utredningen fastslår konkurrensneutraliteten som en viktig princip för den kreditpolitiska lagstiftningen. Bankföreningen vill starkt understryka denna uppfattning. Stora anspråk måste i enlighet härmed ställas på penningpolitiken så att den så långt möjligt utformas konkurrensneutralt. Även ur denna synvinkel har generella penningpolitiska medel som verkar över en stor del av samhällsekonomin avsevärda fördelar

handlingsmässiga överenskommelser. Frågan om vilka medel som kan komma att behövas är naturligtvis i hög grad avhängig av hur kredit- och kapitalmarknaderna kommer att utformas i stort. Avgörande är framför allt den grad av marknadsmässighet i räntebildning och kreditvillkor man kommer att vilja eftersträva. Detta är frågor som f. n. behandlas inom kapitalmarknadsutredningen. I avvaktan på de riktlinjer man inom denna utredning kommer att föreslå för den framtida utvecklingen finns det enligt förbundet anledning att avvakta med någon ytterligare skärpning av de regleringsinstrument som överläts åt riksbanken. Det mest långtgående av utredningens förslag gäller otvivelaktigt möjligheterna till placeringsplikt för kreditinstituten. Denna regel motiveras med behov som kan uppkomma att underlätta bostadsfinansieringen och den statliga upplåningen. En bestämmelse av detta slag bör emellertid inte införas utan en ingående prövning av de faror som är förknippade med förslaget. Förbundet anser att mycket talar för att redan den nuvarande bostadsfinansieringen har lett till att industrin kommit att trängas undan som lånekund i kreditinstituten. Skapas alltför enkla möjligheter för staten att använda bankerna som finansieringskälla för budgetunderskott, bostadsfinansiering och andra politiskt prioriterade ändamål är det möjligt att man långsiktigt kommer att skada den traditionellt viktiga roll bankerna spelar för industrins finansiering. Den lösning som på kort sikt kan synas enklast och mest smidig kan således få långsiktiga skadeverkningar som samhället knappast medvetet kan eftersträva. Ett resultat av en sådan utveckling kommer sannolikt att bli framväxten av en allt större och mer betydelsefull grå marknad. Enligt förbundet är det olämpligt att riksbankens befogenheter vidgas, innan kapitalmarknadsutredningens bedömningar i denna fråga föreligger. Den av förbundet förordade åtgärden att överlämna utredningsförslaget till nämnda utredning är motiverad också med hänsyn till att förslaget till sin innebörd går långt utöver den lagtekniska översyn som uppdraget gällt.

Bankföreningen diskuterar i sina yttranden vissa principiella frågor rörande penningpolitikens roll och utformning. Även om utredningen begränsat sitt arbete till en lagteknisk översyn måste förslaget enligt bankföreningen anses innefatta långtgående ställningstaganden till hur penningpolitiken i landet skall bedrivas och utformas. Erfarenheterna i Sverige visar att regleringsåtgärder som led i kreditpolitiken kan medföra ogynnsamma verkningar för samhällsekonomin och kreditinstitutens kunder samt försämrade förutsättningar för kreditpolitikens effektivitet. En livlig debatt om kreditpolitiska regleringar kontra traditionell penningpolitik har under senare år förekommit såväl i Sverige som utomlands. Det är mot bakgrund härav som bankföreningen framlägger sina principiella synpunkter på kreditpolitiken. Bankföreningen framhåller att de kreditpolitiska åtgärderna får verkningar även på den reala tillväxten i samhällsekonomin. De långsiktiga verkningarna gör sig gäl-

lande bl. a. eftersom näringslivets dispositioner, såväl när det gäller produktion och investeringar som i finansiellt avseende, påverkas dels av företagens erfarenheter av den kreditpolitik som förts under föregående perioder, dels av de aktuella möjligheterna att få erforderliga krediter. Kreditpolitiken måste därför inrymma en viss grad av långsiktighet och förutseende, så att abrupta omläggningar undviks till förmån för en i möjligaste mån mjuk anpassning till växlande konjunkturer. Bankföreningen understryker vikten av att valet av kreditpolitiska instrument och tillämpningen av dem sker med utgångspunkt i denna syn på kreditpolitikens roll och uppgifter. Det innebär enligt bankföreningen att den naturliga rollfördelningen mellan kredit- och finanspolitiken måste iaktas i högre grad än som skett under senare år. Det finns annars risk att de kreditpolitiska medlen överansträngs och blir mindre effektiva som stabiliseringsinstrument eller får negativa verkningar på längre sikt. Sålunda måste samhällsekonomiska ambitioner, som inte gäller kravet på inre och yttre balans, i allt väsentligt tillgodoses genom finanspolitiska åtgärder. Ett tillräckligt handlingsutrymme bör också bevaras i finanspolitiken så att skatteskalor, subventioner m. fl. inkomstpåverkande åtgärder kan varieras till stöd för kreditpolitiken i stabiliseringssyfte.

Bankföreningen anser att de senaste årens erfarenheter av den ekonomiska politiken är otillfredsställande. Sålunda har bördan för stabilisering av ekonomin i åtstramande riktning nästan helt fått bäras av kreditpolitiken samtidigt som dess verkningsbas starkt beskurits genom statsmakternas krav på prioritering av bostadssektorns kreditbehov. Kreditprioriteringens oförenlighet med stabiliseringsmålet gör sig gällande då konjunkturläget kräver en stark återhållsamhet i utlåningen. Detta framgår klart med tanke på att prioriteringen innebär att en viss sektor undandras från att nödgas pröva sitt kreditbehov mot de ökade krav på återhållsamhet som ställs på utlåningen i ett överhettat konjunkturläge. Om den prioriterade sektorn helt undantas från restriktionerna i sådana fall, måste utlåningen till icke prioriterade sektorer skäras ned även med den del som annars skulle ha fallit på den prioriterade sektorn. En sådan ordning medför allvarliga störningar i de icke prioriterade låntagarnas finansiella och reala planering och försvårar kreditpolitikens och kreditmarknadens anpassning till strukturella förändringar mellan olika sektors kreditbehov. Följden härav blir en mindre effektiv kreditfördelning i samhällsekonomin som helhet. Enligt bankföreningen utgör kreditpolitiken under åren 1969—1970 och dess verkningar ett drastiskt exempel på det senast anförda. Under bibehållen prioritering av bostadssektorns kreditbehov föreskrevs då utlåningstak och nedskärningar av checkräkningskrediterna till övriga låntagare samtidigt som industrins obligationsemissioner ytterligare begränsades. Utöver den omedelbart försämrade kreditfördelningen medförde dessa åtgärder även skadeverkningar på längre sikt. Företagens negativa erfarenheter av den

inom bostadsproduktionen erhåller man främst genom en harmonisering av produktionen och kapitaltillväxten. Med nuvarande situation på hyresmarknaden borde en sådan åtgärd förefalla naturlig.

Postbanken vill inte motsätta sig den föreslagna lagen men anser att en speciell lagstiftning på det kreditpolitiska området egentligen borde vara obehövlig, eftersom risk finns att lagen kan motverka sitt syfte genom att binda riksbanken till vissa kreditpolitiska medel. Enligt *postbanken* bör riksbanken ha möjlighet att i varje givet läge använda de medel som är mest tjänliga för att realisera de uppställda målen. Det kan inte uteslutas att i vissa situationer kan komma att krävas andra kreditpolitiska medel än de som är reglerade i lag. *Postbanken* ifrågasätter om de mest verksamma medel som riksbanken utnyttjade under åttiostramningen åren 1969—1970 var sådana som saknade särskilt stöd i lag.

Negativa till utredningsförslaget eller till väsentliga delar av detta är främst företrädare för kreditinstituten och näringslivet. I flera yttranden framhålls att en ny kreditpolitisk lagstiftning inte borde genomföras förrän bostadsfinansieringsutredningens och kapitalmarknadsutredningens slutbetänkanden föreligger. Enligt *bankföreningen* är en samlad diskussion av hela problemkomplexet först då möjlig, om man vill åstadkomma en för hela samhällsekonomin avpassad totallösning. En *minoritet av riksbanksfullmäktige* och *av riksgäldsfullmäktige* liksom *inom bostadsfinansieringsutredningen* samt *sparbanksföreningen*, *kommunlåneinstitutet* och *näringslivets byggnadsdelegation* vill också avvakta resultatet av de nämnda utredningarnas arbete. Enligt *Svenska försäkringsbolags riksförbund* tar den föreslagna lagstiftningen främst sikte på att underlätta bostadsfinansieringen och den bör därför behandlas i samband med övriga förslag på bostadsfinansieringens område.

Industriförbundet avstyrker att förslaget utan ytterligare prövning görs till föremål för lagstiftning och anser att betänkandet bör överlämnas till kapitalmarknadsutredningen för prövning i den mer övergripande bedömning av kredit- och kapitalmarknadsproblemen som skall göras i denna utredning. Förbundet motiverar sitt förslag enligt följande. Förbundet delar grundsynen att kreditinstitutens verksamhet i stora stycken måste underordnas riksbankens penningpolitik och den ekonomiska politiken i stort men anser att därav inte följer att riksbanken genom lagstiftning skall tillskrivas hur långtgående befogenheter som helst. Frågan om vilka medel som bör kunna användas får bedömas från praktiska utgångspunkter. Avgörande är för det första vilka behov av reglerande styrinstrument som kan komma att finnas. För det andra bör en bedömning göras, om det är lämpligt att reglerande åtgärder, även om de i nödfall kan vara motiverade, genom lagstiftning skall överlåtas till riksbankens avgörande. I många fall kan det vara mera praktiskt att frågor av det slag som behandlas inom utredningen löses genom för-

jämfört med regleringar och selektiva medel. De kreditpolitiska medel av denna senare art som utredningen föreslår skall enligt betänkandet kunna utformas på ett mycket differentierat sätt både för olika kreditinstitut och för olika ändamål. Denna differentiering kan motiveras dels av önskemålet att nå snabb penningpolitisk effekt och samtidigt uppnå andra samhällsekonomiska mål, dels av önskemålet att utforma penningpolitiken så att man genom hänsynstagande till faktiska förhållanden bevarar konkurrensneutraliteten. Det är enligt bankföreningens mening betänkligt att utredningen inte lämnar några anvisningar för hur avvägningen skall ske mellan önskemålen om penningpolitisk effekt och bevarande av konkurrensneutralitet när riksbanken utformar de kreditpolitiska medlen.

Jordbrukskassaförbundet, som ansluter sig till vad bankföreningen anfört beträffande penningpolitikens roll och utformning, anser att den föreslagna lagen innebär en avsevärd utvidgning av de medel som myndigheterna redan har på grund av gällande lagstiftning. Enligt förbundet har dessa medel i stort sett varit tillräckliga för uppnående av de mål som fastställts för riksbankens kreditpolitiska verksamhet. Det kan dock sättas i fråga, om medlen tillämpats så flexibelt som förhållandena föranlett. Det saknas motiv för en skärpning av de gällande medlen och förslaget bör därför i materiellt avseende inte läggas till grund för en ny kreditpolitik annat än i vissa delar. Bl. a. bör regler om placeringsplikt inte tas in i lagen förrän kapitalmarknadsutredningens betänkande föreligger.

SPINTAB framhåller bl. a. att det inte kan betraktas som självfallet att det i framtiden vid alla tillfällen blir just bostadskrediterna som behöver ett samhälleligt stöd för att på kreditmarknaden kunna hävda sig i den marknadsmässiga konkurrensen med andra krediter. En minskad invandring till riket i förening med en minskad omflyttning mellan landets olika delar skulle kunna åstadkomma en väsentlig minskning i investeringarna i bostäder och bostadstillbehör i vårt land utan att folkhushållets krav på en fullgod boendestandard skulle bli eftersatta. I en sådan situation kan annan kreditefterfrågan — t. ex. den som avser energiproduktion, nya basindustrier på grundval av inhemska eller importerade råvaror, samhälleliga anläggningar på miljöskyddets och människovårdens områden — bli förtjänt av en ställning på kreditmarknaden likartad den som kommit bostadsproduktionen till del under en genombrotts-tid för ett nytt synsätt i fråga om bostädernas betydelse inom vårt folkhushåll.

Bl. a. *Svenska företagares riksförbund* och *jordbrukskassaförbundet* framhåller att kreditpolitiska åtgärder träffar mindre och medelstora företag hårdare än andra företag. Riksförbundet anser att det framlagda förslaget inte är fullständigt, eftersom i förslaget saknas väsentliga lösningar på de angivna företagens kreditproblem under kreditrestriktio-

ner. Jordbrukskassförbundet föreslår att en särskild utredning tillsätts med uppgift att lägga fram förslag till en samlad lösning av småföretagens kreditförsörjningssituation.

I några yttranden framhålls önskvärdheten av att kreditpolitiska frågor i första hand löses förhandlingsvägen. *Bankföreningen* förordar sålunda att de åtgärder, som riksbanken finner påkallade inom ramen för penningpolitiken men vid sidan av traditionella penningpolitiska medel, skall initieras genom rekommendationer från riksbankens sida efter överläggningar med kreditinstituten eller genom regelrätta överenskommelser med dem. Detta skulle kunna innebära en konstruktiv samverkan mellan riksbanken och bankerna. För en sådan ordning kan också åberopas starka juridiska skäl. Även om en kreditpolitisk lagstiftning bringas upp på en högre precisionsnivå än det aktuella lagförslaget, kan en lagstiftning av detta slag befaras få en mer generell utformning än som är förenligt med eljest godtagna krav på rättssäkerhet. Möjligheterna för olika kreditinstitut och deras kunder att förutse lagens tillämpning och verkningar kan sålunda i olika lägen bli mycket begränsade. För den enskilde kan detta enligt erfarenheten leda till kännbara ekonomiska nackdelar. Om i stället överenskommelser träffas mellan riksbanken och de berörda instituten, kan förutsebarheten öka och en bättre anpassning efter individuella förhållanden uppnås. Normalt bör på detta område rekommendationer och överenskommelser mer än föreskrifter samtidigt kunna tillgodose rättssäkerhet och effektivitet. En utveckling, som kan aktualisera användning av kreditpolitiska medel, innefattar regelmässigt successivt uppträdande moment, som indicerar att särskilda åtgärder kan bli nödvändiga. Detta uppmärksammas helt naturligt inte blott av riksbanken utan även av kreditinstituten och bör bli föremål för överläggningar vid de fortlöpande kontakter som äger rum mellan företrädare för riksbanken och för kreditinstituten. Därmed skapas en beredskap. Denna bör ge både möjlighet till en snabb gemensam bedömning av de åtgärder, som en given situation kan föranleda, och förutsättningar att nå erforderliga överenskommelser utan alltför långt dröjsmål. *Bankföreningen* finner därför en invändning om att överenskommelsevägen skulle ta alltför lång tid inte befogad. Enligt *bankföreningen* bör i motiven till lagen mer än som skett i betänkandet framhållas att rekommendationer och överenskommelser skall såvitt möjligt användas.

Från sparbanks- och jordbrukskasserörelserna riktas kritik mot utredningens strävan att behandla de olika grupperna av bankinstitut på ett likartat sätt. *Sparbanksföreningen* finner en utveckling mot konkurrens på lika villkor angelägen men ser i vissa av utredningens förslag uppenbara risker för att sparbankernas konkurrensmöjligheter i stället minskar. Den samordnade banklagstiftningen innebär, att de olika instituten kan bedriva sin verksamhet efter i princip samma regler. Det överläts emellertid på varje enskilt institut att avgöra, i vilken grad den utökade

rörelsefriheten skall utnyttjas. Denna valfrihet uttrycks huvudsakligen genom att kravet på eget kapital gjorts beroende av placeringsinriktningen. Flertalet sparbanker har ännu inte i någon högre grad utnyttjat den utökade rörelsefriheten, vilket innebär att det finns avsevärda faktiska skillnader i rörelsestrukturen dels mellan affärsbanker och sparbanker, dels mellan sparbankerna inbördes. En hårdtagning av utredningens princip om lika behandling i kreditpolitiskt hänseende får därför negativa konsekvenser för vissa kategorier av sparbanker. De sakkunniga hade enligt direktiven att undersöka möjligheterna till en samordning av de kreditpolitiska regelsystemen och "redovisa skälen för och emot en sådan ordning". Föreningen kan inte finna att utredningen ger en tillfredsställande redovisning av det slaget och anser att skälen emot en likabehandling av de olika institutsgrupperna inte tillräckligt beaktats i de framlagda förslagen. Utredningen framhåller visserligen att riksbanken vid utformningen av tillämpningsföreskrifter i aktuella avseenden skall ta hänsyn till förekommande skillnader i rörelsestrukturen instituten emellan. Men någon kartläggning och analys av dessa konstaterade skillnader har utredningen inte gjort. Sparbanksföreningen vill kraftigt understryka att i den praktiska tillämpningen av kreditpolitiken hänsyn måste tas till den faktiska strukturen hos bankinstituten. Föreningen anser det angeläget att denna synpunkt klart kommer till uttryck i en eventuell proposition. Sparbanksföreningen finner vidare att utredningens förslag att slopa specialregeln för Sparbankernas Bank vid beräkning av likviditetskvot avsevärt minskar sparbankernas möjligheter att verka på samma villkor som konkurrerande institut. *Sparbankernas Bank* anför liknande synpunkter.

Även *jordbrukskassaförbundet* framhåller att 1969 års banklagsreform inte inneburit att någon faktisk utjämning skett mellan de olika bankinstitutsgrupperna. Bl. a. är utlåningsstrukturen i jordbrukskasserörelsen vitt skild från den inom affärsbankerna. Förbundet pekar bl. a. på att jordbrukskassornas utlåning mot säkerhet av in-teckning i jordbruks-, bostads- och affärsfastigheter inom 75 % av värdet under åren 1969—1973 ökat från 55 till 58 % av kassornas totala kreditgivning. Ökningen av den långfristiga kreditgivningen till jordbruket har samband med bl. a. att landshypoteksorganisationen inte fungerar tillfredsställande på grund av hypoteksbankens snäva emissionsramar. Jordbrukskasserörelsen kommer, trots den konkurrensneutrala banklagstiftningen, ännu under avsevärd tid att ha en markant annorlunda verksamhetsinriktning än övriga bankinstitutsgrupper. Mot bakgrund härav bör konkurrensneutralitet i den kreditpolitiska lagstiftningen eftersträvas bara i den mån det är motiverat av faktiska förhållanden. I annat fall blir resultatet motsatt det som utredningen vill nå. Förbundet kan därför inte ansluta sig till utredningens förslag i denna del. Den nödvändiga differentieringen mellan bankerna har såtillvida beaktats i lagförslaget att riksban-

ken medgivits rätt att göra erforderliga undantag dels mellan bankinstitutsgrupperna, dels mellan olika banker inom samma institutsgrupp. I enlighet med förbundets principiella inställning om lagens utformning bör den nödvändiga differentieringen — med erforderliga marginaler — komma till uttryck i lagtexten. Förbundet framhåller vidare att den föreslagna lagen på skilda sätt medför svårigheter för jordbrukskasserörelsen att uppfylla sitt lagfästa huvudändamål att tillgodose jordbrukets kreditbehov. Lagen innebär sålunda att jordbrukets kreditmöjligheter försämrats jämfört med nuvarande förhållanden. Exempel härför är dels förslaget att slopa specialregeln beträffande beräkning av likviditetskvot för Jordbrukets Bank, dels förslaget att hypoteksbankens obligationer inte skall tillhöra sådana obligationer som alltid skall räknas som likvida tillgångar (5 §), dels ock den föreslagna utformningen av 12 § som innebär att föreskrift om placeringsplikt inte skall kunna lämnas även för att underlätta jordbrukets finansiering. Såvitt förbundet kan bedöma innebär lagförslaget i sin helhet svåröverskådliga negativa inverkningsfrån räntabilitetssynpunkt för bankerna. Ytterst drabbar detta låntagarna eftersom bankerna måste hålla en sådan räntemarginal att lagens kapitaltäckningskrav uppfylls.

Från några håll riktas kritik mot den huvudlinjen i utredningens förslag som innebär att i lagtexten anges endast ramar och riktlinjer för tillämpningen av de olika kreditpolitiska instrumenten därvid det överläts till riksbanken att i särskilda tillämpningsföreskrifter utforma detaljregleringen. I några yttranden sätts i fråga om den valda lösningen står i överensstämmelse med bestämmelserna i den nya regeringsformen. *En minoritet av riksbanksfullmäktige* anser sålunda att det är tvivelaktigt, om den nya regeringsformen ger utrymme för delegationer av det slag utredningen föreslagit. I yttrandet hänvisas till ett departementschefsuttalande i propositionen med förslag till ny regeringsform (prop. 1973: 90 s. 209) där det bl. a. anförs att frågan om hur detaljerade bemyndiganden skall vara får avgöras av riksdagen från fall till fall och att riksdagen, när fråga är om föreskrifter, t. ex. på näringsrättens område, där mera väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen, mera preciserat än annars har att ange de ramar inom vilka regleringen skall få röra sig. Med hänsyn härtill kan det inte godtagas att frågan om hur regeringen skall använda sina fullmakter vad gäller kreditpolitiska medel och under vilka förutsättningar detta skall ske lämnas helt öppen. Att delegation förutsättes ske från regering till riksbanken, s. k. subdelegation, är möjligt enligt särskilt stadgande i regeringsformen men avses endast komma att omfatta en del av den normgivningskompetens som regeringen erhållit genom bemyndigandet (prop. s. 320). Riksbankens särskilda ställning måste här uppmärksammas. Det är riksbanken som enligt förslaget gör framställning till regeringen om

användandet av kreditpolitiska medel. Riksbanken utfärdar sedan föreskrifter, om den får sådant förordnande. Frågan om särskilda avgifter prövas senare av riksbanken, mot vilkens beslut talan inte får föras. Ytterligare delegation måste sedan förekomma inom riksbanken. Sedda i ett sammanhang ter sig dessa bestämmelser — om delegation, om subdelegation, om avgifter och om utebliven besvärsmätt — sådana att de knappast kan sägas stå i god överensstämmelse med intentionerna bakom den nya regeringsformen i denna del.

Bankföreningen anför likartade synpunkter och uttalar att den föreslagna lagen skulle frånhända riksdagen en större del av normgivningen än som enligt regeringsformens grundåskådning bör ske inom ett så betydelsefullt område som kreditpolitiken. Riksdagen bör därför tillerkännas ett medinflytande även vid den normgivning som krävs efter det att lagen promulgerats. Ett sådant medinflytande för riksdagen synes oundgängligt med hänsyn till lagens ospecifika innehåll och till regeringsformens åskådning om den rätta fördelningen av normgivningskompetensen.

Flera remissinstanser framhåller att avsaknaden av detaljregler i lagen medför olägenheter i olika hänseenden och framför i vissa fall kritik mot att samtliga kreditpolitiska instrument skall regleras i en lag och att denna skall vara permanent. *Bankföreningen* anför att utvecklingen inom lagstiftningen visserligen gått därhän att själva lagtexten ofta begränsas till tämligen allmänt utformade regler. Det är emellertid vedertagen praxis att i så fall reglernas syfte och räckvidd belyses och klarläggs i motiven till ledning för tillämpningen. Kravet på utförlighet i motiven sätts högre ju mer allmänt utformad lagtexten är. Knappheten i motiven till det aktuella lagförslaget innefattar en för praxis och förutsebarhet starkt negativ avvikelse från den beskrivna, eljest tillämpade lagstiftningsmetoden. Det är därför angeläget att de lagbestämmelser, som slutligen föreslås, blir till innebörd och räckvidd betydligt mer ingående belysta än som skett i betänkandet. *Bankföreningen* anser vidare att i lagmotiven bör erinras om de allmänna rättsgrundsatser som JO angav i ett utlåtande, fogat vid den av riksdagens revisorer avgivna revisionsberättelsen över riksbankens förvaltning år 1969. De legala begränsningar i riksbankens myndighetsutövning som följer av dessa rättsgrundsatser kompletteras enligt *bankföreningen* på ett principiellt betydelsefullt sätt de begränsningar i riksbankens befogenheter som den nu aktuella lagstiftningen kommer att innehålla. Särskilt proportionalitetsgrundsatsen kan få särskild betydelse, om riksbanken finner anledning att kombinera en sådan i lagen ej reglerad — för bankerna betydelsefull — penningpolitisk åtgärd som begränsning av bankernas upplåning i riksbanken och särskilda kreditpolitiska medel enligt den föreslagna lagen. Proportionalitetsgrundsatsen innebär för sådana fall att kumulationen av åtgärderna skall med avseende på art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig

proportion till det resultat som åsyftas. Bankföreningen framhåller särskilt att förslaget indikation, när Kungl. Maj:t skall förordna om användning av ett eller flera kreditpolitiska medel, är i det närmaste intetsägande. Även om det enligt sakens natur inte låter sig göra att i detalj precisera villkoren för ett förordnande enligt lagen, borde det dock vara möjligt att mer än som gjorts i förslaget beskriva de omständigheter, som skall kunna utlösa ett förordnande. I själva verket har så skett i den nuvarande kreditpolitiska beredskapslagstiftningen. Denna bör kunna tjäna som förebild för den nya lagen. Ett villkor för förordnande om likviditetskrav och kassakrav bör vara att förordnandet är oundgängligen nödvändigt för att uppnå fastställda penningpolitiska mål, dvs. i fall då metoden med rekommendationer eller överenskommelser har visat sig inte användbar. För förordnande om räntereglering, emissionskontroll, placeringsplikt och utlåningsreglering bör krävas att förordnandet på grund av utomordentliga omständigheter i extraordinära situationer är nödvändigt för att uppnå fastställda penningpolitiska mål. Detta skulle innebära en klar gräns mellan å ena sidan likviditetskrav och kassakrav och å andra sidan övriga kreditpolitiska medel. Denna gränsdragning bör markeras genom att likviditetskrav och kassakrav regleras i en lag och övriga kreditpolitiska medel i en annan lag. Bankföreningen anser inte att utredningen har anfört tillräckliga skäl för att reglera samtliga kreditpolitiska medel i en och samma lag. Varierande kassakrav och likviditetskrav kan förutses bli tämligen normala inslag i penningpolitiken. En lag härom bör kunna begränsas till regler av mindre ingående slag, eftersom en tämligen omfattande delegation till riksbanken beträffande utformningen av kraven framstår som naturlig. Beträffande övriga kreditpolitiska medel är läget ett helt annat. Dessa medel bör ifrågakomma endast i extraordinära situationer. Kravet på statsmakternas inflytande på reglernas utformning måste därför ställas väsentligt högre. Beträffande båda lagarna bör gälla att deras innehåll och tillämpning bör omprövas av riksdagen med vissa intervaller. Detta kan uppnås genom att lagarna ges begränsad giltighetstid. För lagen om kassakrav och likviditetskrav bör giltighetstiden vara tre år i sänder och för övriga kreditpolitiska medel ett år i sänder. När Kungl. Maj:t meddelat förordnande om användning av andra kreditpolitiska medel än kassakrav och likviditetskrav, bör Kungl. Maj:t i efterhand snarast möjligt underställa riksdagen förordnandet för godkännande. Företag och andra, som berörs av den kreditpolitiska lagstiftningen, bör lämnas tillfälle att genom sina organisationer avge yttrande i ärenden, som avser förlängning av den kreditpolitiska lagstiftningen, meddelande av förordnanden enligt denna lagstiftning eller utfärdande av tillämpningsföreskrifter i anslutning till sådan lagstiftning. Vad särskilt gäller tillämpningsföreskrifter är det uppenbart angeläget att dessa utformas med beaktande av de strukturella förhållandena hos olika institut och konkurrensneutraliteten.

Sparbanksföreningen delar utredningens uppfattning att en detaljreglering i lagtexten kan medföra att vissa bestämmelser med tiden kan bli mindre ändamålsenliga. Föreningen finner emellertid ändå den långtgående förenkling som utredningen föreslår diskutabel. Föreningen vill då i första hand inte resa den invändning som utredningen själv tar upp, nämligen riskerna för godtycke vid tillämpningen, utan vill snarare peka på de svårigheter de generellt beskrivna regleringsinstrumenten innebär för bankernas möjligheter att bedriva en tillfredsställande planering. Bankernas placeringsinriktning är till stor del av långsiktig karaktär. De beslut som fattas får konsekvenser under en lång tidsperiod. Bristande kunskap om hur utformningen av eventuella kreditreglerande åtgärder kan komma att gestalta sig och vilka effekter de kan få, utgör i det sammanhanget en osäkerhetsfaktor som borde kunna undvikas. Det är under alla förhållanden angeläget att i en lagstiftning av denna karaktär gränserna för regleringsåtgärderna klart anges. Föreningen framför i detta sammanhang även en rent praktisk synpunkt. De dataredovisningssystem som i dag utnyttjas i bankinstituten är synnerligen komplicerade. Rapportrutiner kan inte utan vidare snabbt anpassas till de ändrade krav riksbanken framdeles kan komma att ställa. Bankerna måste således redan av det skälet — med det föreslagna flexibla systemet — ges en skälig tidsfrist för att de skall kunna fullgöra sina uppgiftsskyldigheter. Även om huvudlinjerna i utredningens arbete i och för sig är lovvärda, har utredningens ambition att permanenta lagstiftningen emellertid medfört att det framlagda förslaget fått en så vid och allmän utformning att det inte kan accepteras. En tidsbegränsad lag av beredskapskaraktär kan däremot utformas konkret och anpassas till den rådande kreditmarknadsstrukturen. Behovet av flexibilitet i kreditpolitiken tillgodoses också genom att lagen automatiskt blir föremål för omprövning med jämna tidsintervaller. Även *Sparbankernas Bank* framhåller att sloandet av detaljregler försvårar för bankerna att planera långsiktigt och finner det därför nödvändigt att bankerna ges en relativt långvarig anpassningstid för det fall riksbanken ändrar beräkningssätten.

Jordbrukskassaförbundet finner det från lagteknisk synpunkt rationellt att föra samman de nuvarande lagarna till en permanent lag. Även denna organisation är emellertid kritisk mot avsaknaden av detaljerade regler i lagen. Förbundet delar sålunda inte utredningens uppfattning att detaljregleringen i nuvarande lagar i nämnvärd grad försvårat riksbankens kreditpolitik och understryker den betydelse för bankernas långsiktiga planering som förutsebarheten av användningen av kreditpolitiska instrument har. Förbundet inser att det inte är möjligt att i lagtexten fullständigt ange de skilda förutsättningarna för instrumentens tillgripande. I den föreslagna lagtexten har emellertid inte ens något försök till beskrivning av dessa förutsättningar gjorts och inte heller ges någon nämnvärd vägledning genom utredningens allmänna överväganden. För-

bundet förutsätter i och för sig att riksbanken vid sin tillämpning av den föreslagna lagen skall ta hänsyn till här anförda synpunkter så att bankerna skall ges skälig tid att anpassa sig till eventuellt förändrade regler. För undvikande av att det över huvud taget skall uppstå någon konflikt mellan riksbanken och bankerna angående utformningen av ändrade regler och övergångstiden härför är det dock tveklöst lämpligast att lagen görs så detaljerad som möjligt.

Svenska försäkringsbolags riksförbund avstyrker det föreliggande förslaget med hänvisning till att lagen föreslås bli permanent och till att lagen innefattar alltför vida tillämpningsmöjligheter för riksbanken. Det ligger enligt riksförbundets mening ett stort värde i den automatiska omprövning av lagens innehåll som uppkommer genom hittills tillämpad tidsbegränsning. En återkommande omprövning har naturligtvis särskilt stort värde efter en period när lagstiftningen i en eller annan del varit satt i kraft och då erfarenheter vunnits av åtgärdernas effekter. Riksförbundet kan vidare inte godta att en lag ges så vida tillämpningsmöjligheter att det dels inte går att förutse lagens "genomslagskraft", dels blir möjligt att genomföra åtgärder som inte stämmer överens med de syften som angetts som grund för lagstiftningen. Detta är olämpligt särskilt som talan inte skall kunna föras mot riksbankens beslut. En så vid fullmaktslag som den föreslagna ger rimligen inte heller riksdagen möjlighet att bedöma vilka effekter lagstiftningen kan få i praktiken.

AP-fonden framhåller att lagstiftningsmässigt bör en klar åtskillnad göras mellan de kreditpolitiska medel som är av extraordinär natur och övriga kreditpolitiska medel. För de senare, till vilka främst hör likviditets- och kassakrav, kan skäl åberopas för en reglering i en permanent kreditpolitisk lagstiftning. Kravet på en detaljreglering från statsmakternas sida förefaller här även vara mindre. De extraordinära kreditpolitiska medlen, främst placeringsplikt, utlåningsreglering och räntereglering, bör däremot enligt styrelsernas mening också i framtiden regleras i en tidsbegränsad, särskild beredskapslag av fullmaktskaraktär. Denna lagstiftning bör självfallet inte begränsas till en ramlagstiftning, som endast anger riktlinjerna för medlens tillämpning, utan bör på samma detaljerade sätt som i nu gällande beredskapslagstiftning ange bestämda gränser för medlens användande, konstruktion, m. m. Som exempel anges att ett tak för placeringspliktens storlek, liksom nu är fallet, bör fastställas av statsmakterna i lagstiftningen. Vidare bör naturligt gälla att regeringens medgivande till ett extraordinärt kreditpolitiskt medel bör vara tidsbegränsat. Genom att själva lagstiftningen föreslås bli tidsbegränsad ökar enligt fondstyrelsernas förmenande sannolikheten för att statsmakterna vid de regelbundna omprövningarna av lagen vid behov modifierar den efter rådande förhållanden.

En minoritet av riksgäldsfullmäktige anser att det bör allvarligt övervägas, om en beredskapslagstiftning avseende kreditpolitiken bör bli föremål för permanent lagstiftning.

Folksam finner det onaturligt att betrakta krisartade förhållanden och obalanserade företeelser som permanenta. En lag om kreditpolitiska medel är av den karaktären att den med vissa intervaller bör bli föremål för inte bara en eller annan översyn utan också omprövning. *Folksam* ifrågasätter därför starkt det välbetänkta i att lagen görs permanent.

Näringslivets byggnadsdelegation menar att principen att överlämna utomordentliga maktbefogenheter till samhällsorgan utan nämnvärd precisering av villkoren för deras användning inte stämmer överens med den princip om lagstiftningsmaktens fördelning som är knäsat till skydd för rättssäkerheten i den nya regeringsformen. Delegationen ifrågasätter därför, om den nuvarande ordningen med tidsbegränsad fullmaktslagstiftning över huvud taget bör överges. Om en permanent lag ändå införs, är en grundläggande betingelse för en någorlunda effektiv parlamentarisk kontroll, att förutsättningarna för kreditpolitiska förordnanden preciseras i lagtext och i motiv. Delegationen anlägger vidare vissa synpunkter på frågan hur ett förordnande skall kunna underkastas starkare parlamentarisk kontroll, när tveksamhet råder om användningen av ett kreditpolitiskt medel. I allmänhet bör förordnanden grundas på framställning av en kvalificerad majoritet inom riksbanksfullmäktige. Förordnanden kunde även föregås av remissförfarande, så att berörda parter synpunkter kunde beaktas. Om kvalificerad majoritet inte nåddes i riksbanksfullmäktige, borde förordnande enligt lagen underställas riksdagen. Om lagen blir permanent, är det vidare rimligt, att förordnandena i stället blir tidsbegränsade och omprövas inom en i lagen angiven tid, förslagsvis ett år. Kreditpolitiska medel av denna art bör endast förekomma i krissituationer. En sådan tidsbegränsning understryker den tillfälliga karaktären och motverkar tendenser till permanent eller rutinmässig användning, som inte kan vara avsedd. Med hänsyn till att en ny lagstiftning om kreditpolitiska medel måste föregås av en grundligare beredning bl. a. i fråga om lagstiftningsmetodiken bör utredningsförslaget inte läggas till grund för lagstiftning.

Även *bankinspektionen*, som enligt vad förut angetts är positiv till att regleringen sker i en permanent lag, berör frågan om en begränsad giltighetstid för förordnande om kreditpolitisk åtgärd enligt lagen. Inspektionen anser i likhet med utredningen att förordnande om utlånings- eller räntereglering skall begränsas till högst ett år. En längre tids användning av dessa medel kan få ogynnsamma verkningar, bl. a. med hänsyn till att penningströmmar då i ökad omfattning brukar söka sig vägar utanför den organiserade marknaden. Enligt inspektionens uppfattning kan en tidsbegränsning av förordnandena övervägas även för övriga kreditpolitiska medel. Samtidigt som den föreslagna lagen blir av permanent natur ger den mycket vida ramar för riksbankens agerande. Kreditpolitiska åtgärder måste kontinuerligt anpassas till den ekonomiska politiken. En avvägning av olika medel, stabiliseringspolitiska och andra,

behöver äga rum. Förutsättningar på vilka förordnande om visst eller vissa medel grundats kan snabbt förändras. Erfarenheterna kan påkalla omprövning av åtgärderna. I betänkandet framhålls också naturligt nog att ett fortlöpande samråd mellan Kungl. Maj:t och riksbanken får förutsättas ske. En begränsning av förordnandena till högst tre år vore ägnad att ge visst eftertryck åt behovet av omprövning av de kreditpolitiska åtgärderna. De framställningar från riksbankens sida som påkallas av tidsbegränsade förordnanden får förutsättas innehålla en redovisning av vunna erfarenheter och motiveringar för fortsatt förordnande. Den offentlighet och debatt — eventuellt genom remissförfarande — som därvid möjliggörs kan tjäna ett allmänt intresse. Avsikten är givetvis inte att en tidsbegränsning av förordnandena skall inverka på den i betänkandet förutsatta möjligheten för Kungl. Maj:t att när som helst återkalla eller ändra ett förordnande. Med hänvisning till det anförda föreslår inspektionen att förordnande om likviditetskrav, kassakrav, emissionskontroll och placeringsplikt skall begränsas till högst tre år, dvs. en period av samma längd som giltighetstiden för nuvarande bredskapslagar.

Bankinspektionen, konjunkturinstitutet och riksbanksfullmäktige (majoriteten) förordar en utredning i syfte att göra den kreditpolitiska lagstiftningen tillämplig också på finansieringsföretag och andra utanför den organiserade kreditmarknaden. Frågan behandlas särskilt utförligt i bankinspektionens yttrande. Inspektionen framhåller att den föreslagna lagen ger viss möjlighet till kontroll även utanför den reguljära kreditmarknaden. Enligt 9 § skall garantiförbindelser inräknas i bankinstitutens utlåning vid utlåningsreglering. Av specialmotiveringen till 5 § med bestämmelser om likviditetskrav framgår vidare att begreppet förbindelser inte bara innefattar instituts skulder utan även dess garantiförbindelser avseende krediter. Inräknandet av garantiförbindelser gör att lagstiftningen indirekt får verkningar på den s. k. grå marknaden. Till stödjande av utredningens förslag i fråga om garantiförbindelser nämner inspektionen att bankernas garantiförbindelser under kreditrestriktionerna åren 1969—1970 ökade med 2 339 milj. kr. (60 %) jämfört med siffran vid utgången av år 1968. Under de senaste två åren har garantierna ökat med 267 milj. kr. (4 %). Vidare gäller bestämmelsen i 16 §, i fråga om inlåning, även "annan" som driver inlåning på räkning som bank allmänligen begagnar. Därmed fångas den inlåning in som i bankliknande former bedrivs bland medlemmarna i vissa kooperativa företag. Vidare har bestämmelsen om emissionskontroll vad gäller obligationer och liknande värdepapper generell tillämpning. Den marknad som härutöver förkommer går utredningen inte närmare in på men nämner i sammanhanget fondmäklare och företag som kan sammanfattas i begreppet finansieringsföretag. De här avsedda företagen har fått

allt större betydelse på kreditmarknaden och torde ha stor potentiell tillväxtförmåga i lägen, då kreditpolitiska åtgärder sätts in mot kreditinstitut. Härtill kommer den mera okontrollerbara grå marknaden vars ökade omfattning är omvittnad. En i stort sett okontrollerad marknad vid sidan av kreditinstitutet medför att i kritiska lägen åtgärder mot de senare sannolikt måste bli hårdare än som annars hade varit nödvändigt och med starkt försämrad lönsamhet och soliditet som följd. Även andra skäl än kreditpolitiska kan anföras mot en reducering av den organiserade kreditmarknaden till förmån för en marknad utanför denna. Enligt inspektionens uppfattning kunde därför behovet av kreditpolitisk kontroll över marknaden utanför kretsen av kreditinstitut ha förtjänat att närmare utredas. Till belysande av verksamheten på denna marknad nämner inspektionen att av en av Statistiska Centralbyrån (SCB) i juli 1973 publicerad undersökning (Nr N 1973: 56) framgår att de s. k. finansieringsföretagens (aktiebolag och ekonomiska föreningar utanför kreditinstitutgruppen) utestående krediter vid utgången av år 1972 uppgick till 3 040 milj. kr. Enligt en av ett bankägt finansieringsinstitut lämnad uppgift köpte eller belånade svenska factoringbolag under år 1972 inhemska fakturafordringar för totalt 4 000 milj. kr. I den mån kapitalanskaffning sker genom utgivande av obligationer och förlagsbevis kommer finansieringsinstitutet att omfattas av den kreditpolitiska regleringen. Detta blir också indirekt fallet när de replierar på bankkrediter eller bankgarantier. I betydande grad sker dock finansieringen på annat sätt genom upptagande av lån och utbudande av finansväxlar med eller utan banks förmedling. Det är också känt att såväl institutionella placerrare (korporationer och företag) som privatpersoner söker placera betydande belopp utanför kreditinstitutkretsen hos företag och andra, t. ex. bankfirmor av olika slag, vilkas villkor är konkurrenskraftiga och kan väntas vara det i än högre grad i tider av hårda kreditpolitiska restriktioner. Enligt inspektionens uppfattning är detta en olycklig effekt av kreditpolitiska åtgärder, när dessa ensidigt riktas mot den organiserade kreditmarknaden. Erfarenheten visar också att bankernas uppgifter att genom in- och utlåning förmedla pengar från företag med likviditetsöverskott till företag med likviditetsunderskott väsentligen överflyttas till en okontrollerad marknad direkt mellan företagen i situationer då en hård kreditpolitisk styrning av bankerna sker. Exempelvis räknar Industriens Utredningsinstitut med att den svenska industrin ökade sin upplåning med totalt närmare 10 000 milj. kr. från november 1969 till motsvarande tid 1970. Av detta belopp torde 8 000—9 000 milj. kr. ha kommit från annat håll än den reguljära kreditmarknaden. Närmare 2 000 milj. kr. torde ha härrört från upplåning utomlands men återstoden huvudsakligen från en ökad inbördes kreditgivning mellan inhemska företag. I syfte att förebygga penningströmmar vid sidan av den reguljära kreditmarknaden avsåg 1951 års ränteregleringslag envar som lå-

nade ut pengar. Vid 1962 års lagstiftning avvägdes skälen för denna bestämmelse mot önskemålet att få bort regleringsåtgärder, som syntes svåra att praktisera och inte oundgängligen nödvändiga för att uppnå ränteregleringens mål. Detta ledde till att lagens tillämpning begränsades till bankinstitut, försäkringsbolagen och AP-fonden. Den nu föreslagna bestämmelsen vidgar tillämpningen till att omfatta även övriga kreditinstitut såsom hypoteksinstitutionerna och kreditaktiebolagen. Utvidgningen till de senare har dock enligt inspektionens uppfattning begränsad betydelse med hänsyn till de villkor under vilka dessa institut åtminstone f. n. arbetar. Inspektionen är medveten om att det kan vara förenat med stora praktiska svårigheter att kunna effektivt kontrollera den kreditmarknad som existerar eller finns latent vid sidan av den reguljära. Emellertid riskerar man att de kreditpolitiska åtgärderna måste antingen överdimensioneras eller bli tämligen illusoriska, om de riktas endast mot den organiserade kreditmarknaden. Avslutningsvis berör inspektionen också den finansiella verksamhet som bedrivs av de åtta enskilda fondkommissionärerna. Tillsammans driver dessa en in- och utlåningsverksamhet som volymmässigt svarar mot en medelstor sparbank. Inlåningen, som delvis sker i reverserad form och vars villkor av allt att döma är konkurrenskraftiga, bidrar till finansiering av fondkommissionsverksamheten, vilken omfattar även utlåning. Inspektionen har sin uppmärksamhet riktad på utvecklingen bl. a. med hänsyn till 1 § banklagen. Pågående fondbörsutredning torde komma att överväga fondkommissionsverksamheten även i här berörda avseende.

5.2 Likviditets- och kassakrav

Under remissbehandlingen har inte från något håll satts i fråga att den kreditpolitiska lagstiftningen också i fortsättningen skall innehålla regler om likviditets- och kassakrav. De föreslagna reglerna om likviditets- och kassakrav har — utöver vissa allmänna synpunkter som redovisats i det föregående — behandlats närmare i ett antal yttranden. *Bankföreningen* delar utredningens uppfattning om likviditets- och kassakvoternas roll och anser att kassa- och likviditetskrav bör kunna accepteras som normala inslag i kreditpolitiken. Föreningen finner det därför naturligt att regler härom införs i en kreditpolitisk lagstiftning. Kassa- och likviditetskrav kan utformas så att de kan knytas an på ett naturligt sätt till bankernas likviditetsplanering och bör därför kunna användas som komplement till den traditionella penningpolitiken utan att orsaka betydande störningar i kreditmarknadens funktionssätt. I allmänhet bör de krav på kvoternas storlek och utformning som är befogade i en viss creditsituation kunna bli tillgodosedda genom riksbankens rekommendationer och överenskommelser med bankinstitut. Endast i undantagsfall synes ett förordnande om tillämpning av lagbestämmelserna kunna bli

nödvändigt. En sådan ordning har den fördelen att den ger utrymme för smidigare och tätare variationer i kraven allteftersom kreditssituationen förändras. Bankföreningen tillägger att riksbankens likviditetspåverkande åtgärder bör rikta sig inte bara mot bankernas likviditet. Även allmänheten i vid bemärkelse håller kassa- och andra likvida tillgångar av olika skäl, såsom behov av betalningsberedskap, finansiell handlingsfrihet etc. Dessa tillgångar representerar en betydande real efterfrågan, som kan behöva neutraliseras vid överhettningstendenser i ekonomin. I den mån allmänheten, som håller tillgångarna, är oberoende av bankkredit kan dess efterfrågan dock inte reduceras genom att uppställda kassa- och likviditetskrav höjs. Dessa krav omfattar nämligen endast bankinstituten. Köpkraft kan däremot dras in genom obligationsförsäljning på tillräckligt gynnsamma villkor. Om i det omvända fallet en stimulans av efterfrågan skulle behöva ges genom kreditpolitiken, är det heller inte givet att denna kan åstadkommas genom en sänkning av kvotkraven. Om kreditefterfrågan inte är tillräckligt stor, leder bankernas ökade kreditkapacitet inte till åsyftad ökning av kreditvolymen och den reala efterfrågan. Även i detta fall framstår marknadsoperationer som det effektivare instrumentet. Enligt bankföreningens uppfattning leder det anförda till slutsatsen att variationer i riksbankens kassa- och likviditetskrav på bankerna kan vara ett effektivt instrument endast när allmänhetens efterfrågan på bankkrediter är expansiv. Även när så är fallet saknar detta instrument den räckvidd som marknadsoperationer har.

Beträffande utformningen av regeln om likviditetskrav vänder sig *bankföreningen* mot förslaget att statens och bostadssektorns kreditbehov skall prioriteras. Föreningen anser att man inte bör binda sig för att likviditetskrav i framtiden skall fungera som prioriteringsinstrument och föreslår därför att i lagen inte tas upp föreskrift att stats- och bostadsobligationer alltid skall räknas som likvida tillgångar. Genom att i stället ha en generell utformning av likviditetskraven i lagtexten utsluts inte möjligheten att övergå till en mer renodlad likviditetspåverkande bestämning av likviditetskraven.

Hypoteksbanken anser att jordbrukets kreditbehov även i den nya lagstiftningen bör beaktas på sätt att i lagen anges att också av hypoteksbanken utfärdade obligationer alltid skall räknas som likvida tillgångar. *Jordbrukskassaförbundet* och *sparbanksföreningen* har samma uppfattning.

Jordbrukskassaförbundet kan inte ansluta sig till att lagen utformas så att riksbanken ges rätt att undanta ineliggande kassa, medel som innestår i riksbanken, inhemska checkar, postremissväxlar och tillgodohavanden hos andra banker från de likvida tillgångarna.

Med anledning av förslaget att höja maximikvoten för sparbanker och centralkassor från 25 till 50 % framhåller *jordbrukskassaförbundet* att behovet att av kreditpolitiska skäl införa höga likviditetskrav för cen-

tralkassorna under överskådlig tid är betydligt mindre än för affärsbankerna. Eftersom huvuddelen av jordbrukskassornas kreditgivning är av långfristig natur är omsättningshastigheten på jordbrukskassornas kreditgivning avsevärt lägre än affärsbankernas. Centralkassornas annorlunda utlåningsstruktur innebär dessutom att de har svårare än affärsbankerna att med kort övergångstid anpassa sig till skärpta likviditetskrav. Förbundet avstyrker därför den föreslagna höjningen av maximikvoten för sparbanker och centralkassor. Förbundet erinrar vidare om att centralkassorna enligt den nuvarande överenskommelsen med riksbanken skall hålla en likviditetskvot på 20 % därvid det — av hänsyn främst till den skiftande efterfrågan på jordbrukskredit inom olika regioner — räcker om kvoten uppfylls av centralkassorna sammantagna. Förbundet påpekar att utformningen av överenskommelsen på denna punkt stämmer överens med vad som uttalades i det betänkande som ligger till grund för den gällande lagen. Förbundet framhåller att jordbrukskassörörelsen i huvudsak fortfarande är inriktad på lantbrukskrediter och att rörelsens totala andel av jordbrukskrediterna efter 1969 års banklagstiftning ökat jämfört med andra bankinstitutsgrupper. Regeln om att centralkassorna vid beräkningen av likviditetskrav skall betraktas som en helhet bör därför behållas och lagfästas.

Förslaget att slopa den specialregeln som nu gäller för Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank — innebärande att dessa bankers nettoinlåning från sparbanker resp. centralkassor i likviditetskvotsberäkningarna likställs med inlåning från allmänheten — har föranlett både positiva och negativa uttalanden. *Riksbanksfullmäktige* (majoriteten) är positiva till förslaget och framhåller att det står klart att specialregeln har skadat likviditetskvotssystemets effektivitet och att den fullständigt utnyttjad skulle eliminera möjligheten att effektivt tillämpa likviditetskraven på sparbanker och centralkassor. Den innebär också att sparbanks- och jordbrukskassesektorn gynnas jämfört med affärsbankerna på ett sätt som är omöjligt att försvara mot bakgrund av den numera accepterade synen på konkurrens mellan olika slag av bankinstitut. Om specialregeln slopas, måste emellertid hänsyn tas till att Sparbankernas Bank och, i mindre grad, Jordbrukets Bank utvecklar sin rörelse under inflytande av de möjligheter som de nuvarande bestämmelserna ger. Det blir därför nödvändigt att tillämpa övergångsregler för att ge dem rimlig tid att anpassa sig till de nya förhållandena.

Bankinspektionen är kritisk mot förslaget på denna punkt. Enligt inspektionen är det i sammanhanget väsentligt att Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank på grund av sin funktion som likviditetsreglerande centralinstitut inte är jämförbara med andra banker. Det av utredningen anförda teoretiska exemplet bygger på antagandet om sådan jämförbarhet och är därför inte realistiskt. Varje sparbank och jordbrukskassa måste under alla förhållanden hålla viss egen kassalikviditet

och kan alltså inte låna ut resp. sätta in hela sitt likviditetsöverskott i centralinstitutet. Den sammanlagda kassalikviditeten inom exempelvis sparbanksrörelsen blir därför avsevärt större än om den samlade sparbanksrörelsen i stället utgjort en enda stor bank. Med andra ord leder den marginella beredskapen hos ett mycket stort antal självständiga enheter totalt sett till ett större likviditetsbehov än om motsvarande rörelse bedrivs i ett enda institut. En genom insättningar från sparbanker resp. centralkassor uppnådd hög likviditet kan inte av det centrala institutet användas för utlåning till allmänheten. Institutet måste med hänsyn till de i förväg svårbestämbara anspråken från ett stort antal sparbanker resp. centralkassor på likviditetstillskott hålla en hög likviditetsberedskap. Härtill bidrar att likviditetsbehovet hos de skilda enheterna inte kan styras centralt på sätt som sker i en bank med avdelningskontorsorganisation. Den höga likviditetsberedskapen bestyrks av utvecklingen. Kravet på reell likviditet har dock inte jämfört med andra banker verkat negativt på möjligheten att förvärva enligt lagstiftningen likviditetsgrundande obligationer. Med hänsyn till de särskilda förhållanden som sålunda föreligger synes det enligt inspektionens uppfattning inte oförenligt med principen om konkurrensneutralitet att nuvarande specialregel behålls. Kvotkravet måste dock med beaktande av de faktiska omständigheterna sättas relativt högt, högre än 50 % vilket är maximum enligt lagförslaget. En lösning som i likhet med lagförslaget innebär att nuvarande specialbestämmelse inte tillämpas synes inte möjlig. I nuläget skulle kvoten för centralinstitutet bli negativ. En omstrukturering av verksamheten i syfte att möjliggöra även ett relativt lågt kvotkrav skulle rubba institutens förmåga att fullgöra sina grundläggande centrala uppgifter. Slopas den legala specialbestämmelsen måste därför enligt inspektionens uppfattning i den praktiska tillämpningen införas någon ny konstruktion av innebörd t. ex. att särskilt likviditetskrav inom lagens maximum bestäms för dels varje sparbank resp. centralkassa, dels sparbankssektorn (inkl. Sparbankernas Bank) resp. jordbrukskassesektorn (inkl. Jordbrukets Bank). Bestämmandet av dessa krav får förutsättas ske med beaktande av verksamhetens beskaffenhet på ett sätt som skänker reell konkurrensneutralitet.

De berörda bankgrupperna ställer sig avvisande till förslaget att slopa specialregeln. *Sparbanksföreningen* anser att förslaget innebär ett avsteg från principen om konkurrensneutral behandling av olika institutsgrupper. Sparbanksstrukturen skiljer sig väsentligt från övriga bankinstitut. Det finns f. n. 231 enskilda sparbanker, vilka har att verka i konkurrens med ett antal mer eller mindre rikstäckande institut. Sparbankerna är enligt sparbankslagen hänvisade till att bedriva sin verksamhet inom ett i resp. reglemente geografiskt avgränsat verksamhetsområde. Detta innebär att enskilda sparbanker inte har konkurrenternas möjligheter att slussa inlåningsmedel från områden med låg kreditefterfrågan till områ-

den med hög sådan, vilket i sig borde vara ett samhällsintresse. Sparbanksstrukturen innebär vidare att det stora flertalet sparbanker utgör alltför små enheter för att de själva skall kunna bära kostnaderna för egna specialister inom utlandsrörelsen, fond- och notariatverksamheten, företagskreditsidan etc. Av samma skäl kan sparbankerna inte ta på sig enhandsengagemang i samma utsträckning som konkurrenterna. En konkurrens på i realiteten lika villkor förutsätter således att man inom sparbanksrörelsen kan bygga upp för sparbankerna gemensamma organisationer för att överbygga nackdelarna av sparbanksstrukturen. En sådan uppbyggnad av gemensamma organ har också skett. Sparbankernas Bank är i detta sammanhang det självklart viktigaste. För en utförligare belysning av Sparbankernas Banks betydelse som ekonomiskt centralorgan för sparbankerna hänvisar föreningen till bankens eget remissvar. Ett slopande av specialreglerna för Sparbankernas Bank vid beräkningen av likviditetskvot skulle rycka undan grunden för bankens verksamhet. Konsekvenserna av en sådan åtgärd blir helt motsatta de av utredningen eftersträfvade. Sparbankernas möjligheter att konkurrera på lika villkor minskar. Utredningens förslag innebär dessutom att sparbankernas möjligheter att tillvarata stordriftsfördelar inom väsentliga områden begränsas, vilket från samhällsekonomisk synpunkt inte kan vara en önskvärd konsekvens.

Sparbanksföreningen konstaterar att bankinstitutet under en lång följd av år förvärvat bostadsobligationer med anledning av att dessa fått inräknas bland de likvida tillgångarna vid beräkning av likviditetskvot. Detta gör det enligt utredningen nödvändigt att i den för övrigt förenklade lagtexten slå fast, att bostadsobligationer alltid skall få räknas som likvida medel. Utredningen anför att en ändring på den punkten skulle kunna medföra allvarliga konsekvenser för bankinstitutet. Sparbankernas Bank har självfallet också utvecklat sin verksamhet med hänsyn till de speciella regler som gällt för den. En ändring av dessa regler på det genomgripande sätt som föreslås skulle få ytterst allvarliga konsekvenser. Utredningen borde även i detta fall ha dragit slutsatsen, att de nuvarande reglerna måste bibehållas. Föreningen anför vidare att utredningens antydan att sparbanksrörelsen under år 1973 skulle ha missbrukat specialregeln genom att föredra placeringar i Sparbankernas Bank framför obligationsköp saknar all grund. Enligt föreningen är ökningen av placeringar i centralbanken i huvudsak grundad på det faktum att banken, vid övergången till likviditetskvotskrav för sparbanker, i fullt samförstånd med riksbanken skapade en förmånlig inlåningsräkning för sparbankerna i syfte att underlätta uppbyggnaden av deras likviditet. Det är inte rimligt att som argument för slopande av specialregeln anföras att Sparbankernas Banks och riksbankens ansträngningar att förbättra sparbankernas likviditet rönt framgång.

Man kan vidare enligt föreningen konstatera att varken ökningen un-

der år 1973 eller den absoluta storleken av Sparbankernas primärlikviditet på något vis är anmärkningsvärda. Primärlikviditeten (i procent av förbindelserna) ökade under året i föreningens statistikgrupp från 6,9 % till 8,8 %, vilket med hänsyn till en ovanligt hög inlåningsökning och låg kreditefterfrågan inte framstår som uppseendeväckande. Den faktiska utvecklingen visar också att sparbanksrörelsen inte på något vis missbrukat specialregeln. Vid utgången av år 1973 hade Sparbankernas Bank en faktisk likviditetskvot på 61,2 %. De 74 större sparbankerna i föreningens statistikgrupp hade vid samma tidpunkt tillsammans en likviditetskvot på 25,5 %. Om man tillämnar en helhetssyn och inbegriper Sparbankernas Bank i statistikgruppen och då renodlar Sparbankernas Banks likvida medel i överensstämmelse med utredningsförslaget, skulle totalkvoten ha varit 23,5 %. Om man som ytterligare exempel konstaterar att sparbankerna har en "överlikviditet" på 5,5 % (25,5—20,0) och betraktar den del av insättningarna i Sparbankernas Bank som är nödvändig för att nå 20 % (1 248 milj. kr.) som en avdragspost vid beräkningen av Sparbankernas Banks likviditetskvot, ger det en kvot för Sparbankernas Bank på 46 %. Sparbanksföreningen framhåller vidare att Sparbankernas Bank i vissa avseenden fyller funktionen som förmedlande länk mellan sparbankerna och myndigheterna och då i första hand riksbanken. Sparbankernas Bank har därvid alltid lojalt följt ingångna överenskommelser.

Sammanfattningsvis konstaterar sparbanksföreningen att ett slopande av specialregeln inte kan få mer än rent marginella effekter för den totala kreditvolymen i samhället. Förändringen kan från rent kreditpolitiska utgångspunkter inte vara så angelägen att det motiverar de synnerligen allvarliga konsekvenser den skulle få för Sparbankernas Bank och sparbanksrörelsens möjligheter att utgöra en konkurrenskraftig och balanserande faktor på kreditmarknaden. Om riksbanken i ett åtstramningsläge ändå vill gardera sig för de teoretiska riskerna för ett missbruk av specialregeln och förhindra en utlåningsökning från Sparbankernas Bank, kan detta ske på flera sätt. Riksbanken kan utnyttja möjligheterna att införa ett tillfälligt utlåningstak för Sparbankernas Bank eller fastställa ett högre likviditetskvotstal för banken.

Enligt *Sparbankernas Bank* är de skäl som ligger bakom den nuvarande specialregeln fortfarande giltiga. Det av utredningen angivna exemplet på hur nuvarande beräkningsätt kan begränsa effekten av ett likviditetskrav på sparbankerna är teoretiskt riktigt men i praktiken felaktigt. Exemplet förutsätter nämligen att Sparbankernas Bank skulle agera likviditetsmässigt som flertalet andra affärsbanker, dvs. hålla en likviditetskvot i nära anslutning till den krävda kvoten. På grund av sin ställning som ekonomiskt centralorgan har banken alltid strävat att hålla en hög betalningsberedskap. Den genomsnittliga årliga likviditetskvoten har för bankens del under de senaste 10 åren legat mellan 48,7 och

76,7 %. Endast vid tre månadsultimon sedan år 1960 har likviditetskvoten understigit 40 %. Det har vid dessa tillfällen varit fråga om extraordinära likviditetspåfrestningar på sparbankerna, vilka avspeglat sig på bankens likviditet. Det finns ingen anledning antaga att banken skulle frångå sin nämnda likviditetspolitik så länge den har sin centralbanksfunktion att fylla. Att utvecklingen vid en likviditetsökning i sparbankerna inte blir den som utredningen i sitt teoretiska exempel skisserat belyses även av utvecklingen under åren 1972—1973, dvs. de år då sparbankerna arbetat under likviditetskvoter. Under dessa båda år ökade bankens inlåning från sparbankerna med 1 725 milj. kr. och inlåningen från "andra kunder" med 616 milj. kr. eller totalt med 2 341 milj. kr. Samtidigt steg den direkta utlåningen till "andra kunder" med 795 milj. kr. Även om ett likviditetskrav på 24 % ställs på den del av inlåningsökningen, som kommer från andra kunder, har endast ett belopp om 370 milj. kr. av den från sparbankerna erhållna inlåningen på 1 725 milj. kr. använts för utlåning. Detta belopp är en mycket begränsad del av den "överlikviditet" i förhållande till ställda krav, som sparbankerna redovisade vid det senaste årsskiftet. Det anförda utgör ett exempel på Sparbankernas Banks likviditetsutjämnande funktion. Beträffande påståendet att specialregeln skulle ge sparbankerna ett incitament att föredra placeringar hos Sparbankernas Bank framför bl. a. statspapper framhålls att sparbankerna under åren 1972—1973 haft att bygga upp sina likviditetskvoter och att banken för att underlätta detta i samråd med riksbanken givit sparbankerna vissa räntefavorer. Vid en bedömning av sparbankernas bidrag till den statliga upplåningen måste också Sparbankernas Banks placeringar i statspapper tagas med i bilden. Vid utgången av år 1972 utgjorde de 23 % av förbindelserna och vid utgången av år 1973 50 %. Motsvarande del för affärsbankerna exkl. Sparbankernas Bank var uppskattningsvis 14 % resp. 17 %. — För att belysa förslagets allvarliga konsekvenser för de båda centralinstituten ger banken följande exempel. Enligt gällande beräkningsregler var bankens likviditetstal den 31 december 1973 61,2 % mot krävda 30 %. Om utredningens förslag följs, skulle likviditetskvoten i stället bli negativ, -38,0 %. För att i det läget uppnå de krav enligt likviditetskvotslagen som ställs på de s. k. provinsbankerna eller 24 % skulle Sparbankernas Bank behöva öka sina likvida tillgångar med ca 785 milj. kr. Med hänsyn till sin centralbanksuppgift måste banken hålla en betryggande marginal mellan faktisk och krävd likviditetskvot. Under en följd av år har denna marginal under normala förhållanden varit minst 20 %. Om marginalen halveras och kvoten sålunda blir 34 % kräver detta ett likviditetstillskott på ca 915 milj. kr. Vid ett ändrat beräkningssätt skulle sålunda banken i dagens läge behöva omvandla drygt 900 milj. kr. av sin utlåning om totalt 1 625 milj. kr. till allmänheten till likvida tillgångar. Det bör då observeras att bankens utlåning är i hög grad koncentrerad

till bostadssektorn. Av de av banken beviljade krediterna svarar utlåningen till bostadsbyggandet för drygt 43 %. Det torde vara uppenbart att en sådan omläggning måste utsträckas under en lång följd av år, såvida inte möjligheterna att fungera som bank skulle försvinna. Banken framhåller att en neddragning av utlåningen också leder till en kraftig räntabilitetsförsämring för banken. I egenskap av ekonomiskt centralorgan för sparbankerna måste bankens betalningsberedskap vara hög. De "nya" likvida tillgångarna måste därför bli av relativt kortfristig natur med följd att avkastningen på de tillkommande likvida tillgångarna kan komma att ligga minst 2 % lägre än räntan på utlåningen. Den årliga inkomstminskningen kan bli ca 18 milj. kr. vilket skall jämföras med att bankens vinst före skatter och avsättningar för år 1973 var knappt 28 milj. kr. Bankens minskade möjligheter att tjäna som centralbank för sparbankerna skulle i sin tur få en rad negativa konsekvenser. Banken pekar härvid på att avsaknaden av gemensam kapacitet via centralinstitutet skulle omöjliggöra konsortieengagemang i vad avser bl. a. bostadsfinansieringen. Avsaknaden av gemensamma resurser via centralinstitutet på rörelsesidan (fond-, utlands- och företagskreditavdelningarna) försämrar vidare sparbankernas konkurrensläge och kan medföra en splittring av sparbanksväsendet som i hög grad kan snedvrida balansen inom banksektorn.

I flera sammanhang — bl. a. i offentliga utredningar — har framhållits behovet av omfattande enhandsengagemang på kreditmarknaden. Detta torde vara ett av de skäl som bl. a. lett till fusionsbildningar både inom den privata affärsbankssektorn och hos de statliga kreditinstitutet. Om sparbankerna för samhällets bästa skall kunna följa med i denna utveckling, fordras antingen tillgången till gemensamma resurser hos de centrala instituten eller annars en mycket kraftig koncentrationsutveckling, som skulle göra att tanken med sparbankernas lokala förankring kom att förvanskas. Med hänvisning till det sagda avstyrker banken bestämt ett slopande av specialregeln och framhåller att vad banken anfört i frågan i allt väsentligt äger tillämpning också på Jordbrukets Bank. För att vid behov motverka de nackdelar som skulle uppstå genom att nuvarande beräkningsregler teoretiskt skulle reducera effekten av gentemot sparbankerna ställda likviditetskvotkrav kan andra lösningar tillämpas. Ett sätt är att riksbanken, då en skärpning av likviditetskvotkravet för sparbankerna/centralkassorna genomförs, samtidigt inför ett tillfälligt utlåningstak för Sparbankernas Bank/Jordbrukets Bank. Avslutningsvis framhåller banken att den i medvetande om sin uppgift som sparbankernas ekonomiska centralorgan alltid lojalt följt de intentioner de penningvårdande myndigheterna visat i vad avser kreditpolitikens tillämpning. Det saknas anledning antaga att banken i framtiden skulle handla på ett annat sätt. Banken påpekar också att riksbanken har påverkat och i fortsättningen kan påverka sparbankerna i för riksbanken

önskad riktning via Sparbankernas Bank. En förutsättning härför är dock att banken kan fylla sina centralbanksuppgifter gentemot sparbankerna.

Inte heller *jordbrukskassförbundet* accepterar utredningens synpunkt att skillnaderna mellan de olika bankinstituten har suddats ut så att sparbankssektorn och jordbrukskasserörelsen genom specialregeln har en konkurrensfördel som är oförenlig med den konkurrensneutralitet som den nya banklagstiftningen åsyftar. Utredningens räkneexempel är inte realistiskt. Förbundet framhåller att Jordbrukets Banks rörelse skiljer sig väsentligt från de vanliga affärsbankernas verksamhet genom dess funktion som förvaltare av centralkassornas gemensamma likviditetsreserv. Detta faktum medför helt andra och större krav på betalningsberedskapen hos Jordbrukets Bank. Medan de egentliga affärsbankerna kan upprätthålla en betryggande betalningsberedskap genom en likviditetskvot som ligger några procentenheter över de angivna kvotkraven, är ett motsvarande agerande helt omöjligt för Jordbrukets Bank. Detta illustreras av att Jordbrukets Banks faktiska genomsnittliga likviditetskvot under åren 1969—1973 var 68,3 % år 1969, 73,9 % år 1970, 81,9 % år 1971, 79,5 % år 1972 och 79,0 % år 1973. Den faktiska kvoten ligger alltså vanligen ca 2,5 gånger högre än kvotkravet om 30 %. Härav framgår att inlåningsökningen angivna år således inte medförde en kreditexpansion hos Jordbrukets Bank av det slag som utredningens räkneexempel antyder. Detta belyses också av ett i yttrandet redovisat diagram över bankens utveckling. Av diagrammet framgår att bankens totala inlåning under åren 1970—1973 ökade med 936 milj. kr., varav 803 milj. kr. utgjorde inlåning från centralkassorna och 133 milj. kr. var inlåning från allmänheten. Om kvotkravet är 30 %, skulle denna inlåningsexpansion med utredningens resonemang möjliggöra att utlåningen till allmänheten ökades med 655 milj. kr. ($0,7 \times 936$). Men denna utlåning ökade i själva verket med endast 161 milj. kr., dvs. med mindre än en fjärdedel av det enligt utredningens exempel möjliga beloppet. Trots att den angivna tidsperioden omfattar två år (1969 och 1970) under vilka rådde kreditrestriktioner av en hårdhetsgrad som torde vara svår att överträffa i framtiden, ökade Jordbrukets Banks likviditetskvot i stället för att minska. Någon utlåningsexpansion i det pressade läget var det således aldrig fråga om. Det finns ingen grundad anledning att tro att Jordbrukets Bank skulle kunna agera likviditetsmässigt på ett annat sätt i framtiden. Beträffande utredningens farhågor för att specialregeln skulle påverka centralkassorna att hellre placera sin likviditet hos Jordbrukets Bank än i statspapper framhåller förbundet att denna benägenhet hos centralkassorna torde kunna härledas ur den kooperativa företagsformens idémässiga innehåll i fråga om inbördes solidaritet och självhjälp. Jordbrukets Bank förvaltar hela rörelsens gemensamma likviditetsreserv. Det framstår som praktiskt och ekonomiskt riktigt att ban-

ken handhar rörelsens placeringar i statspapper m. m. i stället för att tolv regionbanker sysslar med detta. Jordbrukets Banks statspappersinnehav är betydande och utgjorde vid slutet av år 1973 86 % av dess inlåning från centralkassorna. Sammantaget för hela rörelsen utgjorde statspappersinnehavet ca 14 % av förbindelserna vilket kan jämföras med 17 % för affärsbankerna exkl. Sparbankernas Bank. Mot bakgrund av rörelsens lagfästa uppgift att tillgodose jordbrukets kreditbehov är det inte rimligt att kräva en ökning av dess bidrag till den statliga upplåningen. Ett slopande av specialregeln skulle få allvarliga konsekvenser för Jordbrukets Bank. Enligt nuvarande beräkningsregler var dess likviditetskvot vid utgången av år 1973 82 % mot krävda 30 %. Med en beräkning enligt utredningens förslag skulle kvoten i stället bli negativ (-14 %). För att uppnå en likviditetskvot om 70—80 %, vilket mot bakgrund av bankens uppgift som förvaltare av centralkassornas likviditetsreserv torde vara nödvändigt, krävs sålunda att banken omvandlar ca 200 milj. kr. eller nära två tredjedelar av sin utlåning till likvida medel. En sådan utveckling skulle drastiskt begränsa rörelsens möjligheter att tillgodose de ökade behoven — bl. a. hos jordbrukets ekonomiska förningsrörelse — av större krediter på en hand. Vidare skulle banken få vidkännas en minskad räntemarginal, innebärande minskade möjligheter att fungera som centralbank för kreditkassorna. Detta skulle i hög grad försvaga rörelsens konkurrensförmåga. Det är enligt förbundet svårt att finna några samhällsekonomiskt hållbara motiv för en sådan utveckling. Principen om konkurrensneutralitet får inte drivas utan hänsynstagande till de skilda funktioner och huvuduppgifter olika bankinstitut har. Specialregeln har tillkommit med tanke på den särskilda karaktär av likviditetsutjämnande organ och clearinginstitut som de berörda bankerna har. Dessa huvudfunktioner kvarstår oförändrade men skulle bli avsevärt svårare att uppfylla, om specialregeln slopades, eftersom de båda bankernas likviditetssituation i ett slag skulle bli starkt negativ. Riksbanken har visserligen möjlighet att lösa övergångsproblemen för de båda bankerna genom särskilda överenskommelser. Kvar står emellertid att dessa bankers möjlighet att fullgöra sina huvuduppgifter på sikt avsevärt försvåras.

Jordbrukskassaförbundet anser det inte motiverat att — som utredningen föreslagit — vidga kretsen av institut som kan omfattas av k a s s a k r a v till att avse även sparbanker och centralkassor. Förbundet erinrar om vad kreditmarknadsutredningen anförde i denna fråga i det betänkande som ligger till grund för den nuvarande kreditpolitiska lagstiftningen. Nämda utredning påpekade att Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank är konstruerade som bankaktiebolag och att de därför kommer att liksom övriga affärsbanker kunna inbegripas i förordnande om kassakvoter. Att dessutom föreskriva kassakvoter för sparbankerna och centralkassorna, innebärande krav på medelsbehållning i riksan-

ken, skulle enligt utredningen införa ett nytt element i dessas kassadispositioner. Möjligen skulle frågan kunna resas, om medelsbehållning i riksbanken skulle kunna ersättas av tillgodohavande i centralinstitutet. Åtminstone så länge kassakvoterna används endast som ett komplement till likviditetskvoterna förelåg dock inte enligt utredningens mening tillräckliga skäl för att med de komplikationer detta skulle medföra tillämpa kassakvoter för sparbanker och centralkassor. Förbundet framhåller att vad kreditmarknadsutredningen sålunda anförde fortfarande utgör goda skäl för att undanta centralkassor och sparbanker från bestämmelser om kassakrav. Förbundet tillägger att sådana bestämmelser sannolikt skulle få starkare räntabilitetsmässiga inverknings på centralkassorna än på t. ex. affärsbankerna.

Även *sparbanksföreningen* och *Sparbankernas Bank* hävdar att de kassakrav som kan komma i fråga för sparbanksrörelsen bör regleras via krav på Sparbankernas Bank. De båda remissinstanserna ifrågasätter, om en tillämpning av bestämmelser om kassakrav kan ha någon kreditreglerande effekt på flertalet sparbanker. Vidare understryks att de enskilda sparbankerna räntabilitetsmässigt relativt sett skulle komma att drabbas hårdare än affärsbankerna.

Bankföreningen anser att det är angeläget att i lagen anges att ränta motsvarande diskontot alltid skall utgå på de medel som bankerna håller i riksbanken till följd av kassakrav.

5.3 Utlåningsreglering

Remissinstanserna accepterar i allmänhet utredningens förslag att utlåningsreglering upptas i lagstiftningen som ett extraordinärt kreditpolitiskt instrument. *Statskontoret* och *bankinspektionen*, som uttryckligen tillstyrker förslaget, framhåller bl. a. att bestämmelserna om utlåningsreglering eller utlåningstak kan ses som en kodifiering av en redan förekommande praxis.

Riksbanksfullmäktige (majoriteten) anför bl. a. att utlåningsreglering i flera av de västeuropeiska länderna blivit ett viktigt, ibland dominerande inslag i kreditpolitiken. Erfarenheterna av detta kreditpolitiska instrument visar att det på ett både snabbt och precist sätt påverkar bankinstitutens utlåning och att dess effektivitet sannolikt beror på att konstruktionen överensstämmer med bankernas interna styrmedel. Enligt fullmäktiges mening är det väl motiverat att införa bestämmelser om utlåningsreglering i den kreditpolitiska lagstiftningen. Härigenom blir det lättare att utnyttja instrumentet på ett tidigt stadium i en överhettningssituation. Att bemästra svårigheterna genom överenskommelser medför ofta att ingripandena försenas, effekterna fördröjs och åtgärderna blir mer besvärande än om de satts in i tid.

Sparbanksföreningen delar utredningens uppfattning om utlåningsreg-

leringens för- och nackdelar och kan acceptera att utlåningstak tillämpas som extraordinär åtgärd i ett inledningsskede av en kreditåstramning. Föreningen understryker dock att denna form av reglering bör tillämpas endast under kortare perioder för att inte minska konkurrensmöjligheterna mellan instituten. *HSB*, som tillstyrker utredningens förslag i allt väsentligt, anser det vara mycket angeläget att förordnande om utlåningsreglering, liksom om placeringsplikt och räntereglering, får utfärdas endast om synnerliga skäl föreligger och att förordnande om utlånings- och räntereglering skall begränsas till viss tid, högst ett år.

Jordbrukskassaförbundet vill inte motsätta sig att utlåningsreglering införlivas bland de kreditpolitiska instrument som riksbanken kan tillämpa. Utlåningsreglering begränsar dock bankernas handlingsförmåga mer än andra kreditpolitiska instrument, vilket drabbar expanderande banker hårdare än övriga, eftersom bankernas relativa konkurrenssituation fryses till läget vid en viss tidpunkt. Vidare gäller att banker med snabb omsättningshastighet på lånen torde drabbas mindre hårt av ett förordnande om utlåningstak än banker med långfristig utlåning. Med hänsyn till att jordbrukskasserörelsen torde vara den bankinstitutsgrupp som expanderat relativt sett starkast under det senaste decenniet och till att rörelsens utlåning huvudsakligen är av långfristig natur drabbar utlåningsregleringens bristande flexibilitet jordbrukskasserörelsens medlemmar hårdare än exempelvis affärsbankernas kunder. Det torde inte vara möjligt att i lagtexten ange de nödvändiga differentieringar mellan bankinstitutsgrupperna som kan behövas vid tillämpningen av utlåningsregleringen. *Jordbrukskassaförbundet* hemställer emellertid att de anförda synpunkterna beaktas vid det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Bankföreningen framför starkt kritiska synpunkter mot bl. a. utlåningsreglering som kreditpolitiskt instrument. Till skillnad från kassa- och likviditetskrav kan enligt bankföreningen utlåningsreglering, emissionskontroll, placeringsplikt och räntereglering inte användas utan att väsentliga värden offras i marknadsekonomin genom instrumentens biverkningar. I betänkandet saknas bl. a. försök att väga instrumentens skadeverkningar mot de syften medlen avses tjäna. I vissa fall är det av utredningen anförda behovet av ett visst regleringsinstrument uppkommet som följd av en eller flera av de övriga föreslagna regleringarna. De negativa verkningarna som instrumenten skulle få om de tillämpades måste därför sammanläggas och ställas mot värdet av vart och ett av dem. Utfallet av en sådan prövning torde enligt bankföreningens bedömning ge vid handen att det aldrig torde vara motiverat att använda något av instrumenten annat än då kreditmarknadens möjligheter att fungera allvarligt har rubbats på grund av yttre omständigheter, t. ex. i ett allmänt ekonomiskt krisläge.

Bankföreningen understryker starkt de negativa effekter av en utlåningsreglering som utredningen pekar på, bl. a. att utlåningsreglering

sätter konkurrensen mellan kreditinstituten ur spel och medför att kreditgivning uppstår på en icke organiserad marknad utanför riksbankens kontroll. Till skillnad från den kontinuerliga verkan som ligger i en med traditionella medel åtstramande kreditpolitik, hur snabbt den än fortgår, saknas tillräckliga möjligheter att med utlåningsreglering skilja mellan mer och mindre angelägna kreditbehov. Den omedelbart försämrade kreditfördelningen sänker därmed tillväxttakten i ekonomin. Såsom utredningen påpekar leder utlåningsreglering till en utvidgning av den icke organiserade kreditmarknaden, som gör regleringen ineffektiv även från stabiliseringssynpunkt. Bankföreningen anser att detta sker relativt snabbt även vid kortvarig användning av instrumentet. Särskilt vid upprepat införande startas en inlärningsprocess hos företag och andra vilket ökar den grå marknadens styrka och betydelse. Detta i sin tur undergräver basen för den fortsatta kreditpolitiken. För många låntagare förtrycks hela den finansiella planeringen och därmed en grundval för bl. a. investeringsverksamheten.

En annan nackdel med utlåningsreglering är enligt bankföreningen att de mindre företagen drabbas oproportionerligt hårt av ett drastiskt kreditstopp i förhållande till de större, vilka vanligen har högre likviditet och alternativa lånemöjligheter. Vidare hämmas den långsiktiga tillväxten i ekonomin av den ryckighet i penningpolitiken som blir följden av att utlåningstak är en åtgärd som med nödvändighet präglas av diskontinuitet. Som erfarenheterna från England visar kan ett flitigt användande av utlåningstak leda till minskad konkurrens mellan bankerna både vad gäller inlåning och utlåning och därmed försämrade effektivitet hos kreditmarknaden. En ytterligare nackdel med utlåningsreglering är att den kan allvarligt försvåra för bankerna att infria ingångna, juridiskt bindande kreditavtal. Sådana konsekvenser av kreditpolitiska åtgärder kan inte vara rimliga. Bankföreningen anser att det måste vara en primär uppgift för kreditpolitiken att till det yttersta undvika ett instrument som medför sådana biverkningar och som vid upprepad användning inte kan förväntas uppnå sitt syfte.

5.4 Emissionskontroll

Utredningens förslag i fråga om emissionskontroll tillstyrks eller lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna. Några instanser, däribland AP-fonden och bankföreningen, har emellertid kritiska synpunkter på förslaget. I vissa andra remissyttranden framförs erinringar och ändringsförslag, bl. a. i fråga om vilka lån som emissionskontrollen skall omfatta.

Till de remissinstanser som tillstyrker utredningsförslaget hör *riksbanksfullmäktige* (majoriteten), som erinrar om att emissionskontroll, baserad på en överenskommelse mellan riksbanken och affärsbankerna,

har tillämpats för obligations- och förlagslån sedan år 1952. Förhållandena på kapitalmarknaden, vilka kan väntas bestå under överskådlig tid, är sådana att om riksbanken inte fyllde den funktion den nu gör som bl. a. samordnande organ, turordning och emissionsvolym inte skulle komma att bestämmas av spelet på en fri marknad. Det kunde tänkas att uppgiften övertogs av två eller tre i emissionsverksamheten engagerade banker eller mera sannolikt att den övergick till den dominerande placeraren, allmänna pensionsfonden. Enligt fullmäktiges mening bör också den av utredningen föreslagna vidgade kontrollmöjligheten genomföras som innebär att bankernas lån i försäkrings- och pensionsinrättningarna förs in under kontrollen. Det kan inte vara tillfredsställande att kontrollen skall kunna tillämpas på kapitalflödet från försäkrings- och pensionsinrättningarna till de slutliga låntagarna, om förmedlingen går över kreditaktiebolagen, men inte om de kanaliseras genom bankerna och kapitalmarknadsinstitutens medel används för att finansiera bankutlåning.

Sparbanksföreningen understryker den praktiska betydelse reversupp-låning har för bl. a. SPINTAB, när det gäller att på ett för kunderna smidigt och effektivt sätt upprätthålla en jämn och hög kapacitet beträffande avlyft från byggnadskreditiv. Föreningen förutsätter att emissionskontrollen inte tillämpas på ett sådant sätt att denna angelägna verksamhet försvåras.

AP-fonden framför vissa kritiska synpunkter i fråga om en emissionskontroll och anser att en sådan kontroll är ägnad att inge betänkligheter. Vad gäller s. k. masspapper, dvs. obligationer och förlagslån, har dock sådan kontroll tillämpats sedan länge i vårt land, vilket kan motivera att emissionskontroll beträffande masspapper hänförs till en permanent lagstiftning. Fondstyrelserna understryker starkt, att det förhållandet att ett kreditpolitiskt medel behandlas i en permanent lagstiftning självfallet inte får innebära att medlet permanent skall användas. Emissionskontroll av andra skuldebrev än masspapper, dvs. främst reverslån, är enligt fondstyrelsernas mening ett kreditpolitiskt medel som endast bör tillgripas om synnerligen starka skäl föreligger. Om emissionskontroll skulle tillgripas för alla skuldebrev, utgivna av kreditinstitut, skulle detta innebära att den av statsmakterna åsyftade handlingsfriheten för fondstyrelserna blev illusorisk. I den mån en lagstiftning om emissionskontroll av andra skuldebrev än masspapper över huvud kan anses önskvärd, bör en sådan kontroll hänskjutas till lagstiftningen rörande de extraordinära kreditpolitiska medlen.

Bankföreningen ställer sig avvisande till utredningens förslag om emissionskontroll, i varje fall som ett normalt inslag i kreditpolitiken. Föreningen anför bl. a. att det naturligtvis inte är så att det skulle existera ett efterfrågeöverskott på långfristig kredit som skulle motivera en kontroll för att bringa ordning bland emissionerna. Tvärtom är överskot-

tet förorsakat av att en emissionskontroll införts. Närmare bestämt är det den med kontrollen förbundna ränteregleringen som primärt orsakat köbildningen. Om räntebildningen släpptes fri skulle det sålunda inte finnas någon kö kvar att reglera, eftersom kreditutbudet skulle bli lika stort som efterfrågan. Emissionskontrollen är sålunda ett instrument för reglering av räntan på långfristigt kapital till förmån för främst bostadssektorn. Med hänsyn till de verkningar som prioriteringar medför på kreditallokeringen och tillväxten anser bankföreningen det synnerligen angeläget att denna reglering upphör. Ett slopande av emissionskontrollen är särskilt angeläget med hänsyn till behovet i näringslivet att kunna planera den långfristiga finansieringen av investeringsverksamheten. Osäkerhet härvidlag hämmar utbyggnaden och förnyelsen av produktionsapparaten. Detta inverkar menligt på den ekonomiska framstegstakten, vilket i sin tur på sikt inskränker kapitalmarknadens tillväxt.

Bankföreningen anser det vara orimligt att bostadspolitiken skall tillåtas sätta hela kapitalmarknadens funktion ur spel i dessa avseenden och förhindra utvecklingen av marknadens potential, som i Sverige är betydande. Emissionskontrollen måste av dessa skäl avvisas som ett normalt inslag i kreditpolitiken. Önskemålet att trygga de prioriterade sektorernas kreditbehov bör liksom hittills i fortsättningen fullt ut kunna lösas genom överenskommelser mellan staten och kreditinstitutet.

Emissionskontrollen bör enligt bankföreningens mening kunna ersättas av den återhållsamhet med hänsyn till marknadsläget som bankerna måste utöva vid förmedling av emissioner. Vidare leder den nuvarande regleringen av ränta och andra emissionsvillkor till en likriktning av dessa villkor, som är olycklig både från jämviktssynpunkt och kreditfördelningssynpunkt. Ökad differentiering av villkoren efter låntagare, säkerheter, låneändamål etc. skulle leda till en bättre jämvikt mellan utbud och efterfrågan på kapitalmarknaden. Utbudet av kapital skulle öka samtidigt som efterfrågan skulle falla bort från vissa företag, som på en reglerad marknad kan låna till villkor som ej är marknadsmässiga. En sådan differentiering skulle inte behöva innebära någon långsiktig höjning av den genomsnittliga räntenivån, utan enbart differentieringen i sig skulle ge bättre balans på marknaden. Differentieringen skulle också leda till en samhällsekonomiskt effektivare resursfördelning. Bl. a. försvåras f. n. den långfristiga kreditgivningen till pionjärbetonade och riskfyllda projekt genom att räntesättningen inte kan anpassas efter riskerna. På en reglerad marknad går krediterna huvudsakligen till de säkra men kanske mindre räntabla projekten. Kreditförsörjningen till prioriterade områden försvåras genom en marknadsmässigt sett för låg räntenivå, vilket nuvarande svårigheter på bostadsobligationsmarknaden visar. En ytterligare nackdel med reglering av utlåningsvillkoren är att kreditförmedlingen utanför den ordinarie marknaden ökar.

Bankföreningen anför vidare att utredningens förslag innebär en avse-

värd utökning av emissionskontrollens användningsområde jämfört med nuvarande lag. Sålunda skall enligt förslaget emissionskontroll kunna omfatta bl. a. konvertibla obligationer, vinstandelslån och obligationer med warrants, trots att dessa kapitalanskaffningsinstrument för företagen närmast är att jämställa med aktier. "Andra skuldebrev" innefattar enligt ordalagen även bankers motböcker. Detta kan naturligtvis inte vara avsett. Bevis, som bank utfärdar inom ramen för sin inlåningsverksamhet, bör ej kunna omfattas av emissionskontroll. Att bankernas refinansieringslån i AP-fonden skulle omfattas av emissionskontroll rimmar ej med principerna för återlånesystemet. Bankföreningen anser att den föreslagna utökningen av emissionskontroll skulle medföra så stora nackdelar i olika avseenden att omfattningen bör begränsas på samma sätt som i nuvarande lag om räntereglering och emissionskontroll.

Frågan om vilka lån som skall omfattas av emissionskontroll enligt den föreslagna lagen tas upp av flera remissinstanser. *Försäkringsbolagens riksförbund* anför att utredningens avsikt inte torde ha varit att emissionskontrollen skall omfatta även försäkringsbolagens reversutlåning, vilket synes ha blivit fallet genom lagtextens utformning. Förbundet hemställer därför att lagtexten ändras så att det klart framgår att försäkringsbolagens reversutlåning inte omfattas av bestämmelsen om emissionskontroll. *Jordbrukskassaförbundet* instämmer i utredningens uppfattning att det kan vara rimligt att emissionskontrollen omfattar den typ av upplåning som utredningen angett, bl. a. bankinstitutens upplåning i form av reverslån eller andra skuldförbindelser, exempelvis bankers upplåning i AP-fonden för refinansiering av exportkrediter. Det kan emellertid ifrågasättas, om inte emissionskontrollen genom den föreslagna lagtexten blir mer omfattande än vad utredningen avsett. Enligt ordalydelsen i lagtexten skulle exempelvis jordbrukskassans reverslån i egen fastighet omfattas av emissionskontrollen, vilket kan förutsättas inte vara avsikten. *Stadshypotekskassan* har inget att erinra mot den föreslagna bestämmelsen om emissionskontroll i den mån utredningen med reverslån som tas upp av hypoteksinstitut åsyftar endast reverslån som substitut för obligationslån. Emissionskontrollen kan däremot rimligtvis inte få avse sådana kortfristiga lån som regelmässigt erfordras i stadshypotekskassans löpande rörelse. I vissa lägen måste nämligen kortfristiga krediter tas upp för att förskottera utlåning i avbidan på att likvider inflyter för obligationsförsäljningar eller för att överbrygga likviditetssvårigheter vid exempelvis konverteringar eller liknande situationer.

5.5 Allmän placeringsplikt

Utredningens förslag i fråga om placeringsplikt har fått ett blandat mottagande under remissbehandlingen. Förslaget beträffande den all-

männen placeringsplikten godtas i stort sett av de flesta remissinstanserna. En mindre grupp remissinstanser, bl. a. *industriförbundet* och *jordbrukskassförbundet*, anser som tidigare redovisats att frågan om placeringsplikt över huvud taget bör uppskjutas i avvaktan på kapitalmarknadsutredningens betänkande, även om beslut dessförinnan skulle fattas om en ny lagstiftning om kreditpolitiska medel. Olika synpunkter redovisas av flera remissinstanser i vissa frågor som har samband med förslaget om placeringsplikt, bl. a. i fråga om vad som skall räknas in bland prioriterade placeringar.

Utredningens förslag om en allmän placeringsplikt tillstyrks av bl. a. *statskontoret*, *konjunkturinstitutet*, *bankinspektionen*, *försäkringsinspektionen*, *bostadsstyrelsen*, *bostadsfinansieringsutredningen*, *delegationen för bostadsfinansiering*, *riksbanksfullmäktige* (majoriteten), *riksgäldsfullmäktige* (majoriteten), *LO*, *TCO*, *Sparbankernas Bank*, *sparbanksföreningen*, *Folksam*, *HSB*, *Riksbyggen* och *SABO*.

Statskontoret berör den kreditpolitiska lagstiftningens betydelse beträffande kreditförsörjningen för bostadsbyggandet. Både den totala omfattningen av byggandet och dess lokala och tidsmässiga fördelning är detaljplanerad av samhälleliga organ. För att inte planerna skall rubbas av finansiella problem krävs att kreditförsörjningen är tryggad samt att krediterna är tillgängliga vid de tidpunkter som de fysiska planerna förutsätter. *Statskontoret* biträder utredningens ståndpunkt att frågor av denna karaktär även i fortsättningen bör lösas genom förhandlingar med bankinstitutet men att möjlighet skall finnas att tillämpa lagregler i situationer, där förhandlingar inte leder till önskvärt resultat. Enligt *statskontoret* finns inga skäl att förmoda att lagförslaget får några genomgripande organisatoriska konsekvenser. *Statskontoret* påpekar dock att den föreslagna lagstiftningen kan komma att medföra en uppgiftsomfördelning mellan riksbanken och delegationen för bostadsfinansiering, när det gäller förhandlingar med bankinstitutet om bostadskreditgivning. Dessa förhandlingar har tidigare förts av delegationen för bostadsfinansiering. När riksbanken bemyndigas att utfärda föreskrifter om placeringsplikt finns skäl att närmare pröva uppgiftsfördelningen mellan delegationen och riksbanken. *Bostadsfinansieringsutredningen* (majoriteten) anför bl. a. att bostadssektorn har stora finansieringsbehov och därmed väger tungt på kreditmarknaden. Samtidigt är det av största betydelse för bostadsförsörjningen och för en rationell bostadsproduktion att finansieringen fungerar smidigt. Kapitalförsörjningen till bostadsproduktionen har i viss mån haft en särställning i kreditpolitiken. Utredningen understryker vikten av att denna prioritering blir bestående. Genom överenskommelser mellan delegationen för bostadsfinansiering och bankväsendet fungerar numera byggnadskreditgivningen på ett acceptabelt

sätt. Däremot är eftersläpningen i avlyften av kreditiven till långa lån ett stort problem. Balanserna är besvärande stora, och från flera håll har man understrukt att åtgärder måste vidtas för att man skall kunna tillgodose bostadssektorns kapitalbehov. Med hänsyn till att bostadsproduktionen i särskilt hög grad är planerad och styrd genom beslut från statsmakternas sida finns inte anledning att styra verksamheten genom begränsningar i kreditgivningen. Man kan i stället kräva att kapitalflödet skall fungera och att låneärendena skall få en snabb behandling i fråga om såväl byggnadskreditiv som avlyften till slutliga lån. Att döma av utvecklingen under senare tid förefaller det som om kapitalmarknaden inte har en tillräcklig kapacitet för att svara mot bostadsfinansierings behov. Det är därför angeläget att, på det sätt som utredningsförslaget innebär, kravet understryks på att även bankinstitutet medverkar i den långa bostadsfinansieringen. Bostadssektorn berörs framför allt av förslaget i fråga om likviditetsregler, indirekt i fråga om värderingen av obligationer samt i speciellt hög grad i fråga om allmän placeringsplikt och särskild placeringsplikt. Bostadsfinansieringsutredningen instämmer i allt väsentligt i de bedömningar i fråga om bostadssektorn som finns i betänkandet samt tillstyrker förslagen i dessa delar.

Delegationen för bostadsfinansiering anser att systemet med överenskommelser om bostadsbyggnadskreditgivningen i stort sett har fungerat tillfredsställande och att bostadsbyggandets försörjning med byggnadskrediter även framdeles i första hand bör säkerställas genom sådana överenskommelser. Bankernas skyldighet att medverka vid denna kreditgivning, när överenskommelser inte kan uppnås, behöver emellertid fastställas. Delegationen tillstyrker därför att denna skyldighet kommer till uttryck i den kreditpolitiska lagstiftningen. De senaste årens utveckling av bostadsbyggandets långfristiga finansiering har visat att tillräcklig medverkan från bankinstitutets sida i detta avseende inte kunnat nås utan överenskommelser. Delegationen anser att det påbörjade systemet med överenskommelser bör utvecklas och att sådana i första hand bör komma i fråga som medel för att lösa problemen med att förse bostadsbyggandet med erforderliga långfristiga krediter. Erfarenheterna från överläggningarna med affärsbankerna under åren 1972 och 1973 om deras bidrag till den långa bostadsfinansieringen tyder emellertid på att svårigheterna att uppnå sådana överenskommelser av olika skäl kan bli större än när det gäller att nå överenskommelser om den kortfristiga kreditgivningen till bostadsbyggandet. En skärpning av likviditetskvotskraven kan ibland framstå som ett olämpligt medel för att få till stånd de av samhället önskade placeringarna i bostadsobligationer. Samtliga bankinstitutets skyldighet att bidra till den långfristiga bostadsfinansieringen bör därför slås fast. Delegationen tillstyrker sålunda utredningens förslag om allmän placeringsplikt beträffande den långfristiga bostadsfinansieringen för samtliga bank- och försäkringsinstitut.

Riksbanksfullmäktige (majoriteten) framhåller bl. a. att omsorgen om bostadsbyggandets finansiering sedan länge intagit en mycket stor plats inom kreditpolitiken. Det gäller att uppnå dels att bostadsfinansieringens anspråk på långfristig kredit tryggas, dels att den löpande finansieringen av bostadsbyggandet löper störningsfritt och på ett sådant sätt att varje enskilt projekt i bostadsbyggnadsprogrammen får sina byggnadskrediter vid lämplig tidpunkt. Bostadsfinansieringen liksom statsupplåningen är en prioriterad sektor på kreditmarknaden. Detta har bl. a. kommit till uttryck i de nu gällande placeringskvotsbestämmelserna. Tillämpningsområdet för dessa omfattar emellertid enbart vad som tidigare betraktades som kapitalmarknadsinstitut, nämligen allmänna pensionsfonden, försäkringsbolagen, postbanken och sparbankerna. Utbudet av långfristig kapital från dessa institut har emellertid inte varit tillräckligt för att tillgodose de anspråk som har uppkommit. Det har framstått som nödvändigt att låta även affärsbankerna bidra till framför allt bostadsbyggandets finansiering. Fullmäktige erinrar bl. a. om den överenskommelse som träffades sommaren 1973 angående bankinstitutens förvärv av bostadsobligationer.

Bostadsbyggandets nivå synes komma att minska något under kommande år vilket torde medföra en något lugnare utveckling av dess upplåningsbehov. Enligt riksbanksfullmäktiges mening är det dock inte realistiskt att räkna med att den mycket besvärande bristen på långfristig kapital skulle komma att försvinna. Även om bostadsbyggandet volymmässigt sett kommer att minska torde kostnadsstegringar, en förskjutning från flerfamiljshus till småhus samt en utvidgning av prioriteringsområdet från enbart nybyggda lägenheter till även s. k. bostadskomplement och ombyggnad att medföra mycket stora upplåningsbehov även i framtiden. Härtill kommer att det statliga upplåningsbehovet har fått tidigare oanade dimensioner. Samtidigt med denna fortsatt ökade efterfrågan på långfristig kapital från de prioriterade sektorerna kommer allmänna pensionsfondens placeringsbehov att växa i en lägre takt än vad som hittills varit fallet. Fullmäktige anser därför att det även framdeles kommer att vara nödvändigt att affärsbankerna deltar i denna långfristiga finansiering.

Samtidigt som försäkringsbolagens och allmänna pensionsfondens samlade placeringsstillväxt snarast kommer att avta, finns det enligt riksbanksfullmäktige en tendens till en mycket snabb fortsatt expansion av bankernas omslutning. Detta sammanhänger framför allt med allmänhetens utpräglade preferens för att hålla sina finansiella tillgångar i banktillgodohavanden. Det skulle kunna hävdas att en högre räntenivå på obligationer — och en påtaglig differens mellan obligationsräntan och räntan på bankinlåning — skulle kunna medföra en ändrad preferensstruktur hos allmänheten och också göra obligationer mer attraktiva som placeringsobjekt för bankerna.

En räntehöjnings effektivitet för att uppnå en överflyttning av medel till kapitalmarknaden är emellertid ytterst osäker. En politik som helt förlitade sig på ränteanpassning för att tillgodose de prioriterade långfristiga kreditbehoven riskerar att överanstränga ränteinstrumentet och också att komma i konflikt med andra mål för den ekonomiska politiken. Även framdeles kommer det därför att finnas ett behov av att låta bankerna delta i den långfristiga finansieringen. Fullmäktige understryker därför starkt vikten av att den av utredningen föreslagna utvidgningen av den allmänna placeringsplikten kommer till stånd.

HSB anför att bostadsförsörjningens finansiering är en fråga av utpräglad politisk betydelse med stora sociala effekter som följd. Finansieringsproblemen har också allt mer kommit att omfatta även bostadskomplementen, dvs. anordningar, anläggningar och byggnader som för olika ändamål gemensamt betjänar de boende i en eller flera fastigheter. *HSB* finner det angeläget att genom ändring i lagtexten eller på annat sätt säkerställs att å ena sidan riksdagens och regeringens och å andra sidan riksbankens ställningstaganden beträffande prioritering för bostadsfinansieringsändamål sker i samstämmighet.

Riksbyggen anser att det är ytterst väsentligt att prioriteringen blir bestående. Det väsentliga från bostadsbyggnadssynpunkt är att kapitaltillgången för kreditiv och långfristiga lån är garanterad i varje situation, vilket ger trygghet i planeringen och lägsta möjliga kapitalkostnad för den färdiga produkten. De av utredningen föreslagna åtgärderna torde i allt väsentligt medföra bättre förhållanden i detta avseende för bostadsbyggandets del. De ger dock inte alla de fördelar som en totalfinansiering skulle ge. De föreslagna åtgärderna kan därför inte åberopas som skäl för att inte genomföra en totalfinansiering av bostadsbyggandet. I avvaktan på en sådan tillstyrker *Riksbyggen* det framlagda förslaget beträffande bostadsfinansieringens ordnande.

SABO framhåller att försörjningen med krediter under byggnadstiden har fungerat avsevärt bättre än vad som varit fallet med de s. k. långa lånen. Även i fråga om byggnadskrediter har emellertid störande svårigheter förekommit. Dessa har ibland varit mycket svårbemästrade för de byggande företagen. När det gäller de s. k. långa lånen har förhållandena tidvis varit ur bostadsbyggarnas synpunkt helt oacceptabla. Så var t. ex. fallet under år 1969. Därefter inträdde en förbättring som emellertid under år 1972 förbyttes i en försämring med resultat att situationen under första halvåret 1973 var besvärligare än någon gång tidigare. *SABO*, som följt utvecklingen genom nära kontakt med sina medlemsföretag, har inte kunnat undgå att märka viss ovilja från kreditinstitutens sida när det gäller medverkan med att förse bostadsbyggandet med långfristiga lån. *SABO* instämmer i utredningens uppfattning att bostadsbyggandets kreditbehov är en direkt följd av myndigheternas beslut beträffande bostadsbyggandets omfattning och dess lokala och tidsmässiga

fördelning. För att inte besluten skall kullkastas eller motverkas på grund av kreditsvårigheter krävs att bostadsbyggandets försörjning med byggnadskrediter är tryggad samt att dessa krediter finns tillgängliga vid de tidpunkter som produktionsplanerna förutsätter. Vidare krävs att medel för s. k. långa lån finns tillgängliga så att avlyft kan ske i den omfattning och vid de tidpunkter som ur produktionssynpunkt är naturligt. SABO kan instämma i utredningens grundsyn att bostadsbyggandets kreditbehov bör kunna tillgodoses utan att fullmaktslagen behöver tillämpas, dvs. att överenskommelser skall kunna ske mellan statsmakterna och bankinstituten. Erfarenheterna från år 1973 — som å ena sidan innebar att det var lätt att låna pengar i affärsbankerna, även pengar till finansiering av småhus som byggdes utan statliga lån, medan det å andra sidan var så gott som omöjligt att få affärsbankernas medverkan i den långfristiga finansieringen av det statsbelånade flerfamiljshusbyggandet — visar emellertid att den föreslagna samordningen och översynen av den kreditpolitiska lagstiftningen är nödvändig.

SPINTAB ansluter sig till utredningens uppfattning att resursskapan- det för den långa kreditgivningen i vårt folkhushåll f. n. utgör en uppgift inte blott för de traditionella kapitalmarknadsinstituten (försäkringsin- rättningar, hypoteksinstitut, kreditbolag) utan också för bankinstituten. Den tekniska formen för överföring av kapital från dels försäkringsin- rättningar, dels banker till de slutliga låntagarna kan i större utsträck- ning än vad traditionellt varit fallet ta sig uttryck i obligationsköp i de särskilda kapitalfördelningsinstituten av typen hypoteksinrättningar och kreditaktiebolag. Transformeringsen till långfristiga bostadslån via obli- gationsköp utgör en påfrestning på bankernas räntabilitet, särskilt i tider då inlåningskostnaderna ökar. Vid diskontohöjningar har traditionellt den alldeles övervägande delen av inlåningsräntorna höjts, medan rän- torna på de obligationer bankerna haft i sina portföljer har varit fasta, vilket medfört marginalminskningar. Sparbankerna är särskilt känsliga för sådana marginalminskningar eftersom de fortfarande innehar en stor volym bostadsbottenlån med relativt låg ränta.

Bostadskrediterna utgör enligt *SPINTAB* f. n. en så betydande del av den totala kreditgivningen i folkhushållet att det är omöjligt att före- ställa sig en smidigt fungerande kreditmarknad så länge inte marknaden för långa bostadskrediter fungerar mera friktionsfritt än under de se- naste decennierna. Bakgrunden till att bostadskrediterna spelar så myc- ket större roll på den totala kreditmarknaden än vad bostadsinvestering- arna gör på den totala investeringsmarknaden är givetvis dels den låga insatsen av eget kapital på bostadsförvaltningens område, dels de långa amorteringstider för bostadslån som framtvingsats med hänsyn till bo- stadskostnadernas genomgripande betydelse i de enskilda hushållens ekonomi, dels slutligen den orimliga eftersläpningen vid omläggningen av produktionskrediter till slutliga lån på vissa delar av bostadskreditmark-

naden. SPINTAB påpekar att det dock inte kan betraktas som självfallet att det i framtiden vid alla tillfällen blir just bostadskrediterna som behöver ett samhälleligt stöd för att på kreditmarknaden kunna hävda sig i den marknadsmässiga konkurrensen med andra kreditsökande.

Förslaget om en allmän placeringsplikt avstyrks helt av *bankföreningen* och *Svenska försäkringsbolags riksförbund*. Kritiska synpunkter på förslaget framförs också av *jordbrukskassaförbundet*, som i första hand hemställer att frågan uppskjuts i avvaktan på kapitalmarknadsutredningens betänkande.

Bankföreningen anser att den brist på långfristigt kapital som ligger till grund för förslaget är orsakad av emissionskontrollen. Det behov att kunna tillämpa regler om placeringsplikt som utredningen anser föreliggande är sålunda en följd av denna kontroll. Utredningens uttalande att placeringsplikt skall tillämpas endast i speciella situationer, då svårigheter att tillgodose bostadsbyggandets långfristiga finansiering inte kan lösas på annat sätt, främst genom överenskommelser, synes ge ett alltför stort utrymme för användning av instrumentet. Om bankföreningens förslag om slopande av emissionskontroll beaktas, skulle sådana situationer aldrig uppkomma annat än i krislägen. De redovisade biverkningarna av placeringsplikt utgör därför även argument för ett slopande av emissionskontrollen.

Enligt bankföreningen är sådana förvärv av bostadsobligationer eller långfristiga statsobligationer, som bankerna kan tvingas till genom placeringsplikt, i princip oförenliga med deras kapitalstruktur som utgör basen för bankverksamheten. Bankernas kapital består till helt övervägande del av inlåningsmedel av formellt kortfristig natur till rörlig ränta. Dessa medel kan inte annat än till en mindre del placeras i långfristiga värdepapper med bunden ränta utan att bankernas normala kundkrets på såväl inlånings- som utlåningssidan blir lidande. Utvecklingen under senare år har inneburit att bankerna genom kreditpolitiken tvingats placera en allt större del av sitt kapital i långfristiga stats- och bostadsobligationer. Samtidigt måste de mindre och medelstora företagens ökade kort- och medelfristiga kreditbehov tillgodoses genom särskilt tillskapade kreditaktiebolag med specialiserad kreditgivning. Dessa kreditinstitut har finansierat sin verksamhet i AP-fonden och andra kapitalmarknadsinstitut. Bankföreningen anser att det vore en rationellare arbetsfördelning på kreditmarknaden, om i första hand bankernas kreditkapacitet utnyttjades för den kort- och medellånga kreditgivningen i stället för att till stor del behöva bindas i obligationsplaceringar. Inte minst bankernas utbyggda kontorsnät och övriga kreditorganisation talar för detta. Med en sådan ordning skulle det långfristiga sparandet i AP-fonden och försäkringsbolagen i ökad grad friställas för statens och bostadssektorns långfristiga lånebehov. Omfattande obligationsinnehav kan medföra allvarliga problem för bankerna, vilket enligt bankför-

eningens uppfattning utgör ett starkt motiv för att bankerna inte bör åläggas placeringar som är oförenliga med deras verksamhetsinriktning och struktur. Bankföreningen anser det ekonomiskt osunt att söka lösa problemen genom att införa möjligheter att bokföra obligationerna till ett högre värde än verkliga värdet och avvisar därför förslaget om ändring i banklagstiftningen.

Bankföreningen ställer sig av anförda skäl negativ till en allmän placeringsplikt. Om myndigheterna anser att i visst, exceptionellt läge en allmän placeringsplikt är oundgängligen nödvändig, måste den enligt bankföreningens mening ges en annan och mer begränsad utformning jämfört med utredningens förslag.

Svenska försäkringsbolags riksförbund anför bl. a. att när det gäller placeringsplikt och räntereglering måste utredningen uppenbarligen ha accepterat att Sverige kommer att ha permanenta bostadsfinansieringsproblem. Förbundet kan emellertid ej instämma häri. Mot dessa problem bör andra åtgärder tillgripas och de nämnda kreditpolitiska medlen bör därför betraktas som extraordinära. I själva verket torde inte heller utredningen anse att placeringsplikt och räntereglering är naturliga medel att tillgripa. I förslagets 3 § anges att förordnande om dylika åtgärder får utfärdas endast om synnerliga skäl föreligger. Det understryks i betänkandet att innebörden härav inte är avsedd att avvika från nu gällande lagstiftningskriterier. Förbundet konstaterar dock att det i 12 § sägs att riksbanken får lämna föreskrift om placeringsplikt "för att underlätta bostadsförsörjningens finansiering eller den långfristiga statsupplåningen", vilket avsevärt uppluckrar innebörden av synnerliga skäl enligt 3 §. Det bör klargöras att en sammanställning av 3 och 12 §§ inte får tolkas så att lagen kan sättas i kraft även i situationer, som i själva verket inte är uttalat krisbetonade.

Enligt förbundet är det otvivelaktigt så att bostadsbyggandet i sig skall fylla en väsentlig social funktion. Försäkring och därmed sammanhängande betydande sparande har emellertid också en viktig social funktion att fylla. Försäkring har att skydda såväl enskildas som företags ekonomi och därigenom utgöra en grund för indyidernas sociala trygghet. I konsekvens härmed skall försäkringsrörelsen till alla delar — inkl. kapitalförvaltningen — handhas på ett för försäkringstagarna ekonomiskt tillfredsställande sätt. Även om försäkringsbolagen traditionellt placerar betydande belopp i bostadsmarknaden är det därför i hög grad orättvist och felaktigt att låta de medborgare, som valt att spara i försäkring, i en eller annan form subventionera denna marknad genom otillfredsställande lånevillkor. En dylik dold subvention medför dessutom en missvisande kostnadsfördelning, vilket alltid ökar riskerna för ett felaktigt bedrivande av den verksamhet som inte behöver visa sina rätta kostnader. I den mån subventioner bedöms ändamålsenliga bör sådana lämnas öppet över statsbudgeten. Vad nu sagts om

den berörda delen av lagstiftningen visar att utredningens huvudsyfte ej varit av kreditpolitisk natur utan att syftet varit att gynna bostadsmarknaden. Förbundet understryker starkt att den föreslagna lagstiftningen är oförenlig med försäkringslagstiftningen och avstyrker därför utredningens förslag.

Jordbrukskassförbundet konstaterar att lagförslaget i fråga om allmän placeringsplikt innebär flera nyheter i förhållande till gällande rätt, dels i fråga om vilka institut som skall omfattas av lagen, dels i fråga om vilka ändamål som skall prioriteras. Av bankinstituterna har tidigare endast postbanken och sparbankerna omfattats av placeringsplikt. Enligt förslaget skall lagen omfatta samtliga bankinstitut, således även affärsbankerna och centralkassorna. Förordnande om placeringsplikt får enligt förslaget endast ges för att underlätta bostadsförsörjningens finansiering eller den långfristiga statsupplåningen. Enligt gällande lag, som har en annan konstruktion, hänförs jordbruket till de s. k. prioriterade sektorerna, eftersom hypoteksbankens obligationer räknas till prioriterade obligationer. Den sammanlagda effekten av de föreslagna nyheterna är enligt jordbrukskassförbundet att jordbrukskasserörelsen kan komma att omfattas av förordnande om placeringsplikt för sektorer utanför den, vilken rörelsen har till huvuduppgift att främja — jordbruket — medan andra bankinstitut inte som f. n. kan genom förordnande om placeringsplikt främja jordbrukets finansiering. Förbundet kan givetvis inte acceptera en sådan ordning som allvarligt försämrar jordbrukets kreditförsörjningsmöjligheter. Frågan om bankernas engagemang på sektorer som de av tradition har mindre anknytning till bör inte avgöras genom en lagstiftning av denna karaktär. Ingående överväganden krävs. Förbundet hemställer därför att frågan om vilka bankinstitut som skall omfattas av placeringsplikten uppskjuts i avvaktan på kapitalmarknadsutredningens slutbetänkande.

I fråga om den allmänna placeringspliktens utformning har åtskilliga remissinstanser tagit upp olika delfrågor, bl. a. frågan om den allmänna placeringsplikten bör kunna bestämmas inte bara som en marginell kvot utan också som en total kvot. Ett spørsmål som särskilt behandlats gäller vad som skall räknas som prioriterade placeringar. Några remissinstanser framför också krav på att det i lagen klart skall anges vilka placeringsslag som får prioriteras. Ett annat krav som framförs i en del remissyttranden är kravet på att den hittillsvarande spärregeln 80 % för de prioriterade placeringarna bör bibehållas i lagen.

Riksbanksfullmäktige (majoriteten) anser att det i fråga om allmänna pensionsfonden och försäkringsbolagen uppenbarligen är ändamålsenligt att som i den nuvarande placeringskvotslagen låta kravet beträffande den allmänna placeringsplikten få formen av att en viss del av tillgångsökningen skall placeras i prioriterade tillgångar. På grund av de

stora växlingarna i inlåningsutvecklingen hos bankerna, framför allt affärsbankerna, kan det emellertid bli omöjligt att gentemot dem använda denna konstruktion av placeringsplikten. Utredningens förslag att det för bankerna alternativt skall kunna föreskrivas att ökningen av de prioriterade placeringarna under en tidsperiod skall utgöra en viss andel av de totala tillgångarna synes därför vara en godtagbar lösning. Svårigheterna att bestämma en rimlig maximal höjd för placeringskvoten med hänsyn till denna alternativa konstruktion har föranlett utredningen att avstå från att ange ett maximum i lagtexten medan nu gällande placeringskvotslag anger 80 %. Fullmäktige finner det skäligt att denna gräns bibehålls för allmänna pensionsfonden och försäkringsbolagen. Däremot synes det vanskligt att fixera något maximum för bankinstituten. Det bör dock vara klart att den andel av deras placeringsökning som går till förvärv av bostadsobligationer skall över en längre period vara betydligt lägre än motsvarande kvot hos försäkringsinstituten.

Delegationen för bostadsfinansiering understryker särskilt betydelsen av att den allmänna placeringsplikten beträffande bidragen till bostadsbyggandets långfristiga finansiering kan utformas både som totalkvoter och marginella kvoter samt att möjlighet tillskapas att endast bostadsobligationer — således inte t. ex. inteckningslån — får räknas in bland de prioriterade placeringarna.

Bankföreningen hävdar att förslaget att allmän placeringsplikt skall kunna fastställas i relation till de totala tillgångarna vid en viss tidpunkt måste avvisas av två skäl. Det ena är att en total placeringsplikt skulle kunna framtvunga för bankerna och deras kunder oacceptabla förändringar i den normala verksamheten. Det andra skälet är att ej avsedda strukturförändringar mellan kreditinstituten skulle kunna följa av en total placeringsplikt. Föreningen anser det angeläget att en eventuell lagtext om allmän placeringsplikt utformas så att plikten görs marginell och relateras till ökningen av inlåningen. Därvid måste självfallet undantas sådana inlåningsökningar för vilka andra placeringsbestämmelser gäller, exempelvis inlåningen på valutakonto. I lagtexten bör anges den högsta procentsats som kan tillämpas. Säsongsvariationer i inlåningen kan utjämnas vid fastställelse av allmän placeringsplikt genom att basera den på inlåningsförändringar över tolv månadersperioder.

Försäkringsinspektionen förutsätter att ingen ändring i sak avsetts vad beträffar konstruktionen av placeringsplikten och att vid definitionen av placeringspliktens nämnare inte skall inräknas exempelvis lån, utlämnade av livförsäkringsbolag mot säkerhet i bolagets försäkringsbrev inom återköpsvärdet, ej heller återförsäkrares ansvarighet för premierserv och ersättningsreserv samt ej heller kontofordringar på försäkringsbolag, ombud och försäkringstagare. I betänkandet framförs kritiska synpunkter på inräknandet av inteckningslån i den prioriterade sektorn. Inspektionen erinrar om att Svenska försäkringsbolags riksförbund nyli-

gen till riksbanken föreslagit att för försäkringsbolagen skulle såsom prioriterade placeringar kunna anses statsobligationer, stadshypotekskassans obligationer, kreditaktiebolagens bostadsobligationer, in-teckningslån i nya bostadsfastigheter inom gränsen motsvarande enhetslån och egna nya bostadsfastigheter inom nyssnämnda gräns. Inspektionen finner att bolagens förslag i detta hänseende kan vara en lämplig kompromiss mellan å ena sidan behovet av kreditpolitisk reglering och å andra sidan önskemålen om bästa möjliga förräntning av försäkringstagarnas medel.

Försäkringsinspektionen säger sig kunna instämma i utredningens uttalande att det är uppenbart olämpligt att räkna kassa och banktillgodohavanden till de prioriterade placeringarna vid en tillämpning av placeringsplikt för att tillgodose statens och bostadsbyggandets behov av långfristig finansiering. Om kassa och banktillgodohavanden inte räknas in bland de prioriterade placeringarna, bör dessa tillgångar inte heller räknas med bland tillgångarna i placeringspliktens nämnare. I de föreslagna lagbestämmelserna avseende placeringsplikt har spärren 80 % för de prioriterade placeringarna borttagits. Inspektionen förutsätter att någon saklig ändring när det gäller försäkringsbolagen ej avsetts och finner det önskvärt att hittillsvarande spärregel bibehålles i lagtexten för försäkringsbolagen.

Liknande synpunkter anförs av bl. a. *Svenska försäkringsbolags riksförbund*, som finner det oacceptabelt att taket för prioritering tas bort. De institut mot vilka lagstiftningen riktas bör ha rimlig möjlighet att i förväg göra en bedömning av den största kraft med vilken lagen kan tänkas ingripa i verksamheten. Det torde knappast vara rimligt att denna största kraft skall vara liktydig med 100 %. Förbundet motsätter sig bestämt att regeln om prioriteringstak bortfaller ur lagstiftningen. — Vad gäller det föreslagna överlämnandet till riksbanken att helt bestämma inriktningen av prioriteringen har som skäl härför bl. a. angivits önskemålet om enkelhet och smidighet samt vissa avgränsningsproblem när det gällt försäkringsbolagens prioriterade placeringar. Utredningen har vidare pekat på den möjligheten att vid bestämmandet av vilka placeringar som skall räknas som prioriterade t. ex. enbart dit föra bostadsobligationer. Avgränsningen skall enligt utredningen göras i samråd mellan riksbanken och de för bostadspolitiken ansvariga myndigheterna. De avgränsningsproblem, som hittills förekommit i fråga om försäkringsbolagens placeringar, får enligt förbundet anses ha varit av ringa omfattning. Ett av försäkringsbolagen till riksbanken nyligen framfört förslag om viss renodling av prioriteringen skulle i ännu högre grad göra dessa problem betydelselösa. Detta förslag har utgått från önskemålet att tillgodose den lägre liggande belåningen, vilket önskemål lika väl kan tillgodoses av direkta krediter som genom placering i bostadsobligationer. Förslaget innebär att för försäkringsbolagen skulle såsom prioriterade placeringar kunna anses statsobligationer, stadshypotekskassans obliga-

tioner, kreditaktiebolagens bostadsobligationer, inteckningslån i nya bostadsfastigheter inom gränsen motsvarande enhetslån och egna nya bostadsfastigheter inom nyssnämnda gräns. Kassa- och banktillgodohavanden kan i vissa lägen förrycka den statistiska bilden. Den enda möjliga åtgärden beträffande dessa tillgodohavanden är emellertid att föra dem utanför såväl täljare som nämnare vid beräkning av placeringskvot. Förbundet understryker den svårighet som finns att inför slutet av en placeringsperiod bedöma hur stora kassa- och banktillgodohavanden som kan finnas tillgängliga vid periodens utgång. En oväntad tillströmning skulle om dessa tillgodohavanden bleve oprioriterade kunna medföra straffavgift. Detta skulle bli så mycket mer betänkligt, om straffavgiften i enlighet med förslaget kraftigt höjdes.

Förbundet finner att avgränsningsfrågan inte utgör skäl för att riksbanken fritt skall få tillämpa placeringsplikten och yrkar sålunda att för försäkringsbolagen anges vilka placeringsslag som skall prioriteras.

Synpunkter av delvis samma slag framförs av *sparbanksföreningen* och *Sparbankernas Bank*. Sparbanksföreningen konstaterar till en början att utredningens förslag om allmän placeringsplikt innebär att samtliga bankinstitut ges ett ansvar för den långfristiga bostadsfinansieringen. Föreningen delar utredningens uppfattning. Föreningen godtar också utredningens konstaterande att centralkassornas kreditgivning varit starkt inriktad på jordbrukets behov och att kraven på dessa därför bör sättas lägre än för andra institutgrupper. Hänsyn måste tas till resp. instituts faktiska placeringsstruktur vid tillämpningen av de föreslagna kreditpolitiska medlen. Sparbanksföreningen förutsätter att sparbanker med en placeringsstruktur jämförbar med centralkassornas behandlas på likartat sätt. Föreningen pekar emellertid också på den markerade förändring av föreningsbankernas inriktning som skett under senare år och finner det därför motiverat att föreningsbankerna på sikt får ett ökat ansvar för bostadsbyggandets finansiering.

Sparbanksföreningen anser det rimligt att kräva att det som skall prioriteras — krediter till nyproduktion av bostäder med statlig belåning — får betraktas som prioriterad placering och kan inte godta utredningens uppfattning att det är angeläget att prioriteringarna begränsas och att en begränsning av placeringsplikten till obligationer skulle vara den bästa lösningen.

Föreningen konstaterar vidare att för de sparbanker som fortfarande har stor volym slutliga krediter till bostadssektorn en begränsad prioritering självfallet betyder ett stort bortfall. De senaste åren har dessa slutliga bostadskrediter uppgått till ca 50 % av nettoökningen av bostadsobligationer. Då dessa bostadskrediter fortfarande är en väsentlig del av den traditionella sparbanksverksamheten hemställer föreningen att dess synpunkter avseende prioriterade placeringar beaktas vid den slutliga utformningen av lagtexten. Under alla omständigheter finner föreningen

det rimligt att riksbanken vid fastställande av kvotal för sparbankerna tar hänsyn till omfattningen av dessa egna direkta krediter.

Sparbanksföreningen pekar också på riskerna för negativa bieffekter vid tillämpning av totalkvoter. Med hänsyn till bankinstitutens varierande utgångslägen kan en totalkvot drabba mycket ojämnt. Totalkvoten kan t. ex. i vissa lägen för vissa institut komma att motsvara en marginell kvot överstigande 100 %, vilket för dessa institut torde innebära svåra skadeverkningar i form av uppsägningar av lån etc.

Förslaget om allmän placeringsplikt avser att säkerställa bostadsbyggandets långfristiga finansiering mot bakgrund av bostadsbyggandets prioriterade ställning och de speciella räntevillkor som därmed har utvecklats. De av utredningen påpekade svårigheterna att tillgodose upplåningsbehovet är enligt sparbanksföreningen till stor del en följd av den räntepolitik som förs i fråga om bostadsobligationer samt ett resultat av ett i förhållande till tillgängliga reala resurser alltför ambitiöst bostadsbyggnadsprogram, vars konsekvenser nu börjar visa sig. Det finns anledning att förmoda att bostadsbyggandet i framtiden inte får den centrala plats i samhällsekonomin, som det haft under 50- och 60-talen. Föreningen ifrågasätter därför riktigheten av att i ett förslag till permanent lagstiftning så hårt markera bostadsbyggandets prioriterade ställning. Föreningen framhåller vidare att en annan räntepolitik sannolikt skulle innebära att de påpekade bristfenomenen bortföll och att den långfristiga kreditmarknaden kunde fungera mera friktionsfritt och utan detaljreglering. Även om föreningen i och för sig accepterar bostadsbyggandets prioriterade ställning, påpekar föreningen de negativa räntabilitetsmässiga konsekvenser som den allt större bindningen till räntebundna placeringar i bostadsobligationer får. Föreningen skulle därför med tillfredsställelse se en mera flexibel räntepolitik, i vilken man t. ex. prövade möjligheten av en rörlig obligationsränta.

Sparbankernas Bank understryker i sitt yttrande vad sparbanksföreningen anfört angående utredningens förslag om allmän placeringsplikt. Banken finner det därför angeläget påpeka att i en eventuell ny lagstiftning det uttryckligen slås fast att direkta krediter till bostadsändamål jämnställs med bostadsobligationer i placeringspliktshänseende.

Hypoteksbanken framhåller i sitt yttrande att utredningens förslag innehåller den från bankens synpunkt betydelsefulla ändringen att hypoteksbankens obligationer inte kan räknas som prioriterad placering enligt den föreslagna nya lagen, eftersom föreskrift om placeringsplikt enligt 12 § i förslaget endast får lämnas "för att underlätta bostadsförsörjningens finansiering eller den långfristiga statsupplåningen". Någon motivering för ändringen har utredningen inte redovisat. Kreditmarknadsutredningen, som fick i tilläggsuppdrag att jämväl beakta jordbrukets försörjning med långfristiga krediter, uttalade i sitt betänkande (SOU 1960: 16) Banklikviditet och kreditprioritering bl. a. att utred-

ningen förutsatte att jordbrukets speciella kreditbehov så långt det kan ske beaktas dels vid meddelande av tillstånd för jordbrukets hypoteksinstitution att emittera obligationer, dels vid fastställandet av eventuella likviditets- och placeringskvoter för de grupper av kreditinstitut som är av särskild betydelse för jordbrukets kreditförsörjning. I motiven för införande av 1962 års placeringskvotslag (prop. 1962: 52) anförde chefen för finansdepartementet bl. a. att kassatillgodohavanden och hypoteksbanksobligationer utgör det enda undantaget från principen att de prioriterade placeringarna skall avse krediter till staten eller nyproducerade bostäder. Detta avsteg ansågs av departementschefen — såvitt angick hypoteksbankens obligationer — kunna accepteras på grund av den nära likheten mellan hypoteksbankens obligationer och av staten eller stadshypotekskassan emitterade obligationer.

Den nära likheten mellan de tre nämnda kategorierna obligationer torde enligt hypoteksbanken inte ha blivit mindre, sedan 1962 års placeringskvotslag antogs av riksdagen. Något motiv för ändring synes därmed inte finnas. Ifrågavarande tre slag av obligationer brukar betecknas som "guldkantade", vilket innebär att säkerheten för obligationerna är den bästa som kan erbjudas. Särställningen för dessa obligationer har kommit till uttryck bl. a. i reglerna i 15 kap. 8 § föräldralken. Av betänkandet synes emellertid framgå att utredningen inte fäst något avseende vid säkerhetsaspekterna utan utslutande anlagt bostadspolitiska synpunkter när det gällt prioriteringen av icke statliga obligationer. Utredningen har inte beaktat att även jordbrukets kreditbehov till väsentlig del är bestämt genom beslut av statsmakterna. Riksdagen fastställer årligen ramar för statlig kreditgaranti för lån till jordbrukets yttre och inre rationalisering, förvärv och drift av jordbruk, maskinhållning inom jordbruket m. m. Den sammanlagda ramen för dessa kreditändamål uppgår under innevarande budgetår till 303 milj. kr., och de enskilda kreditinstituten förutsätts inte bara bevilja lån mot statlig kreditgaranti inom dessa ramar utan dessutom svara för underliggande bottenlån, som inte omfattas av garantin.

Hypoteksbanken anför vidare att lantbrukskrediterna hittills genom hypoteksbanken delvis kunnat tillgodoses inom ramen för de särskilda överenskommelser som träffats mellan riksbanken och vissa institut angående prioriteringens omfattning, liksom varit fallet i fråga om bostadsfinansieringen. Kreditbehovet för jordbruksändamål ter sig visserligen volymmässigt tämligen obetydligt i förhållande till kreditbehovet för bostadsändamål. Det torde dock ur jordbrukspolitisk synpunkt vara viktigt och nödvändigt att verksamheten kan fortgå utan alltför stora svårigheter när det gäller utlåningskapaciteten. Om utredningens förslag leder till ökat ianspråktagande av vissa instituts resurser för bostadsfinansieringen, kan det befaras att ökade svårigheter kan uppstå för dessa in-

stitut att bidra till förverkligandet av statsmakternas intentioner när det gäller kreditgivningen för jordbruksändamål. Det kan också framhållas att ökade krav på jordbrukskasseorganisationen såväl i fråga om medverkan vid bostadsfinansieringen som i fråga om kassareservbestämmelserna kan befaras medföra ökade svårigheter för jordbrukets finansiering. Även med hänsyn härtill är det av vikt att hypoteksbankens möjligheter att emittera obligationer vidgas och prioriteringen bibehålls.

Delvis samma synpunkter redovisas av *jordbrukskasseförbundet*, som beträffande förslaget att undanta hypoteksbankens obligationer från de s. k. prioriterade placeringarna ansluter sig till vad hypoteksbanken anfört.

Folksam har inget att erinra mot att placeringspliktens konstruktion baseras på marginella kvoter. Däremot uttrycker *Folksam* en stark oro över att taket 80 % av nettokapitalökningen slopas. Med tillämpning av kombinationen räntereglering, emissionskontroll och placeringsplikt blir det i framtiden i princip möjligt att till 100 % kommendera fram allt disponibelt kapital hos berörda kreditinstitut till vilken godtycklig ränta som helst. Faran är uppenbar för att de möjligheter som erfordras för att tillfredsställa de ambitioner som försäkringslagen anger rörande kapitalförvaltning helt elimineras. — Utredningen har avstått från att mera i detalj ange vilka kreditslag (kreditobjekt) som skall accepteras. Avsaknaden av en specificering av godkända kreditslag innebär att man med lagens hjälp kan bestämma sig för att acceptera endast vissa slag av kreditobjekt. Vid flera tillfällen har riksbanken tagit upp frågan om att endast bostadsobligationer jämte statsobligationer skulle ingå i de prioriterade placeringarna. Direkta lån via inteckningslån till bostadsproduktionen skulle genom ett sådant arrangemang inte accepteras. *Folksam* har intagit en klart negativ hållning till en sådan förändring. *Folksam* är traditionellt relativt stor placerare i inteckningslån. Det beror främst på företagets närstående till HSB, Riksbyggen samt kommunala bostadsföretag. Av det till prioriterade områden utlånade kapitalet har inteckningslånen under de senare åren uppgått till 40 % i *Folksam* sak och till 39 % i *Folksam* liv. Med en begränsning i prioriteringen till endast bostadsobligationer skulle *Folksam*s utlåning till bostadsproducerande företag via inteckningslån inte få inräknas bland prioriterade placeringar. *Folksam* kan därför inte finna placeringspliktens konstruktion acceptabel. En växlande omfattning av prioriterade placeringar, som ger möjligheter till att enbart räkna bostadsobligationer som prioriterade placeringar, anser *Folksam* vara en helt otillfredsställande anordning. Det kan inte heller vara av något intresse för de bostadspolitiskt ansvariga att ett sådant arrangemang kommer till stånd, såvida man inte med detta avser att subventionera bostadsproduktionen på försäkringsspararnas bekostnad.

Folksam anser att man i lagen klart skall ange att såväl obligationer

som inteckningslån skall accepteras som prioriterade kreditlag vid en utlåning av långfristigt kapital till bostadsproduktionen. Beträffande inteckningslån i nya bostadsfastigheter kan gränsen motsvara gränsen för enhetslån. Även investeringar i egna nya bostadsfastigheter bör intill enhetslånen gräns accepteras som prioriterade placeringar. Vidare föreslår Folksam att taket för prioritering bibehålls till nu gällande 80 % av nettokapitalökningen. Det borde också klart utsägas att lån via dessa kreditobjekt till de ifrågavarande två prioriteringsområdena ej får ske till räntesatser som har karaktären av subventionering. I nu gällande placeringskvotslag accepteras kassa och banktillgodohavande som prioriterade placeringar. Det nya lagförslaget innebär att man vid beräkningen av placeringskvoten kan undanta kassa och banktillgodohavanden, dvs. dessa poster blir därigenom inte längre prioriterade. Utredningen har låtit förstå att så kan komma att ske. Försäkringsbolagen bedriver primärt en verksamhet som försäkringsgivare och behovet av likvida medel växlar för denna verksamhet från tid till annan. Ett kvottal för prioriterade placeringar fixerat i en överenskommelse med riksbanken bör enligt Folksam principiellt anpassas till ett sådant växlande behov av likvida medel. Så länge kassa och banktillgodohavanden ingår i placeringskvoten innebär inte försäkringsbolagens likviditetsbehov några problem. Folksam förordar i första hand att kassa och banktillgodohavanden får som nu räknas in i de prioriterade placeringarna. Om kassa och banktillgodohavanden skall undantas från de tre prioriterade kreditobjekten, bör det enligt Folksam i lagtexten klart framgå att man vid beräkningen av kvottalen skall minska såväl nämnare som täljare med ett belopp motsvarande summan av ifrågavarande poster.

HSB framför också krav på att inte bara obligationer utan också inteckningslån skall inräknas bland de prioriterade placeringarna. Enligt HSB:s erfarenhet är sådan direktutlåning vid den slutliga finansieringen av bostadsbyggandet betydelsefull och administrativt enkel. Den ger väsentliga tidsvinster och fungerar i övrigt bra. Att utesluta nämnda utlåning från de prioriterade placeringarna skulle därför snarare vara till nackdel än fördel för bostadsförsörjningen. HSB ser det därför angeläget att statsmakterna uttalar att bland de prioriterade placeringarna skall inräknas ej bara obligationer utan också inteckningslån.

HSB delar de av utredningen anförda motiven för placeringsplikt för bank- och försäkringsinstituten med syftet att underlätta bostadsförsörjningens finansiering. Mot bakgrund av erfarenheterna från 1960-talet och även om de sedan år 1967 årligen träffade överenskommelserna med bankerna fungerat tillfredsställande beträffande byggnadskreditiv till bostadsbyggandet, anser HSB förslaget att i lag säkerställa kreditgivningen genom placeringsplikt för de angivna kreditinstituten motiverat. I fråga om krediter till slutbelåning har emellertid förhållandet inte varit tillfredsställande. HSB vill därför betona vikten av att åtgärderna skall

gälla såväl byggnadskreditiv som slutlig belåning upp till av lånemyndighet godtagen produktionskostnad. Enligt HSB:s mening är bostadsförsörjningens finansiering en fråga av utpräglad politisk betydelse med stora sociala effekter som följd. Finansieringsproblemen har också allt mer kommit att omfatta även bostadskomplementen — dvs. anordningar, anläggningar och byggnader som för olika ändamål gemensamt betjänar de boende i en eller flera fastigheter. HSB finner det angeläget att genom ändring i lagtexten eller på annat sätt säkerställs att å ena sidan riksdagens och regeringens och å andra sidan riksbankens ställningstaganden beträffande prioritering för bostadsfinansieringsändamål sker i samstämmighet.

5.6 Särskild placeringsplikt

Utredningens förslag om en särskild placeringsplikt, dvs. skyldighet för bankinstitut att lämna kredit under byggnadstiden för särskilt angivna byggnadsföretag, tillstyrks av ungefär hälften av remissinstanserna. Ett tiotal remissinstanser avstyrker förslaget helt, bl. a. med motiveringen att det strider mot nuvarande banklagstiftning. Några instanser yrkar i första hand att frågan om placeringsplikt uppskjuts i avvaktan på kapitalmarknadsutredningens betänkande.

Förslaget om särskild placeringsplikt tillstyrks av bl. a. *statskontoret, konjunkturinstitutet, bostadsstyrelsen, bostadsfinansieringsutredningen, delegationen för bostadsfinansiering, riksbanksfullmäktige (majoriteten), riksgäldsfullmäktige (majoriteten), LO, TCO, HSB, Riksbyggen och SABO.*

Delegationen för bostadsfinansiering anför bl. a. att den särskilda placeringsplikten enligt utredningsförslaget skall kunna innebära skyldighet för bankinstitut att lämna kredit under byggnadstiden för särskilt angivna byggnadsföretag. Som utredningen framhållit bör bostadsbyggandets kreditbehov betraktas som givet. Ansvaret för placeringen av bostadsbyggandet samt dess säsongmässiga och geografiska fördelning tillkommer alltså kommunala och statliga myndigheter. Placeringsplikten innebär därför att bankerna skall vara skyldiga att förse det av statsmakterna beslutade, statligt belånade bostadsbyggandet med erforderliga krediter. I det enskilda fallet kan det emellertid vara svårt att ange ett särskilt bankinstitut som kreditgivare. Delegationen föreslår därför att vid tillämpningen av den föreslagna regeln samma förfarande brukas som vid tillämpningen av delegationens överenskommelser med bankinstitutet, nämligen att dessa genom kontakter sinsemellan fördelar kreditgivningen mellan instituten. Vidare kan det trots kommunala beslut om byggnadsföretagets genomförande framkomma olika hinder, t. ex. av formell art, för kreditgivning. Delegationen anser det därför vara av

värde att överläggningar mellan berörda parter skall kunna äga rum även vid tillämpning av den särskilda placeringsplikten.

Riksbanksfullmäktige (majoriteten) framhåller att den mycket detaljerade planering som karakteriserar bostadsbyggandet i Sverige förutsätter att bostadsproduktionens löpande finansiering flyter helt störningsfritt och att varje enskilt projekt i bostadsbyggnadsprogrammen får sina krediter vid lämplig tidpunkt. Störningar i kreditgivningen skulle leda till förseningar i bostadsbyggandet med allvarliga konsekvenser för sysselsättning och produktionskostnader, på sätt som skedde åren 1965 och 1966. Fullmäktige understryker därför behovet av den av utredningen föreslagna särskilda placeringsplikten. Bostadsbyggandets finansiering med byggnadskrediter har visserligen sedan år 1967 lösts genom överenskommelser mellan delegationen för bostadsfinansiering och bankinstituten. Med hänsyn till att det ur produktionssynpunkt är av största vikt att bostadsbyggandet löper störningsfritt vore det emellertid inte försvarligt att lita på att tillfredsställande överenskommelser alltid kan nås.

SABO finner det angeläget med en särskild placeringsplikt för samtliga bankinstitut i fråga om kortfristiga krediter till statligt belånade bostadsprojekt och instämmer därför i utredningens förslag. *SABO* delar också utredningens uppfattning att det är naturligt att den särskilda placeringsplikten skall kunna omfatta de projekt som ryms inom den statliga bostadslånegivningen och att den särskilda placeringsplikten skall avse projekt för vilka statliga bostadslån utgår eller kommer att utgå.

Förslaget om särskild placeringsplikt avstyrks av bl. a. *bankinspektionen*, *Svenska försäkringsbolags riksförbund*, *jordbrukskasseförbundet*, *Jordbrukets Bank*, *Sparbankernas Bank*, *bankföreningen*, *sparbanksföreningen* och *Folksam*. Enligt dessa instanser är den föreslagna särskilda placeringsplikten inte förenlig med gällande banklagstiftning och dess krav på prövning av kreditvärdighet för varje utlåning. Liknande synpunkter framförs av *postbanken*, som dock godtar förslaget, om bestämmelserna förses med ett förbehåll som anger att kredittagaren skall vara kreditvärdig.

Bankinspektionen anför bl. a. att den föreslagna särskilda placeringsplikten innebär ett nytt inslag i lagstiftningen genom att den avser enskilda kreditobjekt. Bestämmelsen härom betyder att ett bankinstitut kan åläggas lämna kredit till ett byggnadsföretag utan möjlighet för institutets styrelse att på grundval av en kreditprövning i vanlig ordning avgöra om kredit skall lämnas eller ej och utan att tillförsäkras borgen eller annan garanti från det allmänna för att den ifrågavarande krediten kommer att infrias. Någon garanti för att krediten kommer att avlyftas föreligger inte heller. Enligt inspektionens uppfattning står detta förslag i strid mot grunderna för banklagstiftningen, som förutsätter en kreditprövning av styrelsen med beaktande av alla omständigheter, som har

betydelse för institutets säkerhet. Ett moment i denna prövning är att undersöka kredittagarens ställning och bedöma om en utökning av krediterna bör ske med hänsyn till kredittagarens totala engagemang. Överskrider den kreditvolym som svarar mot kredittagarens kapacitet, kan engagemanget i sin helhet utsättas för risk. Befarad svårighet att uthyra lägenheter och lokaler i färdigställt objekt innebär en särskild risk, som måste kunna kompenseras med krav på kreditvärdighet och soliditet hos det kredittagande företaget. Det åligger bankinspektionen att övervaka, att sådan kreditprövning äger rum, och att inskrida, om banken tagit för stora risker. Att hithörande frågor kunnat lösas inom ramen för de överenskommelser om bostadskreditgivning som träffats enligt nuvarande praxis utgör inte något bärande skäl för att lagfästa en särskild placeringsplikt. Vederbörande banks åtagande har hittills varit frivilligt och kunnat göras efter vanlig prövning av låntagarens kreditvärdighet. Även om man kan räkna med att riksbanken tar hänsyn till invändningar om bristande förmåga att förränta och amortera ett lån, måste en laglig befogenhet för myndighet att ålägga bank att ge kredit för särskilt angivna byggnadsföretag avvisas. Inspektionen, som ställer sig positiv till placeringsplikten i dess generella form, avstyrker därför förslaget om en lagfäst särskild placeringsplikt.

I stort sett samma synpunkter anförs av *Sparbankernas Bank*, *sparbanksföreningen*, *jordbrukskassaförbundet*, i vars yttrande *Jordbrukets Bank* instämmer, och *Folksam*. Dessa instanser framhåller bl. a. att en banks styrelse inte kan fråntas ansvaret för beviljande av krediter och att en placeringsplikt avseende enskilda byggnadsobjekt därför strider mot banklagen. En placeringsplikt av den föreslagna innebörden måste enligt de båda förstnämnda instanserna ovillkorligen förenas med en skyldighet för det offentliga att ta ansvaret inte enbart för det aktuella projektet utan även för låntagarens tidigare engagemang. Det torde nämligen knappast vara möjligt att t. ex. i ett konkursfall utesluta att just det senaste, aktuella projektet förorsakat konkursen. Bankerna har att i sin kreditprövning av enskilda projekt ta hänsyn till kreditökandens totala engagemang och mot den bakgrunden bedöma säkerhetsfrågorna och förlustriskerna. Enligt jordbrukskassaförbundet förefaller det naturligt, att om en bank mot sin vilja tvingas engagera sig i ett enligt bankens mening tveksamt projekt, ansvaret för såväl det aktuella projektet som låntagarens totala engagemang övertas av staten.

Bankföreningen framhåller att erfarenheterna hittills ger vid handen att den kortfristiga kreditgivningen till sektorer som myndigheterna vill prioritera — främst staten och bostadssektorn — fungerar tillfredsställande utan regleringsinstrument. Föreningen föreslår därför att den föreslagna bestämmelsen om särskild placeringsplikt utgår. Under alla förhållanden bör det klarläggas att en föreskrift om särskild placeringsplikt aldrig kan innebära att en bank tvingas bevilja en kredit till ett företag, som icke är kreditvärdigt i banklagens mening.

Sistnämnda synpunkt framförs också av *postbanken*. Även om kommunal borgen i allmänhet lämnas för byggnadsföretag, för vilket statligt bostadslån kommer att utgå, finns det enligt *postbanken* alltid en risk för att denna borgen upphör att gälla, om den statliga belåningen av något skäl inte kommer till stånd. Detta kan bli fallet om produktionskostnaderna slutligt anses för höga och således när risken för projektet är som störst. Ett förbehåll som anger att kredittagaren skall vara kreditvärdig bör därför införas i 14 § i den föreslagna lagen.

5.7 Rättereglering

De flesta remissinstanserna tillstyrker eller har inget att erinra mot utredningens förslag om rättereglering. Negativa till förslaget är i stort sett endast de remissinstanser som avstyrker den föreslagna lagstiftningen i dess helhet.

Bankinspektionen tillstyrker förslaget om rättereglering och konstaterar att förordnande om rättereglering liksom om utlåningsreglering skall begränsas till viss tid, högst ett år. Här föreligger enligt inspektionen särskilda skäl för begränsning av förordnandes varaktighet, eftersom en längre tids användning av dessa medel kan få ogynnsamma verkningar, bl. a. med hänsyn till att penningströmmar då i ökad omfattning brukar söka sig vägar utanför den organiserade marknaden.

Försäkringsinspektionen noterar med tillfredsställelse, mot bakgrunden av önskemålen om bästa möjliga förräntning av försäkringstagarnas medel, att förordnande om rättereglering liksom om placeringsplikt får utfärdas endast om synnerliga skäl föreligger samt att förordnande om rättereglering skall begränsas till viss tid, högst ett år. Inspektionen förutsätter att rätteregleringen avser försäkringsbolagens utlåningssida jämte på inlåningssidan förräntningen hos livförsäkringsbolag av förfallna försäkringsbelopp (förräntningsrörelsen).

Riksbanksfullmäktige (majoriteten) tillstyrker också förslaget och noterar att de av utredningen föreslagna bestämmelserna om rättereglering endast på några smärre punkter avviker från de f. n. gällande. Fullmäktige uppehåller sig därför mer allmänt vid behovet av att möjligheter till rättereglering finns. Fullmäktige pekar bl. a. på de räntehöjningar, som bankerna vidtog under år 1970 utan någon motsvarande diskontohöjning och utan samråd med riksbanken. Riksbankens bedömning var att den då rådande kreditåtstramningen inte borde leda till en okontrollerad räntestegringsprocess, som gick längre än vad som motsvarade diskontohöjningarna. Med rätteregleringslagen som bakgrund var det också möjligt för riksbanken att i stor utsträckning återställa den tidigare rådande relationen mellan diskontot och bankernas räntesatser. Över huvud taget kan en kreditåtstramning medföra en tendens till höjda räntor som från allmänna synpunkter framstår som oacceptabel.

Enligt riksbanksfullmäktige har bankerna själva i vissa lägen gett uttryck åt sitt behov av riksbankens stöd för att komma till rätta med räntesättningsproblem som uppstått genom konkurrensåtgärder mellan det fåtal enheter (banker och banksammanslutningar) som agerar på kreditmarknaden. På inlåningssidan kan en sådan marknadssituation leda till att samtliga banker följer med en räntehöjning medan ingen vågar ta initiativet till en räntesänkning. Räntebildningen på lönecheckräkningar har varit ett typiskt exempel härpå.

Stadshypotekskassan, som inte har någon erinran mot förslaget, erinrar om att den erforderliga räntemarginalen inom stadshypoteksinstitutionen inte tas ut av låntagarna i form av ett räntepåslag utan i form av ett särskilt förvaltnings- och fondbidrag, som således har räntekaraktär. Bidragen fastställs årligen av stadshypoteksföreningarnas föreningsstämmor. Dessa förhållanden torde böra beaktas vid en eventuell tillämpning av de föreslagna bestämmelserna om räntereglering.

Samma problem uppmärksammas också av *hypoteksbanken*, som konstaterar att de föreslagna bestämmelserna om räntereglering innebär att även hypoteksinstitut och kreditaktiebolags räntesättning skall omfattas av ränteregleringen. Med ränta likställs enligt 17 § 2 st. i lagförslaget varje annan gottgörelse, som utgör ersättning vid lån av pengar. Av specialmotiveringen till 17 § framgår, att med sådan gottgörelse avses "aviseringskostnader, porto och kreditavgifter som numera regelbundet brukar debiteras låntagaren". Däremot nämns ingenting om de förvaltnings- och fondbidrag, som hypoteksföreningarnas låntagare har att erlägga till föreningen. Möjligen anser utredningen att dessa bidrag inte skall omfattas av ränteregleringen på grund av den föreslagna bestämmelsen i 17 § 3 st., enligt vilken ränteregleringen ej gäller "ränta som fastställts i särskild ordning eller som beräknas enligt särskilda bestämmelser". Banken anser att låntagarnas förvaltnings- och fondbidrag i de kooperativt arbetande hypoteksinstituten inte behöver omfattas av ränteregleringen och finner det lämpligt att den föreslagna lagtexten förtydligas på denna punkt.

Sparbanksföreningen påpekar att utredningen i sitt förslag om räntereglering i lagtexten har förändrat beskrivningen av begreppet ränta i förhållande till gällande lagtext. Föreningen utgår från att tolkningen av begreppet ränta inte ändrats och hemställer att denna tolkning bibehålls i lagtexten. Med ränta bör alltså likställas varje annan gottgörelse, som utgör ersättning vid lån av pengar och som inte enbart utgör ersättning för särskilda omkostnader i anledning av lånet.

Bankföreningen är kritisk mot förslaget om räntereglering och anför bl. a. följande. Riksbanken styr traditionellt bankernas in- och utlåningsräntor med hjälp av diskontot. Detta medel fungerar normalt väl, vilket visas av att nuvarande lag om räntereglering aldrig har behövt tillämpas. Man kan emellertid tänka sig situationer där marknaden är så kraf-

tigt ur balans att diskontopolitiken, eventuellt förstärkt med rekommendationer m. m. från riksbanken, inte räcker till för att förhindra av riksbanken ej önskade ränteförändringar. Detta gäller särskilt vid överefterfrågan på grund av kreditrestriktioner. I sådana fall begränsas emellertid effektiviteten hos en räntereglering av att en snabbt växande grå marknad uppstår. På denna marknad får man starka räntestegringar helt utanför ränteregleringslagens kontrollområde. Om man i fall av kraftig jämviktsbrist håller räntan på den ordinarie marknaden låst på en låg nivå med hjälp av ränteregleringslagen, vidmakthåller man därigenom jämviktsbristen och ger incitament till den grå marknadens tillväxt. Om man däremot låter räntan på den ordinarie marknaden stiga närmare ett läge motsvarande jämvikt mellan utbud och efterfrågan, stöds kreditrestriktionerna samtidigt som den grå marknaden ej blir så betydande. Man kan således få bättre kontroll över ränteläget på den totala korta kreditmarknaden genom att avstå från hård räntestyrning på den ordinarie delen.

En räntereglering får enligt bankföreningen olyckliga verkningar från kreditfördelningssynpunkt. Vid kreditinstitutens utlåning tillämpas ett brett register av olika räntesatser som är avpassade efter krediternas risk, löptid och säkerhetens art osv. Detta vidsträckta ränteregister fyller en viktig funktion som regulator av kreditefterfrågan och kreditgivning och är ett viktigt medel för att skapa balans mellan kreditutbud och kreditefterfrågan av olika slag. En räntereglering blir betydligt mer schematisk och stelbent och medför därför att det tillgängliga kapitalet inte blir fördelat på det från samhällsekonomisk synpunkt riktigaste sättet. Ett ytterligare skäl mot att genom reglering låsa räntan vid en icke marknadsmässig nivå är det nära samband som råder mellan det svenska ränteläget och räntorna utomlands. Sveriges stora utrikeshandel och därmed sammanhängande betalningar till och från landet innebär att det svenska ränteläget inte under någon längre tid kan avvika i större utsträckning från det internationella utan att störningar uppkommer i Sveriges valutasituation.

5.8 Övriga frågor

Utredningens förslag om uppgiftsskyldighet och om rätt för riksbanken att förelägga vite, om skyldigheten inte iakttas, har godtagits eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna. De erinringar som framförts gäller dels rätten för riksbanken att förelägga vite och dels behovet av en sekretessbestämmelse.

Kammarrätten anför bl. a. att, om bestämmelserna om uppgiftsskyldighet ej iakttas, riksbanken enligt förslaget genom vite får tillhålla ställföreträdare för kreditinstitut eller motsvarande att fullgöra skyldigheten. Stadgandet har ingen motsvarighet i nu gällande lagstiftning. En lik-

nande bestämmelse fanns visserligen i 1951 års lag om räntereglering m. m. — tillsynsmyndighet hade möjlighet att förelägga vite — men bestämmelsen ansågs vid 1962 års lagstiftning böra utgå ur lagen (prop. 1962: 143 s. 12). Som skäl för att återinföra en bestämmelse om vitesföreläggande åberopar utredningen att en mindre sparbank inte fullgjort sin uppgiftsskyldighet. Skälet verkar inte övertygande och kammarrätten ifrågasätter om riksbanken skall utrustas med en befogenhet, som kan förväntas komma att ytterst sällan behöva utnyttjas.

Skulle förslaget om befogenhet för riksbanken att förelägga vite godtas, uppkommer enligt kammarrätten en annan fråga, som inte diskuteras av utredningen. Jämlikt 30 § i den föreslagna lagen får talan inte föras mot riksbankens beslut enligt lagen och således ej heller mot bankens beslut om vitesföreläggande. En sådan inskränkning i rätten att anföra besvär över vitesföreläggande skulle stå i strid mot eljest iakttagna principer (jfr lagrådets yttrande i en snarlik frågeställning, prop. 1962: 143 s. 33). Att märka är att föreläggandet riktar sig mot enskild person och ej mot ett kreditinstitut. Om den föreslagna rätten att förelägga vite godtas, bör enligt kammarrättens mening i lagtexten införas en bestämmelse om besvärsmätt såvitt avser beslut om vitesföreläggande. Den praktiska lösningen av dessa frågor är enligt kammarrätten att den föreslagna rätten för riksbanken att förelägga vite utgår ur lagen. En sådan lösning överensstämmer bättre med den praktiska enkelhet som i övrigt kännetecknar förslaget och kan kanske påverka stämningen hos de företrädare för kreditinstituten, med vilka riksbanken med lagen som stöd kommer att träffa överenskommelser om det praktiska handhavandet av kreditgivningen. En alternativ möjlighet att åtminstone till en del beakta det behov utredningen vill tillgodose med bestämmelsen om vitesföreläggande synes vara att riksbanken i fall av tredska vid kreditinstituts fullgörande av uppgiftsskyldighet bör kunna påräkna hjälp av bankinspektionen eller av annan motsvarande myndighet. Dessa myndigheter har ju att tillse att gällande föreskrifter efterföljs.

Riksbanksfullmäktige (majoriteten) tar också upp förslaget att vite skall kunna föreläggas ställföreträdare för institut som inte fullgör sin uppgiftsskyldighet. Fullmäktige anser att det vore naturligare om föreläggandet riktades mot institutet som juridisk person och inte mot en befattningshavare i institutet.

Bankinspektionen framhåller att bestämmelserna om sekretessskydd i 10 § ränteregleringslagen inte har överförts till den nya lagen. I betänkandet hänvisas till banklagstiftningens bestämmelser om banksekretess (t. ex. 192 § banklagen) och till 18 § sekretesslagen. Här är dock att märka att 10 § ränteregleringslagen ger ett mera omfattande sekretesskydd än de av utredningen åberopade lagrummen, vilka endast avser enskilda förhållanden till kreditinstitut. Dessa sekretessbestämmelser ger

således inte något skydd för uppgifter om sådana interna förhållanden, som kreditinstitut av konkurrens- eller andra skäl kan ha ett berättigat intresse av att hemlighålla. Inspektionen föreslår därför att en bestämmelse liknande den som nu finns i ränteregleringslagen tas in i den nya lagen samt att en däremot svarande regel införs i sekretesslagen.

Bankföreningen anser också att en sekretessbestämmelse motsvarande 10 § ränteregleringslagen bör införas i den nya lagen, enär sekretess annars inte uppnås för uppgifter som hänför sig enbart till kreditinstituten själva och inte till deras kunder.

Remissinstanserna har i allmänhet inte haft något att erinra mot de av utredningen föreslagna bestämmelserna om särskilda avgifter.

Bankföreningen framför dock vissa invändningar mot förslaget i denna del. Föreningen konstaterar att de föreslagna avgifternas storlek innefattar kraftiga höjningar — i vissa fall en fyrdubbling — i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande beredskapslagstiftning. En allmän höjning av avgiftsnivån kan enligt bankföreningens mening inte anses motiverad för att åstadkomma tillräcklig effektivitet. Enligt 24 § utgår särskild avgift vid överträdelse av föreskrift om emissionskontroll. Det bör enligt bankföreningens mening klargöras, att det är låntagaren — och inte emissionsbanken — som är avgiftsskyldig. En annan sak är att emissionsbanken i nu avsedda fall kan komma att bli ersättningsskyldig gentemot låntagaren. Avgiftens storlek enligt 24 § föreslås höjd från nuvarande en halv procent till högst två procent av hela lånesumman för varje år av den för lånet bestämda längsta löptiden. Detta innebär att avgiften i fråga om ett 25-årigt lån kan komma att uppgå till 50 % av lånesumman, vilket måste betecknas som orimligt.

I anslutning till bestämmelsen om sanktion mot överträdelse av föreskrift om emissionskontroll vill bankföreningen fästa uppmärksamheten på att det erfarenhetsmässigt förekommer fall, i vilka det finns utrymme för olika meningar huruvida viss typ av skuldebrev skall anses omfattad av emissionskontrollen eller ej. Det bör med hänsyn härtill skapas möjlighet att hos regeringsrätten erhålla bindande förhandsbesked i detta avseende.

I 25 § i förslaget ges regler om avgift vid överträdelse av föreskrift om s. k. allmän placeringsplikt. Avgiften skall för viss beräkningsperiod svara mot ränta på den del av ålagd placeringsplikt för perioden eller för perioden och tidigare beräkningsperioder sammantagna, som inte uppfyllts. Bestämmelsens innebörd är enligt bankföreningen oklar även sedd tillsammans med kommentaren. Bankföreningen förutsätter emellertid, att 25 § inte skall kunna tillämpas så att den får negativa retroaktiva effekter. Av motivuttalanden framgår att det vid tillämpning av 25 § blir fråga om en sammanläggning av under- och överskott. Detta torde innebära att en utjämning skall ske mellan överskott och under-

skott under viss period. I de nuvarande lagarna om likviditets- och kassakvot resp. placeringskvot finns bestämmelser som ger riksbanken möjlighet att vid tillämpningen av avgiftsreglerna medge sådan utjämning. Motivuttalanden ger närmast intryck av att utjämning obligatoriskt skall ske. Den berörda typen av utjämning torde kunna komma i fråga vid tillämpningen av — förutom 25 § — 22 och 23 §§. Bankföreningen anser, att det i lagtexten bör klarläggas att utjämning av underskott och över-skott skall kunna ske vid avgiftsberäkningen.

I 28 § i förslaget stadgas att, om särskilda skäl föreligger, särskild avgift får nedsättas eller helt efterges. Enligt bankföreningens mening finns vissa typfall, i vilka nedsättning eller eftergift av avgift alltid skall äga rum. Ett exempel är då överträdelse av föreskrift om emissionskontroll ansetts föreligga, men låntagaren haft goda skäl för sin bedömning att skuldebrevet ej omfattades av emissionskontrollen. Ett annat exempel är då 26 § skall tillämpas för överträdelse av föreskrift om s. k. särskild placeringsplikt, men banken i fråga hindrats från att fullgöra sin placeringsplikt på grund av omständigheter, över vilka den ej kunnat råda, exempelvis att avtal om byggnadskredit ej kunnat träffas på grund av att en tilltänkt motpart ej varit beredd att sluta det avsedda kreditavtalet. Det bör genom motivuttalanden klarläggas, att i sådana fall nedsättning eller eftergift av avgift alltid skall ske.

Riksskatteverket tar i detta sammanhang upp frågan om de beskattningssmässiga konsekvenserna av de föreslagna sanktionerna. Med hänsyn till arten av de administrativa sanktioner som föreslås under beteckningen särskild avgift, kan det antas att det kreditinstitut som påförs sådan avgift kommer att yrka avdrag för avgiften vid inkomsttaxeringen. Mot bakgrunden av att avgift enligt förordningen (1972: 436) om överlastavgift ansetts inte böra få dras av kan ifrågasättas, om de nu föreslagna avgifterna bör vara att hänföra till vid taxeringen avdragsgilla omkostnader. Om avdrag anses ej böra medges, bör ett förtydligande i 20 § kommunalskattelagen göras på samma sätt som skett beträffande överlastavgift.

Den av utredningen föreslagna straffbestämmelsen har lämnats utan erinran av nästan samtliga remissinstanser. En sådan bestämmelse avstyrks emellertid av *kammarrätten*, som anför att bestämmelsen saknar motsvarighet i nu gällande lagstiftning och att utredningen inte anfört något skäl för sitt förslag i denna del. I avsaknad av uppgift om fall, då det hitintills förekommit att oriktig uppgift av den art förslaget avser verkligen lämnats, synes det enligt *kammarrätten* svårt att finna tillräcklig grund för bestämmelsen. Det synes inte föreligga skäl att anta att ställföreträdare för kreditinstitut skulle vara benägna att lämna oriktiga uppgifter. Ett straffhot kan för övrigt vara berättigat enbart under antagande att en sådan benägenhet skulle föreligga

i en större krets. Att så skulle vara förhållandet synes uteslutet. Även under antagande av risk för ett eller annat fall av oriktigt uppgiftslämnande synes tillräckliga skäl inte föreligga för att en straffbestämmelse införs. Det kan tilläggas, att de problem som uppkommer vid förverkligandet av de kreditpolitiska önskemål som avses med lagstiftningen i första hand och i största möjliga utsträckning bör lösas genom överenskommelser. Sådana förutsätter ett klimat av ömsesidigt förtroende. En straffbestämmelse synes inte vara ägnad att bidra härtill.

Enligt utredningens lagförslag finns inte någon rätt att anföra besvär mot riksbankens beslut enligt lagen. Detta förslag godtas eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. *Kammarrätten* tar upp denna fråga och konstaterar att utredningen för sin del funnit behov av besvärsmöjlighet ej föreligga beträffande beslut av riksbanken om påförande av särskild avgift. Frågan om rätt att anföra besvär över riksbankens beslut om uttagande av sanktionsbelopp har diskuterats i förarbetena till nu gällande lagstiftning (prop. 1962: 143 s. 24). Denna innehåller inte någon regel om sådan klagorätt. *Kammarrätten* har inte funnit något skäl som talar för en ändring i vad sålunda hittills gällt.

Några instanser är emellertid kritiska mot förslaget och yrkar att besvärsmöjlighet införs. Till dessa hör *bankinspektionen* och *bankföreningen*.

Bankinspektionen anför bl. a. att rätten till talan mot riksbankens beslut har behandlats i anslutning till tidigare lagstiftning på det kreditpolitiska området. Möjligheten att överklaga har därvid avvisats. De skäl som anförts har varit, att riksbankens beslut om sanktioner väsentligen grundas på räkneoperationer och att en besvärsmöjlighet hos Kungl. Maj:t inte är förenlig med riksbankens ställning som ett riksdagens verk. I betänkandet upprepas dessa skäl mot en besvärsmöjlighet. *Inspektionen* erinrar om att den nyligen från principiella synpunkter gått in på frågan om besvärsmöjlighet över beslut som fattas av ett organ i riksbanken, nämligen i anledning av bankföreningens och industriförbundets framställning om ändrad besvärsmöjlighet i valutaärenden. I yttrande den 18 december 1973 erinrade *inspektionen* om de förbättringar i den enskildes rättskydd som nyligen genomförts i och med antagandet av förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen. *Inspektionen* uttalade vidare, att det från rättssäkerhetssynpunkt är betydelsefullt att besvärsmöjligheten inte bara de facto är tillfredsställande utan också är så anordnad att medborgarna får uttryckliga legala garantier för en obunden och kvalificerad rättsprövning. Motsvarande synpunkter gör sig enligt *bankinspektionen* med ännu större styrka gällande i förevarande sammanhang, där enligt förslaget varje besvärsmöjlighet skulle saknas. Utredningen hänvisar visserligen till att en bank, som blir anmodad att erlägga straffavgift, skulle kunna vägra betala, varefter riksbanken skulle få stämma banken till domstol med krav på avgiften. En rättsprövning skulle alltså kunna an-

ordnas på denna väg. Det måste emellertid konstateras, att den anvisade vägen är föga realistisk. Bankerna är alltför beroende av samarbetet med riksbanken för att i praktiken kunna vidta en så drastisk åtgärd som att vägra betala en straffavgift för vilken riksbanken i och för sig har lagstöd. Från förvaltningsprocessens område kan för övrigt erinras om att viten utdöms av domstol men att vitesförelägganden — bortsett från processviten — regelmässigt kan överklagas genom besvär.

Avsaknaden av besvärmöjlighet är enligt bankinspektionen i detta fall så mycket allvarigare som förslaget till sin allmänna innebörd karakteriseras av starkt ökade befogenheter för riksbanken att träffa diskretionära avgöranden. Enligt inspektionens mening är de statsrättsliga skäl som anförts mot en klagorätt inte bärande. Riksbankens befogenheter enligt den föreslagna lagen är ju helt beroende av Kungl. Maj:ts förordnande, och Kungl. Maj:t kan när som helst återkalla eller begränsa ett sådant förordnande. I linje härmed bör ligga, att Kungl. Maj:t efter besvär kan ingripa i tillämpningen av ett förordnande. Vad gäller den statsrättsliga aspekten erinrar inspektionen vidare om att Kungl. Maj:t i regeringsrätten redan har att efter besvär överpröva vissa av riksbanken fattade beslut, bl. a. i frågor om utlämnande av allmänna handlingar samt vissa statstjänstemannafrågor, enligt lagen (1970: 279) om besvär över beslut av riksdagens organ. Några statsrättsliga hinder kan alltså inte föreligga mot att riksdagen antar en lagbestämmelse av innebörd att riksbankens beslut enligt nu ifrågavarande lag kan genom besvär överklagas hos Kungl. Maj:t.

Bankinspektionen är medveten om att det från praktisk synpunkt kan möta svårigheter att anordna en besvärspövning på lämpligt sätt. Vissa beslut av generell karaktär är i och för sig inte särskilt väl lämpade för sådan prövning, även om förvaltningsrätten innehåller åtskilliga exempel på att besvär får anföras i dylika fall, t. ex. över beslut om kommunala stadgor o. d. När det gäller beslut av mera individuell karaktär, t. ex. enligt 7 § i den nu föreslagna lagen och framför allt beslut om straffavgifter, är en besvärsrätt så mycket angelägnare. Den närmast till hands liggande lösningen är, att besvär — eventuellt med undantag för beslut av generell karaktär — får anföras hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Inspektionen pekar emellertid också på möjligheten att låta beslut om straffavgifter prövas i regeringsrätten. Inspektionen hemställer, att regler om besvärsrätt införs i den nya lagen med beaktande av nu angivna synpunkter.

Liknande synpunkter framförs av *bankföreningen*. I sitt yttrande tar föreningen upp utredningens argument att en klagorätt till Kungl. Maj:t inte skulle vara förenlig med den ställning riksbanken intar som riksdagens verk. Detta argument synes dock ej äga giltighet om besvär skall anföras till regeringsrätten. Lagen (1970: 279) om besvär över beslut av riksdagens organ ger uttryck åt principen att regeringsrätten skall pröva

sådana besvär över beslut av riksdagens organ, som enligt vad riksdagen bestämmer skall fullföljas dit. Ätminstone i ärenden om straffavgifter bör besvär över riksbankens beslut kunna föras i regeringsrätten. Utredningen har pekat på att sådana ärenden kan bringas under allmän domstols prövning genom att bank vägrar att frivilligt betala en straffavgift. En vägran av en bank att frivilligt betala en av myndighet fastställd avgift måste emellertid framstå som en egendomlig metod att åvägabringa en rättslig prövning av avgiftsbeslutet. Denna metod skulle också innebära att en avsevärd tid skulle kunna förflyta, innan klarhet om rättsläget uppnåddes. Eftersom kreditinstitutet i fråga förutsätts innehålla avgiften till dess dom fallit, kanske i högsta instans, skulle den med avgiftssystemet avsedda effektiviteten begränsas. Ett avgiftsbeslut berör det drabbade kreditinstitutet på ett sådant sätt, rättsligt och ekonomiskt, att en besvärsmått bör finnas. Bankföreningen hemställer därför att i lagen upptas en bestämmelse att besvär över riksbankens avgiftsbeslut skall kunna föras hos regeringsrätten.

Beträffande andra beslut av riksbanken enligt den föreslagna lagen anför bankföreningen att dessa måste liksom avgiftsbesluten rymmas inom av Kungl. Maj:t meddelade förordnanden. Sådana förordnanden utgör den rättsliga grunden för riksbankens beslut enligt lagen. Mot denna bakgrund — och särskilt med beaktande av att förordnandena förutsätts få en mycket generell utformning — synes det följdriktigt att Kungl. Maj:t kan påverka utnyttjandet av förordnandena inte bara genom sin rätt att helt eller delvis återkalla ett förordnande utan även genom beslut i besvärärenden. Bankföreningen föreslår därför att besvär över riksbankens beslut enligt den nya lagen skall kunna föras hos Kungl. Maj:t i statsrådet fränsett beslut i avgiftsärenden, som bör kunna överklagas hos regeringsrätten.

Utredningen har inte föreslagit några bestämmelser om tillsyn. Remissinstanserna har i allmänhet inte haft något att erinra. *Bankinspektionen* tar dock upp denna fråga och konstaterar att av gällande beredskapslagar det endast är ränteregleringslagen som innehåller någon sådan bestämmelse. Tillsyn skall enligt nämnda lag utövas av myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer. Något förordnande härom har aldrig aktualiserats. I fråga om de i kraft varande lagarna har riksbanken i praktiken svarat för övervakningen. Riksbanken har också i princip handhaft kontrollen över tillämpningen av sådana kreditpolitiska föreskrifter som banken utfärdat utan direkt stöd av den i kraft varande lagstiftningen. I den föreslagna lagen har inte intagits några bestämmelser om tillsyn. Utredningen hänvisar till 147 § banklagen (motsvarande gäller för andra kreditinstitut), enligt vilken bankinspektionen har att övervaka efterlevnaden av författningar, såvitt de har särskilt avseende på banker. Samtidigt uttalas att riksbanken kan allmänt påkalla tillsynsmyndighetens bi-

stånd vid utformning av föreskrift enligt lagen och vid kontroll av dess efterlevnad. Vad utredningen sålunda anfört leder enligt bankinspektionen till viss oklarhet om vilken myndighet som primärt skall ha ansvar för tillsynen och ta initiativ till åtgärder, som möjliggör övervakning av lagstiftningens efterlevnad. Praktiska skäl har föranlett den praxis som hittills tillämpats. Tillsynen har på grundval av en rapportering från berörda institut direkt till riksbanken kunnat förenas med den uppföljning av verkningarna av anbefallda åtgärder, som under alla förhållanden måste åvila riksbanken. Inspektionen föreslår i klarhetens intresse att den tillsyn som påkallas av den kreditpolitiska lagstiftningen eller av föreskrifter och rekommendationer, som riksbanken eljest utfärdar, skall i överensstämmelse med hittillsvarande praxis primärt åvila riksbanken i dess egenskap av ansvarig myndighet för kreditpolitiken. Detta utesluter naturligtvis inte en på samråd mellan riksbanken och inspektionen grundad arbetsfördelning eller medverkan från inspektionens sida då så är praktiskt lämpligt.

De av utredningen föreslagna övergångsbestämmelserna har i stort sett inte föranlett någon invändning under remissbehandlingen. *Sparbanksföreningen* avstyrker emellertid den i punkt 2 föreslagna övergångsbestämmelsen om retroaktiv verkan med avseende på åtgärder, som behövs för tillämpningen av lagen efter ikraftträdandet.

De av utredningen föreslagna ändringarna i banklagarna berörs av några remissinstanser.

Sparbanksföreningen tillstyrker förslaget om ändring av sparbankslagen avseende värderingen av obligationer men påpekar att förslaget inte innebär någon lösning på de faktiska räntabilitetsproblemen i samband med en ökad volym räntebundna placeringar.

Kammarrätten anför att svårigheter kan uppkomma för ett enskilt bankinstitut vid ett omfattande innehav av obligationer men finner ändå den föreslagna bestämmelsen inge betänkligheter. Den innebär nämligen att man frångår den i annan lagstiftning, som gäller samma rättsområde, lagfästade och principiellt viktiga grundregeln för all resultatutredning, nämligen att andra tillgångar än anläggningstillgångar inte får upptagas över sina verkliga värden (9 § bokföringslagen och 100 § 4 mom. aktiebolagslagen). Ett lagfästade av förslaget skulle i konkreta fall kunna innebära att bankinstituts årsredovisning ifråga om såväl resultat för året som ställning vid dess utgång skulle visa högre och alltså bättre värden än de verkliga, dvs. efter vedertagna metoder beräknade. Att kreditmarknaden under lång tid kännetecknats av brist på långfristigt kapital och att den nu aktuella lagstiftningen till en del motiverats av detta faktum minskar inte oron för de konsekvenser den föreslagna bestämmelsen kan få. De skäl, som kunnat åberopas för den före 1968 års lagstift-

ning gällande särbestämmelsen för sparbankernas värdering av obligationer, synes enligt kammarrätten inte längre aktuella. Motivet var till väsentlig del sparbankernas i hög grad långfristiga, delvis bundna utlåning. En sådan utlåning kan ur ekonomisk synvinkel åtminstone i viss mån sägas ligga innehav av anläggningstillgångar nära. Det kunde därför med detta synsätt finnas visst fog för en mindre uppmjukning för detta särfall av den grundläggande regeln för värdering av omsättningstillgångar. Förhållandena är emellertid nu helt ändrade. Genom 1968 års ändringar i banklagstiftningen har reglerna för affärsbankernas och sparbankernas rörelser fått en i det närmaste identisk utformning. Förändringarna synes såvitt här är av intresse för sparbankernas del innebära övergång från relativt sett något statiska till mera dynamiska förhållanden. Den föreslagna ändringen i värderingsreglerna blir gällande helt oberoende av om något förordnande enligt lagen om kreditpolitiska medel utfärdats eller inte och för övrigt helt oberoende av om eventuella kreditpolitiska överenskommelser mellan riksbanken och bankinstituten träffats eller ej.

Enligt kammarrätten är det sannolikt att riksbankens kreditpolitiska verksamhet kommer att bedrivas så, att bankinstituten under relativt långa tidsperioder kommer att redovisa förhållandevis stora innehav av obligationer. Det synes mot bakgrund härav från rättsskyddssynpunkt angeläget att föreskrifterna enligt den föreslagna lagen utformas så, att man i görligaste mån undviker risker för påfrestningar för bankinstitutens redovisade resultat. För enskilda konkreta fall, där sådan risk kan antas föreligga, har riksbanken att använda sig av de möjligheter till särskilda hänsyn som den föreslagna lagen om kreditpolitiska medel erbjuder.

Bankinspektionen framför också vissa invändningar mot de föreslagna ändringarna i banklagstiftningen och anför bl. a. följande. De föreslagna reglerna om placeringsplikt för att tillgodose det långfristiga kreditbehovet för främst bostäder kan leda till omfattande obligationsinnehav i bankinstituten och stora nedskrivningsbehov vid kursnedgång. För att minska de påfrestningar på det redovisade ekonomiska resultatet, som kan bli följderna därav, föreslår utredningen att obligation skall få upptas till ett värde som grundas på medelräntan under de senaste tio åren på statsobligationer. Enligt gällande bestämmelser får obligation inte upptas över sitt verkliga värde, dvs. marknadsvärdet. En bestämmelse liknande den nu föreslagna gällde före år 1969 för sparbanker och har övergångsvis fått tillämpas av sparbank för obligation förvärvat före nämnda år längst t. o. m. 1973 års bokslut. I den mån obligationer skall betraktas som verkligt likvida tillgångar finns skäl för att endast den nuvarande regeln, som direkt anknyter till marknadsvärdet, skall få tillämpas. Ett sådant betraktelsesätt är dock inte överensstämmande med verkligheten. Obligationerna är vid större utbud inte i reell mening

likvida. Ett huvudsyfte är emellertid här prioriteringen av särskilt bostadsfinansieringen. Mot en strikt tillämpning av gällande regel kan invändas att den i vissa lägen kan få en starkare inverkan på det redovisade ekonomiska resultatet än vad som är motiverat med hänsyn till utvecklingen på något längre sikt. Bankinspektionen kan därför i princip tillstyrka att bankinstituten får möjlighet att i fråga om värdering av obligationer successivt anpassa sig efter ändrade räntelägen.

Den nu föreslagna regeln sträcker sig emellertid enligt bankinspektionen längre än den tidigare bestämmelsen i sparbankslagen, som gällde endast för obligationer utfärdade av staten, allmänna hypoteksbanken och stadshypotekskassan. Beträffande andra fullgoda obligationer föreskrev sparbankslagen visst tillägg till den beräknade medelräntan. Vidare föreslås att ränteberäkningen skall utgå från räntan på enbart statsobligationer. Enligt sparbankslagen grundades medelränteberäkningen på obligationer, som utfärdats av staten, hypoteksbanken och hypotekskassan. Med hänsyn till lagändringens syfte och vad som tidigare gällt bör den nya bestämmelsen tillämpas endast för obligationer som avses i 57 § första stycket A 2 banklagen, dvs. obligationer som utfärdats av staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet, allmän kassa eller inrättning, vars reglemente fastställts av Konungen, eller kreditaktiebolag. Vidare finns det enligt inspektionens uppfattning skäl för att den period för vilken medelräntan beräknas begränsas till fem år. En femårsregel medger bättre anpassning av det bokförda värdet till marknadsvärdet och är att föredra med hänsyn till det allmänna intresset av att redovisningen så långt möjligt visar den aktuella situationen. Enligt inspektionens uppfattning bör också det av utredningen angivna syftet med lagändringen kunna uppfyllas med en femårsregel. Inspektionen föreslår alltså att den särskilda värderingsregeln får tillämpning på obligationer som avses i 57 § första stycket A 2 banklagen och att det värde till vilket obligationerna får upptas grundas på ett medeltal under fem år.

Inspektionen förordar att medelränteberäkningen enligt nu föreslagna lagändringar får grundas på samma slags obligationer som tidigare enligt sparbankslagen, nämligen obligationer, som utfärdats av staten, allmänna hypoteksbanken och stadshypotekskassan. Därmed får räntan på bostadsobligationer ett utslag i medeltalet. Dessutom skulle inspektionens arbete med fastställande av medeltalsvärdet väsentligt underlättas, om det för denna beräkning grundläggande materialet inte förändras. Till skillnad från banklagen och jordbrukskasselagen innehåller sparbankslagen (48 § första stycket 2.) särskilda bestämmelser om värderingen av räntebundna lån. Liknande bestämmelser kom på grund av särbehandling av sparbänkernas värderingsregler inte att införas för affärsbanker och jordbrukskassor. Även dessa institut har emellertid rätt att lämna räntebundna lån, vilket också förekommer i viss om än be-

gränsad utsträckning. Möjligheten av en ökad dylik utlåning kan inte uteslutas. Inspektionen anser därför att den förutnämnda bestämmelsen i sparbankslagen bör i samband med den av utredningen aktualiserade lagändringen tas in även i banklagen och jordbrukskasselagen.

Bankföreningen erinrar om att ett omfattande innehav av obligationer kan, vid en nedgång av obligationskurserna, medföra särskilda påfrestningar för bankernas redovisade resultat. Utredningens förslag till en ändring i banklagstiftningen, så att bankerna kan uppta obligationerna till ett högre bokfört värde än marknadsvärdet, illustrerar att omfattande obligationsinnehav kan medföra allvarliga problem för bankerna. Enligt bankföreningens uppfattning utgör detta ett starkt motiv för att bankerna inte bör åläggas placeringar som är oförenliga med deras verksamhetsinriktning och struktur. Bankföreningen anser det ekonomiskt osunt att söka lösa problemen genom att införa möjligheter att bokföra obligationerna till ett högre värde än verkliga värdet och avvisar därför förslaget om ändring i banklagstiftningen.

6 Departementschefen

6.1 Allmänna synpunkter

Kreditpolitiken ingår som ett viktigt led i den allmänna stabiliseringspolitiken. Tillsammans med finanspolitiken har kreditpolitiken sålunda till huvudsyfte att upprätthålla balans i samhällsekonomin. Kreditpolitiska åtgärder används för att påverka den totala efterfrågan på varor och tjänster så att den hålls inom ramen för tillgänglig produktionskapacitet. I Sverige liksom i de flesta andra länder har kreditpolitiken emellertid använts inte bara för att upprätthålla den inre balansen i samhällsekonomin utan också för att motverka rubbningar i den yttre balansen. De ökade transaktionerna med omvärlden har medfört ett större beroende av utvecklingen på de utländska kreditmarknaderna. Kreditpolitiken har därmed efter hand i ökad grad inriktats på att skapa jämvikt i betalningsströmmarna över gränserna.

Inom ramen för de åtgärder som bedöms nödvändiga för att åstadkomma balans i samhällsekonomin används kreditpolitiken också till att styra de tillgängliga finansiella resurserna i viss riktning så att kreditbehov som är särskilt angelägna skall kunna täckas. Kreditpolitiken måste drivas så att de upplåningsbehov som statsmakternas utgiftsbeslut ger upphov till kan tillgodoses. I Sverige har bostadspolitiken ställt särskilda krav på utformningen av kreditpolitiken. En given utgångspunkt för denna har varit att på kreditmarknaden skapa utrymme för de kreditbehov som följer av de bostadspolitiska program som fastställs av regering och riksdag.

De traditionella kreditpolitiska medlen utgörs av centralbankens dis-

kontopolitik och av marknadsoperationer. Genom diskontot, dvs. den räntesats som riksbanken tillämpar vid utlåning till banker, har riksbanken ett starkt inflytande på bankernas räntesatser vid in- och utlåning. Marknadsoperationer, dvs. centralbankens köp och försäljningar av obligationer eller skattkamarväxlar, påverkar bankernas kassaställning och likviditet och på så sätt också bankernas kreditgivningsförmåga. I Sverige har marknadsoperationer under efterkrigstiden främst företagits i form av riksgäldskontorets upplåning för statens räkning.

Behov har sedan länge förelegat att komplettera de traditionella kreditpolitiska medlen med andra för att avsedda effekter skall kunna nås. I många länder finns möjligheten att ställa krav på bankernas likviditet och kassahållning och att vidta andra, särskilda åtgärder i syfte att göra de traditionella medlen effektivare. Sådana kompletterande kreditpolitiska medel har i Sverige använts sedan lång tid tillbaka. Särskilt under senare år har kreditpolitiska åtgärder av olika slag använts som led i strävandena att upprätthålla den inre och yttre balansen inom samhälls-ekonomi och tillgodose de prioriterade kreditbehoven.

Den senaste översynen på det kreditpolitiska området ledde till den alltjämt gällande kreditpolitiska lagstiftningen från år 1962. Lagstiftningen omfattar tre lagar. Likviditets- och kassakvotslagen (1962: 256), placeringskvotslagen (1962: 257) och ränteregleringslagen (1962: 258). Lagarna har karaktär av fullmaktslagar, vilket innebär att de kan tillämpas efter förordnande av Kungl. Maj:t sedan fullmäktige i riksbanken gjort framställning om det. Lagarna är tidsbegränsade men har efter hand förlängts i perioder om tre år. Genom beslut av 1974 års vårriksdag har lagstiftningen förlängts tills vidare, dock längst till utgången av juni 1975 (prop. 1974: 106, FiU 22, rskr 219).

Likviditets- och kassakvotslagen får tillämpas när det prövas oundgängligen nödvändigt för att uppnå det mål som fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet. Grundtanken bakom lagen är att riksbanken skall ges möjlighet att på ett mera direkt sätt påverka volymen av de tillgångar som bankerna kan disponera för utlåning. Förordnande om likviditetskvot kan tillämpas på bankaktiebolag, sparbanker och centralkassor för jordbrukskredit. Likviditetskvot innebär att krav ställs på att nettobeloppet av ett instituts kassa, skattkamarväxlar, vissa obligationer och andra i lagen angivna likvida tillgångar skall stå i viss relation till institutets samtliga förbindelser med vissa undantag. Genom att statspapper och bostadsobligationer ingår bland de likvida tillgångarna ger ett förordnande om likviditetskvot — vid sidan av syftet att påverka utlåningen totalt sett — också den effekten att statens och bostadsbyggandets kreditbehov prioriteras. Förordnande om kassakvot kan tillämpas på bankaktiebolag. Med kassakvot avses förhållandet mellan bankens medel som inestår på checkräkning i riksbanken och bankens förbindelser. Genom förordnande om kassakvot binds sålunda i

viss utsträckning bankernas kassamedel så att dessa inte kan tas i anspråk för en ökad kreditgivning.

Placeringskvotslagen öppnar möjlighet för riksbanken att i extraordinära situationer direkt styra kapitalmarknadsinstitutens placeringar så att från samhällets synpunkter viktiga finansieringsbehov tillgodoses. Förordnande om placeringskvot får sålunda ges när detta på grund av utomordentliga omständigheter bedöms som nödvändigt för att tillgodose behovet av långfristig kredit åt staten eller för bostadsbyggandet. Lagen kan tillämpas på försäkringsbolagen, sparbankerna, AP-fonden och tidigare också på postbanken. Med placeringskvot avses att en viss andel av ökningen av ett instituts totala placeringar under en bestämd tidsperiod skall redovisas i förbindelser, som utfärdats av staten, eller i bostadsobligationer eller i vissa andra prioriterade tillgångar. Lagens extraordinära natur kommer till uttryck bl. a. i att kvoten, högst 80 %, skall fastställas av Kungl. Maj:t.

Ränteregleringslagen innehåller regler om anmälningskyldighet beträffande räntesatser m. m. och ändringar i dem, om maximiränta eller minimiränta för inlåning på bankräkning och om maximiränta för utlåning från bankinstitut, försäkringsbolag och AP-fonden. Lagen innehåller också regler om emissionskontroll. Riksbanken kan sålunda förskriva att obligationer, förlagsbevis eller andra skuldebrev, som är avsedda för den allmänna rörelsen, inte utan riksbankens tillstånd får utges av annan än riksgäldskontoret och att andra skuldebrev än de nu nämnda inte får utan sådant tillstånd utges av kreditaktiebolag. Förordnande i fråga om ränta eller emissionskontroll får enligt lagen ges bara om det på grund av utomordentliga omständigheter är påkallat för att uppnå det mål som fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet.

Förordnande med stöd av likviditets- och kassakvotslagen har meddelats vid tre tillfällen. Kassakvoter gällde för affärsbankerna under tiden den 2 januari—den 15 februari 1968. För samma bankinstitut gäller vidare förordnande om likviditetskvot sedan den 4 mars 1969 och nytt förordnande om kassakvot sedan den 22 juli samma år. Ränteregleringslagen och placeringskvotslagen har däremot aldrig tillämpats. Även om den kreditpolitiska lagstiftningen tillämpats endast i den nyss angivna omfattningen har den emellertid haft betydelse som bakgrund och mönster för olika kreditpolitiska överenskommelser mellan riksbanken och kreditinstituten och även för rekommendationer från riksbankens sida. Under åren 1969—1971 gällde i detta avseende placeringsregler motsvarande placeringskvoter för sparbankerna, postbanken, försäkringsbolagen och AP-fonden. Fr. o. m. år 1972 skedde en samordning för sparbankerna och postbanken genom en överenskommelse som innebar att placeringsreglerna ersattes av likviditetskvoter. För jordbrukskasserörelsen gällde före år 1972 en rekommendation om marginella likviditets-

kvoter, där ökningen av likvida tillgångar satts i relation till inlåningsökningen. Därefter har för centralkassorna gemensamt gällt likviditetskvoter av samma slag som gäller för affärsbankerna. Riksbanken har i fråga om försäkringsbolagen vid flera tillfällen genom överenskommelser eller rekommendationer bestämt minimikvoter mellan ökningen i prioriterade och ökningen av totala placeringar. I sammanhanget bör även nämnas de överenskommelser som i år och förra året träffades mellan delegationen för bostadsfinansiering och bankinstituten, varigenom dessa institut åtog sig att i viss omfattning öka sitt nettoinnehav av bostadsobligationer. Jag vill också erinra om den serie överenskommelser som i november 1970 träffades mellan riksbanken och bankinstituten med anledning av de höjningar av utlåningsräntorna som vissa banker hade företagit samma år. Genom överenskommelserna fastställdes bl. a. regler för bankernas räntesättning i framtiden. Överenskommelserna svarade i vissa hänseenden mot bestämmelser i ränteregleringslagen. Vidare har riksbanken enligt en överenskommelse från år 1952 utövat kontroll över emissioner av obligationer och förlagsbevis på samma sätt som skulle ha varit fallet vid en tillämpning av ränteregleringslagens regler om emissionskontroll.

År 1971 tillkallade jag sakkunniga för att göra en översyn av den kreditpolitiska lagstiftningen. I direktiven för utredningen pekade jag på vissa frågor som borde behandlas av de sakkunniga. Mot bakgrund av den samordning av bankinstitutens rörelseregler som genomfördes år 1969 borde de sakkunniga undersöka möjligheterna till en samordning av regelsystemet för dessa institut också i den kreditpolitiska beredskapslagstiftningen. Frågan om införande av regler som ger möjlighet att maximera viss utlåning, s. k. utlåningstak, borde också utredas. Vidare kunde finnas skäl att i lagstiftningen skriva in regler som gör det möjligt att ålägga bankinstitut att lämna byggnadskrediter för projekt som ingår i det årliga bostadsbyggnadsprogrammet för det fall överenskommelse mellan delegationen för bostadsfinansiering och bankinstituten inte kunde nås. Jag anförde vidare att de sakkunniga borde företa en allmän översyn av den kreditpolitiska beredskapslagstiftningen och föreslå de ändringar och åtgärder som var motiverade med hänsyn till utvecklingen på kreditmarknaden och inom bostadspolitiken och till vuna erfarenheter i fråga om tillämpning av lagarna och överenskommelser av liknande innebörd. Som framgår av vad jag inledningsvis anført redovisade utredningen i början av år 1974 resultatet av sitt uppdrag i betänkandet (Ds Fi 1974: 2) Kreditpolitiska medel.

I betänkandet framhåller utredningen att utredningsuppdraget gällt att göra en teknisk översyn av lagstiftningen byggd på erfarenheterna av användandet av kreditpolitiska medel och med hänsyn tagen till de olika ändringar på kreditmarknaden som ägt rum. Utredningen går däremot inte in på frågan hur fördelningen i olika situationer bör vara mellan å

ena sidan de traditionella kreditpolitiska medlen, dvs. marknadsoperationer och räntepolitik, och å andra sidan de i lagstiftningen ingående kreditpolitiska instrumenten. Enligt utredningen skall dess förslag ses som ett försök att inom lagstiftningens ram inordna de medel som faktiskt utnyttjas eller kan tänkas bli utnyttjade inom kreditpolitiken.

Utredningen föreslår att reglerna om de kreditpolitiska medlen församman i en enda lag. Denna skall i likhet med de nuvarande lagarna ha karaktär av fullmaktslag innebärande att ett förordnande enligt lagen utfärdas av Kungl. Maj:t efter framställning av fullmäktige i riksbanken. Ett huvuddrag i lagförslaget är att i lagtexten ange enbart ramar och riktlinjer för de olika instrumenten och att överlåta detaljregleringen åt riksbanken genom att banken utfärdar föreskrifter som skall gälla sedan Kungl. Maj:t meddelat förordnande. Bakgrunden till förslaget att slopa den nuvarande detaljregleringen i lag är att denna, t. ex. i fråga om beräkningen av likviditetskvoter, enligt utredningen i vissa fall kan lägga hinder i vägen för en ändamålsenlig tillämpning av ett förordnande om kreditpolitiskt medel. Ett annat huvuddrag i förslaget är att de skilda bankgrupperna behandlas på ett likartat sätt. Detta innebär bl. a. att ett förordnande om kassakvoter skall kunna utfärdas för samtliga bankinstitut samt att den nuvarande liberalare specialregeln för Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank vid beräkningen av likviditetskvoter föreslås upphöra att gälla. Utredningen föreslår att de kreditpolitiska instrument som ingår i den gällande lagstiftningen skall — med en något ändrad terminologi — ingå även i den nya lagen. Lagförslaget innehåller sålunda regler om likviditetskrav, kassakrav, emissionskontroll, placeringsplikt och räntereglering. Dessutom föreslås att lagstiftningen utökas med två nya kreditpolitiska instrument, nämligen dels utlåningsreglering (s. k. utlåningstak) som innebär att bankerna kan åläggas att hålla sin utlåning under en viss nivå, dels skyldighet för bankinstitut att lämna byggnadskredit för särskilt angivna byggnadsföretag, för vilka statligt bostadslån utgår eller kommer att utgå, s. k. särskild placeringsplikt. Den nya lagen föreslås inte bli tidsbegränsad.

Några remissinstanser — bl. a. bankföreningen, sparbanksföreningen samt en minoritet av riksbanksfullmäktige och en minoritet av riksgäldsfullmäktige — hävdar att en ny kreditpolitisk lagstiftning inte bör genomföras förrän resultatet av bostadsfinansierings- och kapitalmarknadsutredningarnas arbete föreligger. Industriförbundet föreslår att det framlagda utredningsförslaget överlämnas till kapitalmarknadsutredningen för vidare behandling av denna utredning. Det framhålls bl. a. att ett av den föreslagna lagstiftningens huvudsyften är att underlätta finansieringen av bostadsbyggandet och att en kommande reform i fråga om bostadsfinansieringen bör avvaktas innan de kreditpolitiska instrumenten fixeras. En ny kreditpolitisk lagstiftning anses också kunna bli påverkad av den mera övergripande bedömning av kredit- och kapital-

marknadsproblemen som skall ske inom kapitalmarknadsutredningen. Bankföreningen menar att utredningsförslaget inte kan betraktas enbart som en lagteknisk översyn utan också måste anses innefatta ställningstaganden till hur kreditpolitiken skall föras i framtiden. I anslutning här till anlägger bankföreningen vissa principiella synpunkter på frågan hur kreditpolitiken bör utformas för att negativa verkningar på samhällsekonomin skall kunna undvikas. Bankföreningen framhåller att användningen av kreditpolitiska instrument måste anpassas så mjukt som möjligt till konjunkturväxlingarna. Den naturliga rollfördelningen mellan kreditpolitik och finanspolitik måste därför enligt bankföreningen iakttas i högre grad än som skett under senare år. Föreningen framhåller bl. a. att statsmakternas krav på bibehållen prioritering av bostadssektorns kreditbehov också i åtstramningstider medfört skadeverkningar för låntagare inom andra samhällssektorer genom att dessas långsiktiga planering allvarligt försvårats. Resonemanget utmynnar i åsikten att det vore bättre att subventionera bostadssektorns kostnad över statsbudgeten i stället för att lösa problemet genom ransonering och prisreglering på kreditmarknaden. Bankföreningen framhåller vidare att de generella penningpolitiska medlen — öppna marknadsoperationer, inkl. statskuldspolitiken, och diskontopolitik — i första hand måste användas för att kreditpolitiken skall bli ett effektivt instrument i stabiliseringspolitiken.

Dessa och liknande synpunkter som framkommit under remissbehandlingen ger mig anledning att något beröra den under senare år förda kreditpolitiken. Till en början vill jag uppehålla mig vid hur kreditpolitiska åtgärder som led i den allmänna ekonomiska politiken använts för att uppnå de stabiliseringspolitiska målen. Jag vill också beröra frågan om bostadsbyggandets finansiering och dess betydelse för utformningen av den kreditpolitiska lagstiftningen.

I slutet av år 1968 började landets valuta-reserv att minska kraftigt. Minskningen fortsatte i ökad takt under första halvåret 1969. Valutaför-lusterna orsakades inte enbart av en svag bytesbalans utan också av ett allt större kapitalutflöde från Sverige till utlandet. Ungefär samtidigt som valutaavtappningen började sätta in, förbyttes den inhemska tidigare måttliga tillväxten i produktion och efterfrågan på varor och tjänster i en brant stegring och övergick under året till en högkonjunktur med starkt tryck på produktionskapaciteten. En rad kreditpolitiska åtgärder vidtogs i syfte att minska bankernas utlåningsexpansion och därigenom motverka valutautströmningen och det begynnande övertrycket inom ekonomin. I februari 1969 höjdes diskontot med 1 % till 6 %. Denna åtgärd var motiverad främst av det växande gapet till den internationella räntenivån och det därav föranledda kapitalutflödet. I februari samma år utverkade riksbanken också förordnande om likviditetskvoter för affärsbankerna enligt likviditets- och kassakvotlagen. Ett underskridande

av kvoterna medförde straffavgifter. De fastställda kvoterna — 30 % för de fem största bankerna och för Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank samt 24 % för övriga affärsbanker — låg 4,5—5 procentenheter högre än de tidigare av riksbanken rekommenderade kvoterna till följd av något ändrade beräkningsregler.

Åtgärderna mot affärsbankerna kombinerades med överenskommelser om olika placeringsregler för sparbankerna, postbanken, AP-fonden och försäkringsbolagen. Reglerna innebar att en viss kvot av institutens placeringar skulle avse prioriterade tillgångar, i huvudsak statspapper och bostadsobligationer eller andra krediter för bostadsbyggandet. Med centralkassorna för jordbrukskredit överenskomms att en viss del av inlåningsökningen skulle placeras i kassa, obligationer och vissa andra likvida tillgångar.

Trots åtstrammingsåtgärderna i början av år 1969 fortsatte kreditexpansionen som en följd av uppgången i den svenska konjunkturen. Kreditexpansionen kunde inte anses förenlig med en balanserad ökning av inhemsk efterfrågan och produktion. Med hänsyn härtill men också på grund av en ny stark minskning av valutareserven höjdes riksbankens diskonto i juli samma år med ytterligare 1 % till 7 %. I samma månad förordnades också om kassakvoter för affärsbankerna enligt likviditets- och kassakvotlagen. Åtgärden innebar att varje affärsbank vid varje dags slut skulle hålla ett belopp på checkräkning i riksbanken motsvarande 1 % av den lagstadgade likviditetskvotens nämnare vid utgången av månaden före närmast föregående kalendermånad. Underskreds kassakvoten måste banken utge en tilläggsränta på underskottet. Vidare vidtogs åtgärder för en direkt begränsning av bankernas upplåningsmöjligheter i riksbanken. Sålunda begränsades denna upplåning för vissa affärsbanker genom individuella limiter. Dessa utgjorde tak för upplåningen och justerades efter hand, bl. a. med hänsyn till i vilken utsträckning bankerna visat återhållsamhet i sin utlåning till andra ändamål än bostadsbyggandet. Resultatet av de olika åtgärderna för att dämpa kreditexpansionen blev att utestående lån till nämnda ändamål under andra halvåret 1969 sjönk 2 miljarder kr. mot en ökning med drygt 1,5 miljarder kr. under motsvarande period år 1968.

Föreskrifterna om likviditetskvoter och kassakvoter kvarstod oförändrade under år 1970. Systemet med individuella limiter i fråga om affärsbankernas upplåning i riksbanken behölls också. Under första kvartalet 1970 ökade affärsbankernas utlåning till andra ändamål än bostadsbyggandet starkt. Mot bakgrund av de inflationistiska tendenserna i den svenska ekonomin och ett växande underskott i bytesbalansen träffades i april samma år en uppgörelse mellan riksbanken och affärsbankerna med undantag av Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank om ett s. k. utlåningstak. Bankerna åtog sig — var bank för sig — att hålla sin utlåning, exkl. bostadsbyggnadskrediter, under ett tak bestämt med utlå-

ningsvolymen vid utgången av år 1969 som bas. Maximum för utlåningen skulle vara 106 % för maj och 105 % för juni och föll sedan till 104 % vid årets slut. Vid överskridande gällde vissa sanktioner.

Högkonjunkturen under åren 1969 och 1970 följdes under år 1971 av en påtaglig avmattning i den inhemska efterfrågan. Vad gäller handeln med utlandet skedde ett kraftigt omslag i handelsbalansen från ett stort underskott under år 1970 till ett betydligt större överskott under år 1971. Mot bakgrund av utvecklingen av konjunkturläget kunde kreditpolitiken göras mera expansiv. Utlåningstaket slopades i början av året och riksbankens diskonto sänktes etappvis ned till 5 %. Likviditetsläget för bankerna lättade efter hand och under åren 1971—1972 hade affärsbankerna knappast några svårigheter att uppfylla gällande krav på likviditetskvoter. För övriga bankinstitut träffades i slutet av år 1971 en överenskommelse som innebar att hittills gällande placeringsregler med verkan från år 1972 ersattes av likviditetskvoter. Denna omläggning låg i linje med den några år tidigare genomförda samordningen av banklagstiftningen och underlättades av det lätta kreditläge som då rådde.

Den ekonomiska utvecklingen under år 1973 präglades av en mycket stark efterfrågan på svenska exportprodukter och en förhållandevis svag inhemsk efterfrågan. Genom överskott i bytesbalansen ökade valutareserven starkt. Kraven på likviditetskvoter och kassakvoter behölls under året.

Den tidigare mycket gynnsamma utvecklingen av valutareserven bröts vid mitten av februari 1974. Utflödet av valutor accelererade efter hand. Under årets tre första månader minskade riksbankens valuta-innehav med nästan 1 600 milj. kr. I första hand för att söka bromsa detta valutautflöde tillkännagav riksbanken den 2 april 1974 vissa åtgärder. Riksbankens diskonto höjdes fr. o. m. den 3 april från 5 % till 6 %. Den långa räntan höjdes med 1/2 % — för stats- och bostadsobligationer till 7 1/2 % och för kommun- och industriobligationer till 7 3/4 %, i vissa fall högre. Affärsbankernas kassakvotskrav höjdes fr. o. m. den 5 april från 1 % till 5 %, vilket medförde en betydande upplåning i riksbanken från affärsbankernas sida. Reglerna för bankernas upplåning i riksbanken har sedan år 1970 varit sådana att en bank får låna till diskontot ett belopp motsvarande 75 % av bankens eget kapital. På överskjutande belopp tar riksbanken ut en ränta på 2 % över diskontot. Samtidigt med diskontohöjningen och kassakvotshöjningen höjdes skattkamarväxeldiskontot från 2 % till 8 %. Räntesatsen på bankernas inlåning på särskilda räkningar (större belopp, vanligen från kommuner och företag) steg därmed också till omkring 8 %.

Samtidigt med diskonto- och kassakvotshöjningen uppmanade riksbanken affärsbankerna att dämpa ökningstakten i sin övriga utlåning (dvs. exkl. bostadsbyggnadskrediter). Denna hade under andra hälften

av år 1973 börjat öka i en allt snabbare takt. Sparbankerna och central-kassorna informerades av riksbanken om att dämpningen av affärsbankernas övriga utlåning inte fick utnyttjas för någon kreditexpansion från deras sida.

Syftet med den under våren 1974 vidtagna åtstramningen av kreditpolitiken var framför allt att förmå företagen till en finansiering utomlands i större utsträckning än tidigare men även att åstadkomma en dämpning av kreditefterfrågan, vilken från allmänna synpunkter var önskvärd. Riksbanken medgav vidare under våren att affärsbankerna höjde räntan — utöver vad som följt av diskontoändringen — på framför allt vissa företagskrediter. Räntegledningen hos affärsbankerna skulle dock inte få överstiga 0,2 % räknat på hela lånestocken. Räntan på bostadsbyggnadskrediter skulle inte få höjas. Som en följd av detta medgivande höjde affärsbankerna fr. o. m. den 24 maj räntan på krediter i räkning med 1/4 %. Sedermera har räntehöjningar skett även för andra låntyper. Även för sparbankerna har en begränsad räntegledning medgivits.

Samtidigt som valutareserven minskade mycket kraftigt under första halvåret 1974 ökade bankernas tidsbundna fordringar på utländska banker i snabb takt. Ökningen hängde framför allt samman med den mycket kraftiga tillväxten av behållningen på bankernas s. k. valutakonton. Den betydande ränteskillnaden mellan Sverige och utlandet samt starka kursförväntningar syntes ha medfört en motvilja hos exportörerna att växla in sina valutainkomster till svenska kronor. Exportörerna valde i stället att i stor utsträckning placera sina valutainkomster på ett valutakonto i svensk bank. På dessa medel erhöll de en ränteavkastning som ungefär motsvarade räntan i valutans hemland. Eftersom de svenska bankerna är skyldiga att hålla en motsvarande täckning som fordran på utländsk bank, påverkar dessa valutakonton bankernas valutaställning. En stor del av utflödet från den centrala valutareserven har således använts för att finansiera dessa valutakonton. För att åstadkomma en minskning av behållningarna på valutakontona och samtidigt erhålla en ökning av riksbankens valutainnehav beslöt valutastyrelsen under våren att på medel som insätts på valutakonto efter den 18 juni 1974 skall någon ränta inte utgå. Avtappningen av valutareserven fortsatte emellertid. Valutautflödet var väsentligt större än vad som motsvarade utvecklingen av utrikeshandeln och andra löpande transaktioner. En viktig förklaring härtill var att den svenska räntenivån även efter diskontohöjningen i april internationellt sett var låg, vilket medförde att utnyttjandet av finansieringsmöjligheter i utlandet var mindre attraktivt för det svenska näringslivet. Riksbanken beslöt därför att höja diskontot fr. o. m. den 16 augusti med ytterligare 1 % till 7 %. I samband härmed höjdes den långa räntan med 1/2 %.

Ett brett register av kreditpolitiska åtgärder har sålunda kommit till

användning under senare år. Kreditpolitiken har delvis haft till mål att motverka rubbningar i den yttre balansen. Spekulative, snabba skiftningar i kapitalrörelserna, t. ex. i samband med förväntningar om revalvering eller devalvering av olika valutor eller mot bakgrund av uppkommande skillnader i räntenivån i förhållande till utlandet, har påkallat kreditpolitiska åtgärder. De kreditpolitiska åtgärderna har också satts in när den svenska konjunktursituationen varit sådan att kredit- och likviditetsåstramande åtgärder varit påkallade för att möta tendenser till överhettning i den svenska ekonomin. Den förda kreditpolitiken har haft avsedd effekt när det gällt att begränsa en alltför kraftig expansion av utlåningen och slå vakt om valutareserven. Självfallet finns utrymme för olika uppfattningar när det gäller såväl den förda kreditpolitiken som den framtida utformningen av kreditpolitiken. Utan att här gå närmare in på dessa spörsmål anser jag mig kunna konstatera att erfarenheterna av kreditpolitiken under senare år visar betydelsen av att det finns ett brett register av kreditpolitiska instrument som i varierande grad kan sättas in för att snabbt och effektivt motverka rubbningar i den inre och yttre samhällsekonomiska balansen. I likhet med utredningen och flertalet remissinstanser anser jag, att det är erforderligt att mot bakgrund av erfarenheterna nu se över den gällande lagstiftningen. Även med tanke på den osäkerhet som alltjämt råder på den internationella kreditmarknaden och för att förbättra möjligheterna att möta rubbningar i de utrikes betalningsströmmarna anser jag det angeläget att den kreditpolitiska lagstiftningen nu omprövas.

Ett viktigt syfte med den kreditpolitiska lagstiftningen är att skydda statens och bostadsbyggandets kreditbehov. Bostadspolitiska överväganden har haft en väsentlig betydelse för utformningen av de kreditpolitiska instrumenten och av den förda kreditpolitiken. Vissa av de kreditpolitiska instrumenten är ägnade att trygga bostadssektorns behov av långfristiga krediter. Vid beräkning av likviditetskvoter prioriteras bl. a. bostadsobligationer genom att de räknas in bland de likvida tillgångarna. Placeringskvotslagen har till direkt ändamål att tillgodose statens och bostadsbyggandets behov av långa lån. Som tidigare nämnts gäller för affärsbankerna sedan år 1969 förordnande om likviditetskvoter enligt likviditets- och kassakvotslagen. För sparbankerna gällde överenskommelser med riksbanken om placeringskvoter fram till år 1972, då dessa genom en överenskommelse med riksbanken ersattes av likviditetskvoter. Även för jordbrukets centralkassor gäller en överenskommelse om likviditetskvoter. För försäkringsbolagen och AP-fonden brukar gälla årliga rekommendationer eller överenskommelser om placeringsriktningen. Mot bakgrund av den starka ökning av oavlyftade byggnadskrediter — dvs. de krediter som gäller under byggnadstiden — som skedde under åren 1971 och 1972 uppdrog regeringen år 1972 åt delegationen för bostadsfinansiering att förhandla med affärsbankerna för att

få dessa att öka sina förvärv av långfristiga bostadsobligationer. Förhandlingarna ledde till en uppgörelse i juni 1973, som i huvudsak innebär att affärsbankerna under året skulle dels öka sitt innehav av bostadsobligationer med 1 500 milj. kr., dels omvandla 1 000 milj. kr. utestående byggnadskrediter till s. k. mellankrediter med räntevillkor motsvarande vad som gällde för hypotekslån. Delegationen träffade därefter uppgörelser också med AP-fonden, sparbankerna och postbanken om att dessa institut skulle förvärva bostadsobligationer. Med hänsyn till de fortsatta svårigheterna att i tillräcklig omfattning placera bostadsobligationer på kapitalmarknaden fick delegationen i maj 1974 till stånd en ny överenskommelse med affärsbankerna, sparbankerna, postbanken och jordbrukskasserörelsen. Uppgårelsen avser år 1974 och innebär att bankerna åtagit sig att bidra med ca 4 000 milj. kr. till finansiering av färdiga fastigheter. Bidraget skall huvudsakligen ske genom en ökning av nettoinnehavet av bostadsobligationer. En mindre del av beloppet får användas för omvandling av byggnadskrediter till mellankrediter.

Den prioritering av bostadsbyggandet som sker på kreditmarknaden grundas på de bostadsbyggnadsprogram som fastställs av regering och riksdag. Den ingående planering av bostadsbyggandet som sker genom politiska och administrativa beslut avser förutom byggnadsvolymen också de enskilda projektens lokalisering och tidpunkter för deras igångsättande. Med utvecklingen mot allt större precisering i fråga om de årliga bostadsprogrammen har behovet av att byggnadskrediter ställs till förfogande i tillräcklig omfattning och på rätta tider ökat starkt. Problemet har fr. o. m. år 1967 lösts genom årliga överenskommelser mellan delegationen för bostadsfinansiering och bankinstitutet. Genom dessa uppgörelser har byggnadskrediter för statligt belånade byggnader kunnat säkerställas. Den senaste överenskommelsen träffades i januari 1974. Mot bakgrund av att bostadsbyggnadsplanen för år 1974 ger utrymme för ca 75 000 statligt belånade lägenheter och 8 000 lägenheter utan statliga lån har företrädare för affärsbankerna, sparbankerna, postbanken och jordbrukskasserörelsen förklarat sig vilja medverka till att byggnadskrediter till ett belopp av ca 9 660 milj. kr. — inberäknat krediter till kommuner avseende tomträttsmark — säkerställs för statligt belånade nybyggnader och ombyggnader samt också till att ställa krediter till förfogande för det bostadsbyggande som sker utan statliga lån.

Den serie kreditpolitiska åtgärder och överenskommelser, som haft till syfte att trygga bostadsbyggandets behov av långfristiga krediter, har tillkommit med placeringskvotslagen som bakgrund. Kreditpolitiken måste också i fortsättningen kunna föras så att det inom ramen för en från stabiliseringssynpunkt godtagbar kreditvolym kanaliseras medel till bostadssektorn i den omfattning och takt som krävs för att de av statsmakterna antagna bostadsbyggnadsprogrammen skall kunna förverkligas. Det är därför viktigt att den kreditpolitiska lagstiftningen inrymmer

ändamålsenliga instrument som kan tillgripas då andra lösningar inte står till buds.

Det är självfallet önskvärt att uppkommande problem i fråga om bostadsbyggandets finansiering också i fortsättningen i första hand löses i samförstånd med kreditinstituten. Enligt min mening bör emellertid, för den händelse överenskommelse inte skulle kunna nås, den kreditpolitiska lagstiftningen ges en utformning som bättre än f. n. svarar mot önskemålet att bostadsbyggandets kreditbehov skall kunna tillgodoses. I flera remissyttranden understryks också behovet av ändringar i nu berörda avseenden i enlighet med vad utredningen föreslagit.

Som jag förut nämnt har några remissinstanser ifrågasatt, om man inte borde vänta med översynen av den kreditpolitiska lagstiftningen tills kapitalmarknadsutredningens betänkande föreligger.

Kapitalmarknadsutredningen har i sitt remissyttrande över boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas betänkande (SOU 1974: 17) Solidarisk bostadspolitik diskuterat problemen kring bostadspolitik och bostadsfinansiering sedda från kreditmarknadssynpunkt. Utredningen konstaterar att växande krav med all sannolikhet kommer att ställas på kreditpolitiken i framtiden. Frågan om man bör vänta med en översyn av den kreditpolitiska lagstiftningen, tills pågående utredningar om kapitalmarknaden och bostadsfinansieringen slutförts, är emellertid beroende av hur en ny kreditpolitisk lagstiftning utformas. Väljs den föreslagna metoden att i lagen i huvudsak enbart ge vissa grundläggande regler, kan tillämpningen av lagstiftningen, som majoriteten av riksbanksfullmäktige framhåller i sitt yttrande, lätt anpassas till omläggningar av bostadsfinansieringssystemet. Som framgår av det följande föreslår jag att lagstiftningen i enlighet med utredningens förslag utformas som en ramlagstiftning med möjligheter för riksbanken att utforma de föreskrifter som behövs för tillämpningen. Med hänsyn härtill anser jag, i likhet med majoriteten inom fullmäktige, att det saknas bärande skäl för att skjuta upp en reform av den kreditpolitiska lagstiftningen. En samlad översyn av den kreditpolitiska lagstiftningen på grundval av det föreliggande utredningsförslaget bör därför komma till stånd nu.

Jag vill redan här slå fast att i den nya kreditpolitiska lagstiftningen bör i enlighet med utredningens förslag ingå dels medel som motsvarar de som finns i de gällande tre lagarna, dels två nya medel, utlåningsreglering och särskild placeringsplikt. Jag kommer att i de olika avsnitten om de kreditpolitiska medlen närmare behandla de motiv som finns för att lagstiftningen bör ha denna omfattning.

De gällande kreditpolitiska lagarna har karaktär av beredskapslagstiftning. Detta innebär att lagarna tillämpas, om den i visst fall eftersträfvade ordningen inte kunnat nås genom rekommendationer till eller genom överenskommelser med berörda institut. Karaktären av bered-

skapslagstiftning framgår av samtliga tre lagar. I likviditets- och kassakvotlagen får sålunda förordnande om likviditets- eller kassakvot meddelas, om det prövas oundgängligen nödigt för att uppnå det mål som fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet. För tillämpning av placeringskvots- och ränteregleringslagarna krävs att det skall föreligga utomordentliga omständigheter. Placeringskvoter, räntereglering och emissionskontroll är sålunda enligt gällande lagstiftning att anse som extraordinära medel under det att likviditets- och kassakvoter kan anses som medel som mera normalt kan komma till användning inom kreditpolitiken. Utredningen föreslår att placeringsplikt och räntereglering också i fortsättningen skall betraktas som extraordinära medel och att även det nya instrumentet utlåningsreglering skall ha karaktären av extraordinant medel. För tillämpningen av dessa medel skall enligt lagförslaget därlör krävas synnerliga skäl. Emissionskontroll bör enligt utredningen däremot betraktas som ett normalt inslag i kreditpolitiken.

Under remissbehandlingen har av bl. a. bankföreningen framhållits vikten av att behovet av kreditpolitiska ingripanden i första hand tillgodoses genom överenskommelser mellan riksbanken och berörda institut. Enligt bankföreningens mening bör även emissionskontroll betraktas som ett extraordinant medel. Bankföreningen anser vidare att det tydligare bör framgå att andra medel än likviditets- och kassakrav är förbehållna extraordinära situationer och föreslår därför att, efter mönster från gällande lagstiftning, i lagtexten anges att de extraordinära medlen skall få användas endast när det på grund av utomordentliga omständigheter är nödvändigt för att uppnå fastställda penningpolitiska mål.

Enligt min mening bör den kreditpolitiska lagstiftningen liksom f. n. sättas i tillämpning först när behov av ingripanden på det kreditpolitiska området uppkommer och behövlig restriktivitet på kreditmarknaden inte kunnat nås genom rekommendationer till och överenskommelser med de berörda instituten. De kreditpolitiska medlen kan emellertid inte jämföras i vad avser behovet av tillämpning. Även fortsättningsvis kommer det att finnas ett permanent behov av att kunna påverka bankinstitutets kreditgivning via likviditets- och kassakrav. Användningen av dessa instrument får således anses som normala inslag i kreditpolitiken. Även emissionskontroll bör — som jag kommer att ange i det följande — anses som ett normalt inslag i kreditpolitiken. Detta innebär — såvitt nu kan bedömas — att det blir nödvändigt att tillämpa lagreglerna om emissionskontroll, om den kontroll som sedan länge är etablerad på frivillig grund inte skulle visa sig tillräcklig. Vad gäller övriga kreditpolitiska medel som avses ingå i lagstiftningen delar jag utredningens och remissinstansernas uppfattning att de bör betraktas som extraordinära medel. I enlighet med utredningens förslag bör detta markeras genom att de får tillämpas endast om synnerliga skäl föreligger. Detta innebär att dessa medel bör komma till användning endast i svärbemästrade situa-

tioner, där det inte går att efter överläggningar med berörda institut nå den eftersträvade effekten.

Utredningen föreslår att de olika grupperna av bankinstitut — i motsats till vad som är fallet f. n. — skall behandlas på likartat sätt i den kreditpolitiska lagstiftningen. Förslaget grundas på det förhållandet, att de skilda bankgrupperna genom 1969 års samordnade banklagstiftning fått likartade rörelseregler. Den konkurrensneutralitet som åsyftades med den nya banklagstiftningen föranleder enligt utredningen att också den kreditpolitiska lagstiftningen görs konkurrensneutral för de olika bankgrupperna. Riksbanken bör dock enligt utredningen ges möjlighet att i sina tillämpningsföreskrifter differentiera kraven mellan olika institut där detta anses lämpligt. Utredningen föreslår därför samma lagregler för såväl affärsbanker som sparbanker och jordbrukets kreditkassor. Förslaget utsätts för kritik i några remissyttranden. Bankinspektionen framhåller att, oavsett den genomförda samordningen av bankernas rörelseregler, stora skillnader kvarstår i fråga om de skilda bankgruppernas struktur och inriktning. Bl. a. pekar inspektionen på att väsentliga skillnader föreligger mellan bankgruppernas engagemang i lån till bostadssektorn. Med hänsyn till svårigheterna att utforma lagstiftningen så att den i alla lägen beaktar de olikheter som faktiskt föreligger mellan olika bankinstitut godtar inspektionen dock den princip om enhetliga regler för bankinstitut som lagförslaget bygger på. Inspektionen godtar dock inte utredningens förslag att ta bort nuvarande specialregler för Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank i fråga om beräkningen av likviditetskvot. Sparbanksföreningen och jordbrukskasseförbundet är också kritiska mot utredningens strävan efter enhetliga regler för de olika typerna av bankinstitut och framhåller att en strikt tillämpning av utredningens princip om enhetlighet i lagstiftningen kan få negativa följder för sparbanker resp. kreditkassor. Sparbanksföreningen anser det angeläget att i propositionen klart anges att i den praktiska tillämpningen hänsyn måste tas till den faktiska strukturen hos bankinstitut. Enligt jordbrukskasseförbundet bör den nödvändiga differentieringen komma till klart uttryck i lagtexten.

För egen del finner jag det naturligt att den kreditpolitiska lagstiftningen i formellt hänseende utformas mot bakgrund av att väsentligt likartade rörelseregler gäller för de olika bankgrupperna. Olika bankinstitut som tillämpar banklagstiftningen på i stort sett likartat sätt bör sålunda omfattas av samma kreditpolitiska regler, oavsett om det är fråga om affärsbanker, sparbanker eller kreditkassor. I den mån väsentliga skillnader föreligger mellan olika institut i fråga om inriktningen av rörelsen kan det dock finnas behov av att tillämpa ett kreditpolitiskt instrument olika mellan sådana institut. Jag delar uppfattningen att i lagen bör öppnas möjlighet till differentiering mellan de olika bankinstitut. I regeringens förordnande bör sålunda anges, vilka institut som omfattas

av ifrågavarande kreditpolitiska instrument. Vidare bör riksbanken kunna behandla ett enskilt institut i särskild ordning, skilja mellan små och stora banker eller särbehandla banker med rörelse av speciell natur, t. ex. Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank. Enligt min mening är det inte behövt att — som jordbrukskassförbundet föreslagit — i lagtexten ge närmare regler om olika alternativ för differentiering. Jag förordar sålunda i enlighet med utredningens förslag att den kreditpolitiska lagstiftningen utformas enhetligt för de olika grupperna av bankinstitut. Till frågan om särskilda regler bör gälla vid beräkning av likviditetskvot för sparbanks- och jordbrukskassrörelsernas centralbanker återkommer jag i det följande.

Några remissinstanser har berört utredningens uttalande om att det kan finnas anledning att pröva behovet av en kreditpolitisk reglering även för finansiella fonder, fondmäklare och s. k. finansieringsföretag, om dessas kreditgivning skulle öka väsentligt. Bankinspektionen, konjunkturinstitutet och majoriteten av riksbanksfullmäktige förordar att en utredning tillsätts med syfte att göra den kreditpolitiska lagstiftningen tillämplig på de finansieringsföretag och andra som står utanför den organiserade kreditmarknaden. Även jag anser att det finns goda skäl för en sådan vidgning av den kreditpolitiska lagstiftningens tillämpningsområde. Jag kommer att inom den närmaste framtiden ta ställning till den fortsatta handläggningen av frågan.

Utredningens förslag att i lag ange enbart ramarna och riktlinjerna för tillämpningen av de kreditpolitiska instrumenten och överlåta åt riksbanken att utfärda närmare föreskrifter för tillämpningen har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. Majoriteten av riksbanksfullmäktige framhåller fördelarna med utredningens lösning. Denna ger sålunda enligt riksbanksfullmäktige en större allsidighet och anpassbarhet hos de kreditpolitiska medlen så att det blir lättare än f. n. att möta förändringar på kreditmarknaden vare sig det gäller penningmarknadens arbetssätt, AP-fondens roll på kapitalmarknaden eller införandet av nya system för bostadsfinansieringen.

Mot förslaget att slopa den nuvarande detaljregleringen i lag har emellertid också anförts kritiska synpunkter. Sålunda ifrågasätter en minoritet inom riksbanksfullmäktige och bankföreningen, om de föreslagna delegationsbestämmelserna är förenliga med den nya regeringsformen (nya RF). I remissyttrandena hänvisas till ett departementschefsuttalande i propositionen med förslag till ny regeringsform (prop. 1973: 90 s. 209). Enligt det åberopade uttalandet, som rör spørsmålet i vilken omfattning delegation bör ske från riksdagen till regeringen, får frågan om hur detaljerade bemyndiganden skall vara avgöras från fall till fall. I fråga om föreskrifter — t. ex. på näringsrättens område — där mera väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen bör riksdagen mera preciserat än annars ange de ramar inom vilka rege-

ringen skall få röra sig. Från nämnda remissställ ifrågasätts, om de föreslagna bestämmelserna om subdelegation från regeringen till riksbanken står i överensstämmelse med reglerna om sådan delegation i den nya regeringsformen. Enligt bankorganisationerna medför avsaknaden av detaljerade lagregler om tillämpningen av de olika kreditpolitiska medlen praktiska nackdelar genom att bankerna i sin långsiktiga planering får svårare att förutse hur eventuella kreditreglerande åtgärder kommer att utformas. Bankföreningen och AP-fonden anser att skillnaden mellan de extraordinära kreditpolitiska medlen och övriga medel bör komma till synes bl. a. genom att betydligt mer detaljerade lagregler ges för de extraordinära medlen.

Remisskritiken i fråga om avsaknaden av detaljregler om de olika instrumentens tillämpning och utformning kopplas i flera yttranden samman med kritik av utredningens förslag att lagstiftningen i fortsättningen inte som f. n. skall omprövas vart tredje år. Sparbanksföreningen framhåller att, om den för bankernas planering önskvärda detaljregleringen behålls, behovet av flexibilitet i kreditpolitiken kan tillgodoses genom att lagen automatiskt blir föremål för omprövning med jämna tidsintervaller. Enligt bankföreningen bör reglerna om likviditets- och kassakrav tas in i en särskild lag med en giltighetstid av tre år. De övriga, extraordinära kreditpolitiska instrumenten bör regleras i en lag som varje år bör omprövas av riksdagen. AP-fonden godtar att likviditets- och kassakraven regleras i en permanent lag men anser att de extraordinära medlen bör behandlas i en tidsbegränsad, särskild beredskapslag. Även i några andra yttranden sätts i fråga om det finns skäl att överge den nuvarande ordningen med en tidsbegränsad giltighet för den kreditpolitiska lagstiftningen.

För egen del vill jag anföra följande. Den gällande kreditpolitiska lagstiftningen innehåller detaljerade bestämmelser om utformningen av de kreditpolitiska instrumenten. Så anges t. ex. för beräkningen av likviditetskvoter noggrant hur beräkningen av nettobeloppet av ett instituts likvida medel samt förbindelser skall ske. Riksbanken har dock möjlighet att i vissa avseenden utfärda kompletterande föreskrifter. Den förhandskännedom om utformningen av de kreditpolitiska medlen som instituten härigenom har kan självfallet, som framhålls från bankhåll, vara av visst värde för institutens långsiktiga planering. Utredningens förslag att i lagtexten enbart ange ramarna och riktlinjerna för de kreditpolitiska medlen och att överlåta åt riksbanken att i föreskrifter ange de närmare regler som skall gälla för ett förordnande har emellertid klara praktiska fördelar. Med en sådan metod kan ett kreditpolitiskt medel snabbt och enkelt anpassas med hänsyn till de förhållanden som vid tidpunkten för förordnandet råder på kreditmarknaden. Härigenom ökar möjligheterna att snabbt uppnå avsedd verkan med den kreditpolitiska åtgärden. Erfarenheterna av tillämpningen av den gällande lagstift-

ningen visar att det funnits tillfällen då de detaljerade lagbestämmelserna medfört svårigheter att ge det kreditpolitiska instrumentet den lämpligaste utformningen. Svårigheter har bl. a., som utredningen påpekar, förekommit när det gäller att anpassa beräkningen av likviditetskvoter till rådande förhållanden på dagslänemarknaden och till affärsbankernas olika transaktioner med utländska banker. Enligt min mening finns sålunda från kreditpolitisk synpunkt starka skäl för att utforma lagstiftningen på det sätt som utredningen föreslagit. Några större olägenheter för de berörda instituten kan avsaknaden av detaljregler i lagtexten knappast medföra. Det torde nämligen inte vara svårt att med ledning av lagstiftningen och tidigare erfarenheter samt kontinuerliga diskussioner med riksbanken förutse huvuddragen i de föreskrifter som kan komma att gälla för den närmare utformningen av ett kreditpolitiskt instrument.

Vissa remissinstanser har, som nämnts, gjort gällande, att de bemyndiganden som enligt förslaget lämnas åt regeringen och riksbanken är alltför vida för att kunna anses förenliga med bestämmelserna i nya RF. De grundläggande reglerna om regeringens möjligheter att efter riksdagens bemyndigande besluta föreskrifter i ämnen som primärt faller under riksdagens kompetens finns i 8 kap. 7 § nya RF. Den där angivna möjligheten till delegering i fråga om kreditgivning infördes just med tanke på den kreditpolitiska lagstiftningen (prop. 1973: 90 s. 312). När det gäller ramen för de bemyndiganden som kan ges enligt nya RF gjordes i propositionen vissa generella uttalanden (prop. 1973: 90 s. 209). Departementschefen avvisade bl. a. tanken på bemyndiganden som är så allmänt hållna att de inte mycket skiljer sig från grundlagstextens beskrivning av de ämnen som kan bli föremål för delegering. Hur detaljerade bemyndigandena enligt nya RF skall vara får enligt departementschefen avgöras av riksdagen från fall till fall. Enligt departementschefens uppfattning kan tämligen vidsträckta bemyndiganden ges när fråga är om föreskrifter som från medborgarnas synpunkter är mindre ingripande. I fråga om föreskrifter, t. ex. på näringsrättens område, där mera väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen uttalar däremot departementschefen att riksdagen bör mera preciserat ange de ramar inom vilka regeringen skall få röra sig.

I anslutning till dessa uttalanden kan, såvitt gäller bemyndiganden att förordna om kreditpolitiska åtgärder, först konstateras att de av utredningen föreslagna bemyndigandena endast avser vissa preciserade typer av regleringar inom det delegeringsbara ämnet kreditgivning. Det är således fråga om bemyndiganden som är mycket mera preciserade än det i grundlagstexten använda begreppet kreditgivning. Vidare framgår av det sagda att det är riksdagen ensam som avgör hur vida bemyndiganden som får lämnas vid delegering enligt 8 kap. 7 § nya RF. Den föreslagna lagen om kreditpolitiska medel ger inte regeringen och riksban-

ken fria händer utan innehåller preciseringar i väsentliga hänscenden. Endast vissa angivna kreditpolitiska medel får användas. För varje medel anges vilka institut som får omfattas av ett förordnande från regeringens sida och lämnas också grundläggande regler om innebörden och utformningen av medlet. I viss utsträckning ges i utredningsförslaget preciserade regler om medlens innehåll och tillämpning. Enligt min mening kan de ramar som i utredningsförslaget dras upp för regeringens och riksbankens normgivning inte anses stå i strid mot tankegångarna bakom delegeringsreglerna i 8 kap. 7 § nya RF. Även reglerna i utredningsförslaget om bemyndigande för riksbanken att utfärda de närmare bestämmelserna om tillämpningen av de kreditpolitiska medlen anser jag står i överensstämmelse med nya RF. Enligt 8 kap. 11 § nya RF kan riksdagen medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser i ämne som blivit föremål för delegation till regeringen. Med tanke bl. a. på den kreditpolitiska lagstiftningen föreskrivs vidare att riksdagen i sådant fall kan uppdra åt förvaltningsmyndighet under riksdagen att meddela bestämmelser (prop. 1973: 90 s. 319). Enligt uttalande av departementschefen i propositionen (s. 320) förutsätts subdelegation i allmänhet få omfatta endast en del av den normgivningskompetens som regeringen erhållit genom bemyndigandet. Enligt min mening uppfyller utredningens förslag till lag om kreditpolitiska medel denna förutsättning. Regelmässigt måste i förordnande anges de medel som skall få användas och de institut som skall omfattas av förordnandet. Det är således i likhet med gällande regler regeringen som beslutar, om ett kreditpolitiskt medel skall få användas. Det är enbart de kompletterande föreskrifter som behövs för användningen av det av regeringen medgivna medlet som riksbanken får utfärda. Jag vill också i sammanhanget framhålla att det ligger i sakens natur att, som utredningen också framhållit, den praktiska tillämpningen av kreditpolitiken självfallet måste bygga på samförstånd mellan regeringen och riksbanken. Detta innebär alltså att tillämpningen av kreditpolitiska instrument regelmässigt bör föregås av kontakter mellan regeringen och riksbanken.

Jag förordar sålunda att den kreditpolitiska lagstiftningen utformas i enlighet med de principer utredningen angett. Med en sådan utformning försvagas de skäl som motiverar att lagstiftningen görs tidsbegränsad. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av att en kreditpolitisk lagstiftning får betraktas som ett nödvändigt inslag bland de medel som bör stå till förfogande i den ekonomiska politiken förordar jag vidare i enlighet med utredningens förslag att lagstiftningen inte görs tidsbegränsad.

Jag ansluter mig också till utredningens förslag att den kreditpolitiska lagstiftningen förs samman i en enda lag. Med en sådan lagteknisk lösning vinner lagstiftningen i överskådlighet.

Utredningen har föreslagit att förordnande om utlåningsreglering

och räntereglering, skall tidsbegränsas och få gälla under högst ett år. Förordnande om annat medel skall enligt förslaget inte vara tidsbegränsat. Förslaget har mött invändningar från några remissinstanser. Frågan har berörts särskilt utförligt av bankinspektionen som anser att en tidsbegränsning, lämpligen till tre år, kan övervägas för förordnande om likviditets- och kassakrav, emissionskontroll och placeringsplikt. Som skäl härför anför inspektionen att förutsättningarna på vilka ett förordnande grundats snabbt kan ändras och att även erfarenheterna av tillämpningen kan påkalla en omprövning av förordnandet. En begränsad giltighetstid kan enligt inspektionen vara ägnad att ge visst eftertryck åt behovet av en omprövning. Enligt AP-fonden bör tidsbegränsning gälla för samtliga extraordinära medel.

Jag biträder utredningens förslag att förordnande om utlåningsreglering och räntereglering bör begränsas till högst ett år. En alltför långvarig användning av dessa medel skulle bl. a. medföra uppenbara risker för att penningströmmarna i en icke önskvärd omfattning söker sig till finansieringskällor utanför den organiserade kreditmarknaden. Genom den föreslagna tidsbegränsningen understryks att en omprövning av meddelat förordnande måste ske med korta tidsintervaller. Även när det gäller likviditets- och kassakrav, emissionskontroll och placeringsplikt synes en tidsbegränsning av förordnandet härom vara lämplig. Jag förordar sålunda att förordnande om dessa medel skall gälla tills vidare om annat inte anges och att förordnandet inte får gälla längre än tre år. Skulle förhållandena ändras så att ett meddelat förordnande blir obchövt, bör frågan om ett upphävande av förordnandet helt naturligt tas upp dessförinnan. Det bör ankomma på riksbanken att hos regeringen anmäla att enligt riksbankens uppfattning behov av det lämnade förordnandet inte längre föreligger.

Remissinstanserna har inte några invändningar mot utredningens förslag att behålla den nuvarande ordningen att förordnande om tillämpning av ett kreditpolitiskt medel ges av regeringen på framställning av riksbanksfullmäktige. Bankföreningen föreslår dock att berörda institut genom sina organisationer får tillfälle att yttra sig i ärenden om meddelande av förordnande och att regeringen i efterhand skall underställa riksdagen meddelat förordnande som avser ett extraordinärt medel. Näringslivets byggnadsdelegation föreslår att, om riksbanksfullmäktige beslutat göra framställning om förordnande utan kvalificerad majoritet, meddelat förordnande bör underställas riksdagen för godkännande. För egen del kan jag inte ansluta mig till dessa förslag. Skall ett förordnande snabbt och smidigt kunna samordnas med andra kreditpolitiska åtgärder bör — liksom hittills — riksbanken och regeringen ensamma besluta därom.

I anslutning till vad jag nu har anfört vill jag erinra om att riksdagen på olika sätt får insyn i och möjlighet att påverka riksbankens verksamhet på det kreditpolitiska området. Enligt 37 § lagen (1934: 937) för

Sveriges Riksbank åligger det riksbanksfullmäktige att efter varje års slut till riksdagen avge berättelse angående riksbankens tillstånd, rörelse och förvaltning. Denna berättelse brukar innehålla en utförlig redogörelse för den förda kreditpolitiken under det gångna året. Berättelsen granskas av finansutskottet som i sitt utlåtande tar upp frågan om ansvarsfrihet för fullmäktige. Dechargeutlåtandet föreläggs riksdagen för beslut. Riksdagen har sålunda möjligheter att i samband härmed uttala sig om de åtgärder riksbanken vidtagit och därvid dra upp riktlinjer för riksbankens verksamhet. Det förtjänar vidare påpekas att riksdagspartierna genom sina företrädare bland riksbanksfullmäktige har möjlighet att påverka valet av kreditpolitiska åtgärder.

6.2 Likviditetskrav

I Sverige liksom i många andra länder har det ansetts nödvändigt att kunna påverka bankernas kreditgivningsförmåga inte bara via de traditionella kreditpolitiska medlen utan också genom medel som mera direkt inverkar på möjligheterna att lämna krediter. Ett sådant medel är likviditetskvoter — med utredningens terminologi likviditetskrav — som innebär krav på en behållning av likvida tillgångar i viss relation till förbindelserna. I Sverige har sedan år 1952 likviditetskrav oavbrutet gällt för affärsbankerna. Fram till mars 1969 grundades kraven på överenskommelser med eller rekommendationer från riksbanken. Sedan nämnda tidpunkt gäller emellertid likviditetskvoter för affärsbankerna med tillämpning av likviditets- och kassakvotlagen, vars regler också utgjort grund för tidigare överenskommelser och rekommendationer. För sparbankerna och centralkassorna gäller sedan år 1972 likviditetskvoter enligt överenskommelser med riksbanken.

Vid sidan av huvudsyftet att som ett led i den allmänna stabiliseringspolitiken påverka bankernas kreditgivningsförmåga medför likviditetskraven också en selektiv styrning av kreditgivningen genom att bankernas innehav av statspapper och bostadsobligationer får inräknas bland de likvida tillgångarna. Denna effekt av likviditetskraven att underlätta den statliga finansieringen och den långfristiga bostadsfinansieringen har samband med ett annat av kreditpolitikens huvudsyften, nämligen att trygga att statens och bostadsbyggandets kreditbehov kan tillgodoses.

Erfarenheterna visar att det finns ett permanent behov av att påverka bankernas utlåningsmöjligheter via krav på deras likviditet. Det är vidare nödvändigt att det finns garantier för att kraven iakttas. Det framstår därför som självklart att regler om likviditetskrav tas in även i den nya lagen.

Likviditetskvoterna är i likviditets- och kassakvotlagen konstruerade som totalkvoter, vilket innebär att kravet på en viss behållning av likvida tillgångar sätts i förhållande till bankens förbindelser vid en viss tidpunkt. Utredningen föreslår att denna konstruktion behålls i den nya

lagen och avvisar sålunda tanken på en omläggning till marginella kvoter, innebärande att kraven skulle avse ökningen av de likvida tillgångarna under en viss tidsperiod. Även jag anser att systemet med totalkvoter bör användas också i fortsättningen.

Likviditets- och kassakvotslagen innehåller, som närmare framgått av redovisningen i avsnittet om gällande regler, detaljerade bestämmelser om avgränsningen av de likvida tillgångarna (likviditetskvotens täljare) och om beräkningen av förbindelserna (likviditetskvotens nämnare). Enligt utredningens förslag ersätts detaljregleringen med en fullmakt för riksbanken att i tillämpningsföreskrifter ange dels de tillgångar som skall få räknas som likvida medel och vilka skulder som därvid skall dras av, dels de skulder som kan få undantas vid beräkningen av förbindelserna. I fråga om avgränsningen av de likvida tillgångarna föreslår dock utredningen att en precisering sker så att däri anges att skattkammarväxlar, statsobligationer eller andra statspapper samt obligationer som utfärdats av stadshypotekskassan eller av de bostadsfinansierande kreditaktiebolagen liksom fallet är f. n. alltid skall räknas som likvida tillgångar. Bankföreningen är kritisk mot att i lagen slås fast att likviditetskravet också skall fungera som prioriteringsinstrument och föreslår att bestämmelsen att stats- och bostadsobligationer alltid skall betraktas som likvida tillgångar tas bort. Föreningen framhåller att en mera generell utformning av likviditetskraven i lagtexten medger en övergång till en mera renodlad likviditetspåverkande bestämning av kraven. Jordbrukskassaförbundet och hypoteksbanken framhåller att jordbrukets kreditförsörjning kommer att försvåras, om obligationer som utfärdats av hypoteksbanken i fortsättningen inte räknas in bland de likvida tillgångarna. Dessa remissinstanser och även sparbanksföreningen hemställer därför att i lagen anges att också hypoteksbankens obligationer alltid skall räknas som likvida tillgångar. Jordbrukskassaförbundet är vidare kritiskt mot att i utredningens lagförslag inte anges att som likvida tillgångar alltid skall räknas inneliggande kassamedel, som inestår i riksbanken, inhemska checkar, postremissväxlar och nettotillgodohavanden i andra bankinstitut.

Jag har i det föregående förordat en förenkling av utformningen av den kreditpolitiska lagstiftningen så att den lättare kan anpassas till varierande förhållanden på kreditmarknaden. Även i nu förevarande avseende anser jag att det i fortsättningen bör ankomma på riksbanken att föreskriva hur beräkningen av bankernas likvida medel och förbindelser skall ske. I viss utsträckning har riksbanken för övrigt redan möjlighet att ge föreskrifter om hur beräkningen skall ske genom att riksbanken i likviditets- och kassakvotslagen getts rätt att i olika hänseenden komplettera lagens regler eller föreskriva undantag därifrån. Jag förordar sålunda att den nuvarande detaljregleringen ersätts med en fullmakt för riksbanken att utfärda de föreskrifter som behövs.

Den nya utformningen av reglerna är inte avsedd att leda till att likviditetskraven får en utformning som i principiellt hänseende skiljer sig från vad som nu gäller. Vissa tillgångar, t. ex. ineliggande kassa, skall sålunda alltid räknas som likvida, fastän detta inte uttryckligen angetts i lagtexten. Något behov av att i lagen ange samtliga de tillgångar som skall räknas som likvida föreligger dock inte enligt min mening. Den prioriteringseffekt de nuvarande reglerna har genom att statspapper och bostadsobligationer inräknas bland de likvida tillgångarna bör behållas också i fortsättningen. Likviditetskravens syfte är att — vid sidan av huvudsyftet att påverka bankernas utlåningsförmåga — bidra till att statens och bostadsbyggandets kreditbehov tillgodoses. Detta syfte är enligt min mening av sådan betydelse att det bör framgå av lagen. Jag förordar därför i enlighet med utredningens förslag att i lagen anges att statspapper och bostadsobligationer alltid skall inräknas bland de likvida tillgångarna. Med beaktande av vad några remissinstanser anfört och till undvikande av tvekan förordar jag att i lagen liksom f. n. anges att också av hypoteksbanken utfärdade obligationer alltid skall räknas som likvida tillgångar.

Den av mig i det föregående föreslagna utformningen av reglerna gör det möjligt att smidigt anpassa likviditetskraven till de förhållanden som vid varje tillfälle råder på den s. k. dagslånemarknaden. F. n. gäller att vid beräkningen av likviditetsställningen hänsyn tas till bl. a. nettoställningen mot riksbanken, lån till riksgäldskontoret och nettoställningen mot andra bankinstitut. Syftet härvid är att förebygga att en bank vid behov tillfälligt skall kunna förbättra sin likviditetskvot genom korta lån på dagslånemarknaden. Vad gäller riksgäldskontoret bygger reglerna på att riksgäldskontoret är engagerat på dagslånemarknaden enbart som låntagare. Utvecklingen på denna marknad har emellertid bl. a. inneburit att riksgäldskontoret kunnat uppträda också som långgivare. Genom att en skuld till riksgäldskontoret enligt nuvarande regler inte skall dras av från medel som inestår där kan en i och för sig motiverad utlåning från riksgäldskontoret sålunda behöva undvikas med tanke på effekterna på bankernas likviditetskvoter. Med den föreslagna utformningen av lagen blir det möjligt för riksbanken att föreskriva att en skuld till riksgäldskontoret skall tas upp som en avdragspost vid beräkningen av de likvida tillgångarna. Att en sådan möjlighet bör finnas har vid remissbehandlingen särskilt understrukits av riksgäldsfullmäktige. En annan fördel med förslaget är att man lättare än f. n. kan anpassa likviditetskraven till utvecklingen i fråga om bankernas fordringar och skulder gentemot utlandet.

Enligt gällande lag kan förordnande om likviditetskvoter meddelas för affärsbankerna, sparbankerna och centralkassorna för jordbrukskredit. I enlighet med utredningens förslag förordar jag att möjligheten att förordna om likviditetskrav också fortsättningsvis skall begränsas till

dessa institut.

I likviditets- och kassakvotslagen görs såtillvida skillnad mellan de olika bankgrupperna att riksbanken får bestämma kvottalet till högst 50 % för affärsbankerna och till högst 25 % för sparbankerna och centralkassorna. Mot bakgrund av sin principiella uppfattning att lagreglerna bör utformas enhetligt för samtliga bankgrupper föreslår utredningen att kvottalet bestäms till högst 50 % också för sparbankerna och centralkassorna. Jordbrukskassoförbundet motsätter sig en sådan höjning. Enligt förbundet kan det nämligen under överskådlig tid inte finnas behov av höga kvoter för centralkassorna, eftersom jordbrukskassornas kreditgivning i huvudsak är av långfristig natur och därmed har väsentligt lägre omsättnings hastighet än affärsbankernas kreditgivning.

Jag har i det föregående förordat att de olika grupperna av bankinstitut behandlas på ett likartat sätt i den kreditpolitiska lagstiftningen. Jag finner inte skäl att frångå denna principiella ståndpunkt såvitt gäller maximikvoten. Samtidigt vill jag emellertid understryka utredningens uppfattning att i tillämpningen skillnad får göras mellan olika bankgrupper i den mån det påkallas av de olikheter i verksamhetsinriktningen och i nuvarande förhållanden som finns mellan affärsbankerna, sparbankerna och jordbrukets kreditkassor. I lagen bör därför tas in regler som ger möjlighet att såväl begränsa likviditetskraven till viss eller vissa bankgrupper som att fastställa olika krav för de skilda bankgrupperna. Jag biträder även utredningens förslag att det bör finnas möjlighet att särbehandla en enskild bank och att skillnad också skall kunna göras mellan t. ex. små och stora banker.

En fråga som inte närmare berörts av utredningen gäller problemet i vad mån den regionala utjämning som via Jordbrukets Bank sker av jordbrukskasserörelsens resurser bör föranleda särskilda regler för centralkassornas del. Vissa centralkassor har sålunda skulder till rörelsens centralbank under det att andra centralkassor har fordringar på banken. Detta leder till att de centralkassor som lånat medel från centralbanken får svårigheter att uppfylla ställda likviditetskrav. Vid tillkomsten av likviditets- och kassakvotslagen var frågan föremål för särskilda överväganden. Kreditmarknadsutredningen menade att penningpolitiskt motiverade regler inte borde lägga hinder i vägen för en regional utjämning av jordbrukskasserörelsens resurser och ansåg att den naturligaste lösningen var att likviditetskraven grundades på en överenskommelse och fick avse centralkassorna sammantagna. Vid en eventuell tillämpning av lagen kunde problemet enligt nämnda utredning lösas så att berörda centralkassors skuld till Jordbrukets Bank inte fick påverka beräkningen av likviditetskvotens täljare. I prop. 1962: 52 s. 51 föreslog jag att sanktionsbestämmelserna skulle utformas så att centralkassa som inte uppfyllde föreskrivet krav kunde befrias från sanktioner, om centralkassorna sammantagna uppfyllde likviditetskraven. Förslaget ledde till

att en regel härom togs in i lagen (10 § tredje stycket likviditets- och kassakvotslagen).

Jordbrukskassaförbundet anser i sitt nu avgivna yttrande att i lagen bör anges att centralkassorna vid beräkningen av likviditetskrav skall behandlas som en enhet. Som skäl härför åberopar förbundet rörelsens fasta organisatoriska uppbyggnad och den inbördes solidariteten inom rörelsen. Förbundet framhåller att rörelsen fortfarande i huvudsak är inriktad på lanbrukskrediter och att dess totala andel av jordbrukskrediterna ökat under den senaste femårsperioden. Förbundet erinrar också om att de likviditetskrav som sedan år 1972 gäller på grundval av en överenskommelse med riksbanken avser centralkassorna sammantagna.

Enligt min mening bör också i fortsättningen hänsyn tas till att en regional utjämning av den samlade jordbrukskasserörelsens resurser kan ske på det sätt som jag tidigare har angett. Mot bakgrund av att den nya lagstiftningen bl. a. syftar till att göra reglerna enklare än vad f. n. är fallet, förordar jag att likviditetskraven också vid en direkt tillämpning av lagen skall kunna gälla för centralkassorna som en enhet. Detta behöver dock enligt min mening inte uttryckligen anges i lagtexten. Reglerna härom bör lämpligen ingå bland de föreskrifter som riksbanken meddelar.

Jag övergår härefter till att behandla frågan om en särskild regel bör gälla för Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank vid beräkningen av likviditetskvot.

Vid beräkningen av likviditetskvot enligt likviditets- och kassakvotslagen skall från de likvida tillgångarna, inräknat fordringar på annat bankinstitut, dras bl. a. skuld till annat sådant institut. Regeln medför att en bank inte kan höja sin likviditetskvot genom att ta upp lån i annan bank. Från regeln finns ett undantag, som tar sikte på Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank. I fråga om kreditinrättning, vars förbindelser huvudsakligen utgörs av inlåning från en särskild grupp av kreditinrättningar, behöver nämligen sådan inlåning dras av från de likvida tillgångarna endast i den mån bland dessa ingår tillgodohavande hos inrättning inom gruppen. Specialregeln medför att de stora nettoskulder som Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank har till sparbanker resp. centralkassor inte minskar summan av likvida tillgångar utan ingår tillsammans med bl. a. inlåning från allmänheten bland förbindelserna i likviditetskvotens nämnare. Motivet för denna specialregel var att såväl Sparbankernas Banks som Jordbrukets Banks nettoställning mot andra banker annars skulle vara negativ och att inlåningen från sparbanker resp. centralkassor kunde jämföras med andra bankers inlåning från allmänheten.

Utredningen anser att sparbankernas och centralkassornas inlåning i resp. centralinstitut inte kan jämföras med allmänhetens inlåning i af-

färsbankerna. Enligt utredningen är det rimligt att de medel som en sparbank eller centralkassa sätter in i centralinstitutet där balanseras av likvida tillgångar. Utredningen belyser hur en viss inlåningsökning i sparbankerna leder till att det faktiska likviditetskravet på ökningen minskar väsentligt för sparbankssektorn som helhet, om den del av inlåningsökningen som sparbankerna måste redovisa som likvida tillgångar placeras i centralinstitutet. Genom specialregeln behöver nämligen centralinstitutet inte hålla likvida tillgångar som svarar mot hela det från sparbankerna mottagna beloppet utan detta kan delvis användas för en utlåningsökning. Detta förhållande utgör enligt utredningen ett incitament för sparbankerna att hålla sina likvida medel i form av fordringar på centralinstitutet framför att köpa t. ex. statspapper. Utredningen anser att specialregeln ger en konkurrensfördel för sparbankssektorn resp. jordbrukskasserörelsen som är oförenlig med den konkurrensneutralitet som den nya banklagstiftningen åsyftar. Utredningen föreslår därför att specialregeln avskaffas.

Riksbanksfullmäktige (majoriteten) delar utredningens uppfattning i denna fråga. Enligt fullmäktige står det klart att likviditetskvotssystemets effektivitet har skadats av specialregeln. Bankinspektionen är däremot kritisk mot förslaget och anser att det mot bakgrund av de särskilda förhållanden som kännetecknar sparbanks- och jordbrukskasserörelsen inte är oförenligt med principen om konkurrensneutralitet, om specialregeln får vara kvar. Inspektionen framhåller bl. a. att varje institut inom de båda rörelserna måste hålla viss egen kassalikviditet vilket leder till ett totalt sett större likviditetsbehov än om rörelsen drivits i ett enda institut samt att centralinstitutet måste hålla en hög likviditetsberedskap för att kunna möta de anspråk som kan riktas mot centralinstitutet från sparbankerna resp. centralkassorna. Enligt inspektionen synes det inte vara möjligt att undvara specialregeln. Inspektionen anser dock att de faktiska omständigheterna motiverar ett högre kvotkrav än 50 % för de båda centralinstitutet. Slopas specialregeln blir kvoten f. n. negativ, vilket även vid ett relativt lågt likviditetskrav skulle tvinga fram en omstrukturering av verksamheten med följd att centralinstitutets förmåga att fullgöra sina centrala uppgifter skulle rubbas. De remissinstanser som representerar sparbanksrörelsen resp. jordbrukskasserörelsen avstyrker förslaget att ta bort specialregeln. Sparbanksföreningen och Sparbankernas Bank framhåller att Sparbankernas Bank i motsats till övriga affärsbanker inte kan hålla en likviditetskvot i nära anslutning till den krävda kvoten utan banken måste på grund av sin ställning som centralinstitut hålla en väsentligt högre betalningsberedskap. I övrigt anför de två remissinstanserna bl. a. följande. Beträffande utredningens uppfattning att specialregeln kan ge sparbankerna ett incitament att favorisera placeringar hos Sparbankernas Bank framför t. ex. köp av statspapper är att märka, att vid övergången år 1972 till likviditetskvoter för

sparbankerna skapades i samförstånd med riksbanken en särskilt för-
månlig inlåningsräkning för sparbankerna för att dessas likviditetsupp-
byggnad skulle underlättas. De medel som tillförs Sparbankernas Bank
placeras för övrigt i stor utsträckning i statspapper. Dessa svarade mot
23 % av förbindelserna vid utgången av år 1972 och mot 50 % därav
vid utgången av år 1973, under det att motsvarande kvotfall för övriga
affärsbanker sammantagna kan uppskattas till 14 resp. 17 %. Med till-
lämpning av gällande beräkningsregler var den faktiska likviditetskvoten
för Sparbankernas Bank vid utgången av år 1973 61,2 % mot det av
riksbanken ställda kravet på 30 %. Görs en beräkning utan tillämpning
av specialregeln blir kvoten negativ, -38 %. Detta innebär att banken
skulle behöva öka sina likvida tillgångar med ca 785 milj. kr. för att
kunna uppfylla det likviditetskrav på 24 % som f. n. gäller för provins-
bankerna och med ytterligare drygt 100 milj. kr. för att hålla en margi-
nal om 10 % med anledning av bankens uppgift som centralinstitut.
Följden skulle därmed bli att banken av den totala utlåningen om ca
1 625 milj. kr. till allmänheten skulle behöva omvandla drygt 900 milj.
kr. till likvida tillgångar. Mot bakgrund av att utlåningen till bostads-
byggandet svarar för drygt 43 % av bankens utlåning måste en omlägg-
ning av beräkningsreglerna därför utsträckas under många år. Eftersom
avkastningen av de tillkommande likvida tillgångarna kan väntas bli
minst 2 % lägre än räntan på utlåningen, medför en sådan omläggning
att bankens årsinkomst kan minska med ca 18 milj. kr., vilket bör jäm-
föras med att bankens vinst före skatter och avsättningar för år 1973
uppgick till knappt 28 milj. kr. I själva verket innebär förslaget att spar-
bankernas möjligheter att konkurrera på lika villkor med affärsban-
kerna minskar. En sådan konkurrens förutsätter att sparbanksrörelsen
har tillgång till ett gemensamt institut av Sparbankernas Banks karaktär
för att de nackdelar som följer av sparbanksstrukturen skall kunna
överbryggas. Ett slopande av specialregeln skulle rycka undan grunden
för Sparbankernas Banks möjligheter att fullgöra sina uppgifter som
centralinstitut. Sparbanksföreningen och Sparbankernas Bank framhål-
ler vidare att riksbanken har möjlighet att hindra att specialregeln ut-
nyttjas för en icke önskvärd utlåningsökning från Sparbankernas Bank.
En möjlighet är att införa ett tillfälligt utlåningstak för banken och en
annan är att föreskriva ett högre likviditetskrav för banken.

Jordbrukskasseförbundet och Jordbrukets Bank kritiserar utrednings-
förslaget på denna punkt med liknande argument som anförts från
sparbankshåll. Vissa uppgifter om Jordbrukets Banks rörelse lämnas av
dessa remissinstanser. Bankens genomsnittliga, faktiska likviditetskvot
ligger i regel ca 2,5 gånger högre än det gällande kvotkravet på 30 %
och uppgick under år 1973 till 79 %. Detta anges visa att den inlånings-
ökning som skett hos Jordbrukets Bank inte medfört en kreditexpansion
av det slag som utredningen utgått från i sitt räkneexempel. Jordbrukets

Bank har ett betydande innehav av statspapper. Vid utgången av år 1973 motsvarade dessa ca 86 % av bankens inlåning från centralkassorna. För hela jordbrukskasserörelsen utgjorde placeringarna i statspapper ca 14 % av förbindelserna. Mot bakgrund av jordbrukskasserörelsens uppgift att tillgodose jordbrukets kreditbehov anser de två remissinstanserna att det inte är rimligt att kräva en ökning av bidraget till den statliga upplåningen. Enligt nuvarande beräkningsregler var bankens likviditetskvot vid utgången av år 1973 82 % mot krävda 30 %. Slopas specialregeln skulle kvoten bli negativ eller -14 %. För att uppnå en likviditetskvot på 70—80 %, vilket är nödvändigt med hänsyn till att banken förvaltar centralkassornas likviditetsreserv, skulle två tredjedelar av bankens utlåning behöva omvandlas till likvida medel. Därigenom skulle det bl. a. bli svårare att tillgodose det behov av större krediter på en hand som finns hos bl. a. jordbrukets ekonomiska för-
eningsrörelse.

För egen del vill jag anföra följande. Jag har i det föregående anslutit mig till utredningens principiella uppfattning att den samordning som skett av de olika bankgruppernas rörelse regler motiverar att även reglerna i den kreditpolitiska lagstiftningen utformas likformigt för samtliga bankinstitut. Jag har också understrukt att, i den mån väsentliga skillnader finns mellan olika institut i fråga om verksamhetsinriktningen, detta får beaktas av riksbanken i samband med att banken utfärdar föreskrifterna om tillämpningen av ett kreditpolitiskt instrument.

Reglerna i likviditets- och kassavotslagen är, som framgår av det föregående, i princip så utformade att andra likvida tillgångar än värdepapper, t. ex. tillgodohavanden hos annan bank, beräknas netto för att en bank inte skall kunna påverka sin faktiska likviditetskvot genom transaktioner med andra bankinstitut. Detta innebär att en banks skulder till annan bank måste balanseras av likvida medel. Som en följd av att den nya lagstiftningen avses bli utformad som en ramlagstiftning kommer lagregler härom inte att finnas i fortsättningen. Det kan dock förutsättas att riksbankens föreskrifter i detta avseende kommer att utformas i enlighet med nu gällande regler. Den nu gällande undantagsregeln för Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank innebär att inlåningen från sparbanker resp. centralkassor inte behöver balanseras av likvida tillgångar utan att den delvis kan användas för utlåning till allmänheten. Även om en inlåningsökning från sparbanker resp. centralkassor i praktiken inte fullt ut kan användas för en ökad utlåning till allmänheten, kan man dock utgå från att, om specialregeln behålls, ett likviditetskrav skulle, relativt sett, slå mindre hårt på sparbanks- och jordbrukskassesektorernas kreditgivningsförmåga.

Företrädare för sparbanks- och jordbrukskasserörelserna har anfört att Sparbankernas Bank resp. Jordbrukets Bank måste hålla en stor marginal till ställda likviditetskrav för att kunna möta anspråk från

sparbankerna resp. centralkassorna. Med anledning härav vill jag framhålla att vid en tillämpning av huvudregeln sådana anspråk torde kunna tillgodoses även när den faktiska likviditetskvoten ligger nära det fastställda minimikravet. Om det särskilda beräkningssättet för Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank slopades nu, skulle de båda bankerna emellertid ändå ställas inför allvarliga problem. De skulle sålunda tvingas att omvandla en väsentlig del av utlåningen till allmänheten till likvida tillgångar. En övergångsperiod skulle därför under alla omständigheter vara nödvändig. Betydande olägenheter skulle emellertid uppkomma för sparbanks- och jordbrukskasserörelserna även på lång sikt genom att de båda bankernas uppgift att verka som centralinstitut i olika hänseenden skulle försvåras. Enligt min mening föreligger därför starka skäl för att beräkningen av likviditetskrav för Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank sker enligt en bestämmelse motsvarande den f. n. gällande specialregeln. Jag anser att en sådan bestämmelse bör tas in i lagen. Vad utredningen och riksbanksfullmäktige anfört om att likviditetssystemets effektivitet skadats genom specialregeln kan i tillämpningen beaktas på så sätt att likviditetskravet för de båda centralinstituten sätts högre än för övriga institut. En sådan lösning har också föreslagits av bankinspektionen. För att markera lämpligheten av en sådan åtgärd förordar jag att i lagen öppnas möjlighet för riksbanken att vid fastställande av likviditetskrav för Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank överskrida det föreslagna maximikravet på 50 %.

6.3 Kassakrav

Alltsedan år 1937 har det funnits lagstiftning som gett möjlighet att i penningpolitiskt syfte ålägga affärsbankerna att hålla viss del av kassamedien bundna på räkning i riksbanken. Det kreditpolitiska instrumentet för att uppnå detta syfte är kassakvot. Kassakvoter — eller enligt utredningens terminologi kassakrav — används sålunda, i likhet med likviditetskrav, för att påverka bankernas kreditgivningsförmåga på ett snabbare och mera direkt sätt än som kan ske genom t. ex. marknadsoperationer. Under det att likviditetskrav har till syfte att binda även bankernas sekundära likvida tillgångar så att de inte kan bilda underlag för utlåning, tar kassakrav sikte enbart på att binda en del av bankernas kassa. Hur effektivt ett kassakrav blir hänger samman med vilka möjligheter bankerna har att motverka kravet genom att omvandla kortfristiga tillgångar till kassamedel. Ibland kan det därför vara befogat att använda en kombination av likviditets- och kassakrav. I ett läge med balans på kredit- och kapitalmarknaderna och med en begränsad likviditet hos bankerna kan det dock vara motiverat att använda ett system med enbart kassakrav.

Kassakrav tillhör den grupp kreditpolitiska instrument som riksban-

ken mera normalt kan behöva utnyttja för att styra kreditutvecklingen. Sedan augusti 1969 har förordnande om kassakrav enligt likviditets- och kassakvotslagen gällt för affärsbankerna. Kassakravet har också tillsammans med andra åtgärder använts för att stoppa ett icke önskvärt kapitalutflöde. Så skedde i april 1974 då kassakravet i samband med en räntehöjning och andra åtgärder höjdes från 1 % till 5 %. Användningen av kassakvoter under en kortare period i början av år 1968 var också avsedd att bidra till att motverka en valutautströmning.

Utredningen föreslår att bestämmelser om kassakrav skall finnas även i den nya lagstiftningen. Även jag anser att förordnande om kassakrav skall kunna meddelas med stöd av ny lagstiftning och förordar att regler härom tas in i den nya lagen.

I likviditets- och kassakvotslagen anges kassakvot som förhållandet vid viss beräkningstidpunkt mellan kreditinrättnings på checkräkning i riksbanken inestående medel och inrättningsens samtliga förbindelser med de undantag som gäller för likviditetskvotens nämnare. Anledningen till att enbart tillgodohavande i riksbanken och inte ineliggande kassa kom att inräknas i kassakvoten var, att det därmed skulle bli lättare att dag för dag fastställa täljarens storlek. En följd av kassakvotens nuvarande konstruktion har blivit att bankerna strävat efter att hålla sedelinnehavet på så låg nivå som möjligt. Utredningen påpekar att detta lett till från allmän synpunkt meningslösa transaktioner och en mängd sedeltransporter med stora säkerhetsrisker. För att tillmötesgå önskemålen om färre antal värdetransporter föreslår utredningen därför att det i fortsättningen skall finnas möjlighet för riksbanken att föreskriva att också ineliggande kassa skall räknas in i kassakvotens täljare. Förslaget, som inte mött någon erinran under remissbehandlingen, är enligt min mening väl motiverat, och jag ansluter mig till det.

Jag tillstyrker vidare utredningens förslag att kassakvoten också i fortsättningen skall fastställas av riksbanken och att kvoten skall kunna sättas till högst 15 %. Vidare bör de möjligheter till differentiering mellan olika institut som föreslagits beträffande likviditetskrav finnas också i fråga om kassakrav.

Vid tillkomsten av likviditets- och kassakvotslagen avvisades i propositionen (prop. 1962: 52) att i lagen skulle tas in en bestämmelse som gav bankerna rätt till ränta på de medel som med anledning av kassakrav sätts in på räkning i riksbanken. Bankföreningen anser att en regel om sådan räntegottgörelse motsvarande diskontot bör införas i den nya lagen. Jag finner dock, lika litet nu som vid tillkomsten av gällande lag, det vara befogat att skriva in en sådan regel i lagen.

Enligt likviditets- och kassakvotslagen kan förordnande om kassakvot enbart avse affärsbankerna. Som skäl för att inte låta sparbanker och centralkassor för jordbrukskredit omfattas av reglerna om kassakvot infördes vid lagens tillkomst, att kravet riktar sig enbart mot tillgodoha-

vanden i riksbanken och att dessa institut av tradition inte håller någon kassa i riksbanken utan i stället reglerar sitt kassabehov genom insättningar i Sparbankernas Bank resp. Jordbrukets Bank. Det framhölls vidare att dessa båda institut i sin egenskap av bankaktiebolag kunde omfattas av kassakrav.

Utredningen föreslår att även sparbanker och centralkassor skall kunna bli föremål för kassakrav. Utredningen framhåller att kassakra- vets funktion är att påverka hela banksystemets kassalikviditet. Särskilt när kassakrav används som ett led i en mera långsiktig åtstramningspoli- tik är det enligt utredningen rimligt — även med hänsyn tagen till de skillnader som nu finns mellan de olika bankgruppernas verksamhet — att låta kassakravet omfatta samtliga bankinstitut.

Sparbanksföreningen och jordbrukskassoförbundet samt Sparbanke- ras Bank och Jordbrukets Bank avstyrker den föreslagna vidgningen av kretsen av institut som skall kunna träffas av kassakrav. Enligt dessa re- missinstanser äger de skäl som föranledde att sparbanker och central- kassor undantogs från kassakravet i likviditets- och kassakvotslagen allt- jämt giltighet. Det framhålls också att sparbanker och centralkassor rän- tabilitetsmässigt kan komma att drabbas hårdare än affärsbankerna.

I enlighet med min principiella uppfattning bör den kreditpolitiska lagstiftningen utformas enhetligt för samtliga bankinstitutsgrupper. En- dast om det av någon särskild anledning framstår som uppenbart att ett visst kreditpolitiskt instrument inte bör användas på ett bankinstitut el- ler en grupp av sådana institut bör undantag från lagen eller en begräns- ning av bestämmelserna särskilt kunna ske. Jag anser i likhet med utred- ningen att det kan finnas lägen, då det kan vara befogat att tillämpa kas- sakrav även på sparbanker och centralkassor. Hänsyn bör även tas till att i framtiden kassakrav kan komma att spela en större roll än f. n. un- der det att instrumentet likviditetskrav träder i bakgrunden. Jag tillstyr- ker därför att reglerna om kassakrav skall avse samtliga grupper bank- institut. Ett sätt att lösa de tekniska svårigheter som kan uppkomma vid en tillämpning av kassakrav på sparbanker och centralkassor är, som utredningen påpekat, att de berörda instituten utnyttjar Sparban- kernas Bank resp. Jordbrukets Bank för att verkställa föreskrivna insätt- ningar i riksbanken.

I likhet med utredningen anser jag att en tillämpning av kassakrav på sparbanker eller centralkassor bör leda till att kassakraven på Sparban- kernas Bank och Jordbrukets Bank inte ställs mot inlåningen från spar- banker resp. centralkassor.

6.4 Utlåningsreglering

Ett viktigt led i en effektiv kreditpolitik utgör regleringen av bankin- stitutens kreditutbud. De penningpolitiska myndigheterna kan reglera

detta utbud indirekt genom att påverka bankernas likviditetssituation med sådana traditionella medel som marknadsoperationer och likviditets- och kassakrav. Genom att dessa medel har en indirekt karaktär kan emellertid effekterna av dem bli mycket fördröjda och få alltför osäkra verkningar på kreditutbudet. I tider med kraftig kreditefterfrågan kan bankerna sålunda öka sin kreditgivning trots att deras likviditet alltmer försämras. Erfarenheterna både i Sverige och utomlands visar klart att det är svårt att via likviditetspåverkande medel snabbt nå önskad effekt på kreditutbudet, särskilt i tider med kraftig kreditefterfrågan. Det har därför blivit nödvändigt att kunna påverka bankernas utlåning på ett mera direkt sätt. I de flesta västcuopeiska länder har de penningpolitiska myndigheterna sedan länge utnyttjat möjligheten att ålägga bankinstituten att hålla sin utlåning under en viss fastställd nivå. I Sverige har sådan utlåningsreglering — eller utlåningstak — utnyttjats under åren 1955—1957 samt 1969—1970. Dessa åtgärder baserades helt på rekommendationer från riksbanken och överenskommelser med bankinstituten.

I den nuvarande kreditpolitiska lagstiftningen finns inga bestämmelser om utlåningsreglering. En sådan reglering innebär att ett högsta belopp fastställs för bankernas utlåning. I syfte att inordna de olika kreditpolitiska medlen inom lagstiftningens ram föreslår utredningen att bestämmelser om utlåningsreglering tas in i den nya lagen. Enligt utredningen talar både svenska och internationella erfarenheter för att det i vissa lägen kan vara nödvändigt med en direkt maximering av bankernas utlåning för att med önskvärd snabbhet kunna nå en tillräcklig begränsningseffekt på kreditutbudet. En direkt reglering av bankernas utlåning innebär emellertid en drastisk åtgärd, som bör utnyttjas endast i lägen där de likviditetspåverkande instrumenten inte är tillräckliga. Erfarenheterna av utlåningsreglering visar enligt utredningens uppfattning på vissa olägenheter vid ett alltför långvarigt användande. Vid ett generellt utlåningstak, dvs. med samma bestämmelser för samtliga institut, kommer de olika institutens relativa position att frysas till vad den var vid tidpunkten för utlåningstakets införande. Konkurrensen mellan de olika instituten kommer därigenom att sättas ur spel. Vid lägen med mycket kraftig kreditefterfrågan, då ett utlåningstak kan vara befogat, kommer en maximering av bankernas kreditgivning att resultera i att denna efterfrågan söker andra finansieringskällor. Enligt bl. a. de svenska erfarenheterna agerar bankerna själva i viss utsträckning som låneförmedlare i en sådan situation, vilket utvecklingen av deras garantiförbindelser visar. Det är bl. a. mot denna bakgrund som utredningen föreslår att även bankernas garantiförbindelser, i den mån förbindelserna är knutna till en kreditgivning, skall kunna maximeras.

Utredningens förslag i fråga om utlåningsreglering har med få undantag fått ett positivt mottagande vid remissbehandlingen. Flera remissin-

stanser ser förslaget som en kodifiering av en redan förekommande praxis. Det anses därför väl motiverat att införa bestämmelser om utlåningsreglering i den kreditpolitiska lagstiftningen. Remissinstanserna delar också i stort sett utredningens synpunkter på för- och nackdelar med utlåningsreglering. Några instanser som sparbanksföreningen, jordbrukskassaförbundet och HSB accepterar utlåningsreglering som ett extraordinärt kreditpolitiskt instrument, som bör användas endast om synnerliga skäl föreligger och under kortare perioder bl. a. för att inte minska konkurrensmöjligheterna mellan bankinstituten. Mest kritisk mot utredningsförslaget är bankföreningen, som avstyrker de föreslagna bestämmelserna om utlåningsreglering. Enligt bankföreningen kan utlåningsreglering liksom emissionskontroll m. fl. kreditpolitiska instrument inte användas utan att väsentliga värden offras i marknadsekonomi genom instrumentens biverkningar. De negativa effekterna av en utlåningsreglering är enligt bankföreningen framför allt att konkurrensen mellan kreditinstituten sätts ur spel och att kreditgivning uppstår på en icke organiserad marknad utanför riksbankens kontroll. Tillräckliga möjligheter saknas att skilja mellan mer och mindre angelägna kreditbehov. De mindre företagen drabbas opropotionerligt hårt av ett drastiskt kreditstopp i förhållande till de större, vilka vanligen har högre likviditet och alternativa lånemöjligheter.

För egen del kan jag liksom de flesta remissinstanserna i allt väsentligt ansluta mig till utredningens synpunkter och förslag. Bestämmelser om s. k. utlåningstak saknas f. n. i den kreditpolitiska lagstiftningen. Detta instrument har emellertid använts i vårt land, senast åren 1969—1970, i form av rekommendationer från riksbanken och överenskommelser med bankerna. Erfarenheterna både i Sverige och utomlands visar tydligt att det i vissa lägen är nödvändigt att på ett direkt och effektivt sätt kunna påverka bankernas utlåning. I de flesta västeuropeiska länder har också utlåningsreglering blivit ett viktigt led i kreditpolitiken. Dess effektivitet torde, som riksbanksfullmäktige påpekat, bero på att konstruktionen överensstämmer med bankernas interna styrmedel. Jag är ense med utredningen om att en utlåningsreglering har vissa nackdelar bl. a. för konkurrensen mellan de olika bankinstituten. Dessa nackdelar har också belysts av några remissinstanser, bl. a. av flera företrädare för bankinstituten. De negativa biverkningar som kan vara förenade med en utlåningsreglering får emellertid ses i ett större ekonomiskt sammanhang och vägas mot de fördelar som en reglering av kreditutbudet i vissa lägen kan ge. Att bemästra svårigheterna, t. ex. i en akut överhettningssituation, genom rekommendationer från riksbanken och överenskommelser med bankinstituten medför, som riksbanksfullmäktige anför, att ingripandena kan försenas, effekterna fördröjas och att åtgärderna kan bli mer besvärande än om de satts in i tid. Jag finner det därför väl motiverat att i en ny kreditpolitisk lagstiftning införa bestäm-

melser om utlåningsreglering.

Mot bakgrund av vad jag nyss anfört kan jag ansluta mig till utredningens uppfattning, som delas av de flesta remissinstanserna, att utlåningsreglering bör betraktas som ett extraordinärt kreditpolitiskt medel. Förordnande om utlåningsreglering får sålunda meddelas endast om synnerliga skäl föreligger. Sådant förordnande skall som jag förut angett begränsas till viss tid, högst ett år.

Jag anser i likhet med utredningen och de flesta remissinstanserna att det är naturligt att ett förordnande om utlåningsreglering skall kunna omfatta samtliga bankinstitut. Som utredningen anfört finns det däremot inte tillräckliga skäl att låta ett sådant förordnande omfatta även andra kreditinstitut än bankerna. Vad gäller t. ex. försäkringsbolag och allmänna pensionsfonden kan dessa inte på samma sätt som bankinstitutet initiera en självständig kreditexpansion. När det gäller hypoteksinstitutet och kreditaktiebolagen faller dessa under bestämmelserna om emissionskontroll, varigenom deras kreditgivning kan regleras. Liksom i fråga om likviditets- och kassakrav kan skäl föreligga att vid utlåningsreglering differentiera åtgärderna för olika bankinstitut. Förordnande om utlåningsreglering bör därför av regeringen kunna begränsas till visst eller vissa slag av bankinstitut. Vidare bör riksbanken ha befogenhet att bl. a. undanta enskilt institut från föreskrifter om utlåningsreglering, om särskilda skäl föreligger, och att utfärda olika föreskrifter för skilda institut.

Som jag tidigare framhållit innebär utlåningsreglering att ett högsta belopp fastställs för bankernas utlåning. Enligt utredningens förslag skall häri kunna inräknas inte endast utlämnade lån utan också beviljade men ännu inte disponerade krediter. Vidare föreslås en maximering kunna ske även av den del av bankinstitutens garantiförbindelser som är förbundna med kreditgivning. Förslaget har lämnats i stort sett utan erinran av remissinstanserna. Även jag kan ansluta mig till utredningens förslag i denna del. Effekten av en utlåningsreglering är beroende av att en så stor del som möjligt av bankernas utlåning kan omfattas av åtgärden. Ett utlåningstak, som skall reglera bankernas kreditvolym, bör framför allt omfatta de disponerade krediterna. Erfarenheterna från de senaste åren visar emellertid, att det i vissa lägen kan finnas behov av att reglera även omfattningen av de beviljade men inte disponerade krediterna. En maximering av beviljade krediter får ses som en uppmaning till bankerna att ge akt på sin utlåningsökning och därmed även på utloandet av nya krediter.

Som utredningen och flera remissinstanser framhållit tenderar användandet av ett utlåningstak eller en hård kreditåtstramning att stimulera uppkomsten av en s. k. grå marknad. Om en omfattande kreditgivning sker vid sidan av den organiserade kreditmarknaden, kan detta på ett allvarligt sätt försvåra kreditpolitikens stabiliseringspolitiska uppgifter. Det är därför önskvärt att i så stor utsträckning som möjligt försöka hålla till-

baka en sådan grå marknad. Bankerna synes själva delta på denna marknad som låneförmedlare genom att utställa garantier. Även i övrigt torde bankgaranti utnyttjas i samband med kreditgivning utanför kreditinstituten. Möjlighet bör därför finnas att även maximera volymen av bankernas garantiförbindelser till den del de är knutna till kreditgivning.

Utlåningsreglering sker vanligtvis så att taket bestäms som en kvotdel av kreditvolymens storlek vid en viss tidigare tidpunkt. Olika tillfälliga rörelser i bankernas utlåning kan emellertid medföra att vissa banker i realiteten drabbas hårdare av ett utlåningstak än andra. I vissa västeuropeiska länder har därför basvärdet ibland bestämts som ett genomsnitt av utlåningsvolymen vid flera tidpunkter. I enlighet med sin allmänna syn på lagstiftningen föreslår utredningen att den konkreta utformningen liksom bestämmelser om takets höjd inte specificeras i lagtexten. Förslaget har i denna del accepterats av det övervägande antalet remissinstanser och jag vill för min del också tillstyrka det. Riksbanken bör också enligt utredningen få möjlighet att bestämma utformningen av kreditrestriktionerna med hänsyn bl. a. till kreditändamålet. Några remissinstanser, bl. a. bankföreningen, har anfört att en av nackdelarna med utlåningsreglering, till skillnad från en med traditionella medel åtstramande kreditpolitik, är att det saknas tillräckliga möjligheter att med utlåningsreglering skilja mellan mer och mindre angelägna kreditbehov. Jag vill erinra om att vid tillämpningen av utlåningstak under åren 1969 och 1970 bankernas bostadsbyggnadskrediter undantogs från maximeringen. I likhet med utredningen och vissa remissinstanser anser jag att möjligheter till sådana undantag bör finnas. Krediter till särskilda ändamål bör alltså helt kunna undantas från maximeringen. En annan möjlighet är att bestämma utlåningstakets höjd olika för utlåning till olika sektorer eller ändamål. För att inte försvaga den stabiliseringspolitiska effekten bör emellertid, som förut nämnts, en utlåningsreglering omfatta så stor del av bankutlåningen som möjligt.

6.5 Emissionskontroll

Emissionskontroll innebär att obligationer och andra liknande skuldbevis får utbjudas på marknaden endast med tillstånd av en myndighet, i allmänhet centralbanken eller finansministeriet. Kontrollen avser vanligen såväl emissionernas volym som räntesatser och andra villkor. Med hänsyn härtill kan emissionskontrollen anses vara ett både volymbestämmande och räntereglerande instrument. Även utan emissionskontroll i offentlig regi finns ett behov av att sprida ut emissionerna i tiden på ett lämpligt sätt för att undvika stockningar på emissionsmarknaden. Detta kan ske genom ett samarbete mellan de institut som organiserar och ibland garanterar emissionerna för den slutliga låntagaren. En av myndigheterna utövad emissionskontroll kan i vissa fall innebära endast att

emissionsönskemålen registreras och att turordningen för emissionerna bestäms i samråd med bankerna. Kontrollen kan i andra fall också ske enligt bestämda prioriteringar från myndigheternas sida och ingå i en långt driven finansiell planering som t. ex. i Norge.

I Sverige infördes emissionskontroll efter andra världskriget genom en överenskommelse år 1952 mellan riksbanken och de i emissionsverksamheten deltagande affärsbankerna. I enlighet med denna överenskommelse inhämtas riksbankens godkännande före emissioner av obligations- och förlagslån. Härigenom får riksbanken inflytande över både lånevillkor och lånevolym. Under perioder av relativt god tillgång på långfristigt kapital har kontrollen varit mild och i stort sett inneburit endast ett kördnande i samråd med bankerna. I andra lägen har kontrollen varit hårdare, t. ex. under 1950-talet, då i stort sett inga industrilån utom kraftverkslån fick emitteras. Under de senaste åren har emissionskontrollen kännetecknats av en viss restriktivitet för att ge utrymme åt statens och bostadssektorns växande lånebehov. Emissionstillstånden för de bostadsfinansierande hypoteksinstituterna och kreditaktiebolagen har sedan år 1966 utformats så, att de kunna sälja obligationer kontinuerligt utan angiven begränsning av beloppen. Som villkor har endast gällt att huvuddelen av deras utlåning skall gå till finansiering av nyproducerade bostäder. De prioriterade krediterna har utvidgats vid olika tillfällen och omfattar fr. o. m. år 1972 lån till alla projekt med statliga bostadslån, till privatfinansierade nybyggda bostadshus samt till vissa icke statsbelånade ombyggnadsprojekt.

Den nu gällande lagen om räntereglering och emissionskontroll har liksom den tidigare ränteregleringslagen inte tillämpats. I stället finns som nyss nämnts en emissionskontroll som bygger på överenskommelsen år 1952 mellan riksbanken och affärsbankerna. Lagens bestämmelser om emissionskontroll innebär att riksbanken äger föreskriva att vissa angivna skuldebrev inte får utges utan tillstånd av riksbanken. Efter en lagändring år 1964 omfattar lagen inte endast obligationer, förlagsbevis och andra för den allmänna rörelsen avsedda skuldebrev utan även andra skuldebrev utgivna av kreditaktiebolag.

Utredningen konstaterar på grundval av erfarenheterna sedan år 1952 att en kontroll behövs tämligen permanent med hänsyn till det efterfrågeöverskott på långfristig kredit som rått på den svenska kapitalmarknaden. Enligt utredningens förslag bör i en ny lag införas bestämmelser om emissionskontroll som i huvudsak överensstämmer med reglerna i den nuvarande lagen och den praxis som tillämpats i enlighet med 1952 års överenskommelse. Utredningen föreslår att bestämmelserna om emissionskontroll utvidgas till att omfatta inte bara obligationer, förlagsbevis och andra för den allmänna rörelsen avsedda skuldebrev utan även andra skuldebrev som utges av kreditinsti-

tut. I den nu gällande lagen avser kravet på tillstånd av riksbanken för utgivande av andra skuldebrev endast sådana som utges av kreditaktiebolag. Genom den föreslagna utvidgningen kommer framför allt bankernas och hypoteksinstitutens långfristiga upplåning i t. ex. allmänna pensionsfonden att omfattas av lagreglerna. Det skulle enligt utredningen vara orimligt, om sådana lån i motsats till bl. a. Exportkredits och Investeringsbankens reverslån inte skulle kunna omfattas av emissionskontroll.

Remissinstanserna har allmänt tillstyrkt utredningens förslag eller lämnat det i huvudsak utan erinran. Kritiska synpunkter framförs dock bl. a. av bankföreningen och AP-fonden. Den sistnämnda accepterar en emissionskontroll i fråga om masspapper, dvs. obligationer och förlagslån. Beträffande andra skuldebrev än masspapper, dvs. främst beträffande reverslån, bör enligt fondstyrelsernas mening en emissionskontroll tillgripas endast om synnerligen starka skäl föreligger. Om emissionskontroll skulle gälla alla skuldebrev utgivna av kreditinstitut, skulle detta enligt fondstyrelserna innebära att deras av statsmakterna åsyftade handlingsfrihet blev illusorisk.

Bankföreningen ställer sig avvisande till utredningens förslag och hävdar att emissionskontroll i varje fall inte bör vara ett normalt inslag i kreditpolitiken. Önskemålet att trygga de prioriterade sektorernas kreditbehov bör liksom hittills i fortsättningen kunna lösas genom överenskommelser mellan staten och kreditinstituten. Efterfrågeöverskottet på långfristig kredit är enligt bankföreningens mening primärt förorsakat av den med emissionskontrollen förbundna ränteregleringen. Om räntebildningen släpptes fri, skulle kreditutbudet bli lika stort som efterfrågan. Ett slopande av emissionskontrollen är enligt bankföreningen särskilt angeläget med hänsyn till näringslivets behov att kunna planera den långfristiga finansieringen av investeringsverksamheten. Emissionskontrollen bör enligt bankföreningens mening kunna ersättas av den återhållsamhet med hänsyn till marknadsläget som bankerna måste utöva vid förmedling av emissioner. Ökad differentiering av villkoren efter låntagare, säkerheter, låneändamål etc. skulle leda till bättre jämvikt mellan utbud och efterfrågan på kapitalmarknaden. En sådan differentiering skulle inte behöva innebära någon långsiktig höjning av den genomsnittliga räntenivån men skulle leda till en samhällsekonomiskt effektivare resursfördelning.

För egen del vill jag framhålla att det är en nödvändig förutsättning för en effektiv ekonomisk politik, att det allmänna genom sina penningpolitiska organ har möjlighet att påverka räntenivån och räntestrukturen. De traditionella medlen för denna påverkan är riksbankens diskonto och dess marknadsoperationer. Därutöver behövs emellertid kreditpolitiska medel som mera direkt kan påverka förhållandena på ränteområdet. Ett sådant medel, som jag senare skall återkomma till, är

räntereglering. Ett annat sådant kreditpolitiskt medel är emissionskontrollen. Som jag förut nämnt har lagbestämmelserna om emissionskontroll aldrig tillämpats. I praktiken finns dock en emissionskontroll sedan år 1952 enligt överenskommelsen mellan riksbanken och affärsbankerna. Emissionskontrollen har i huvudsak haft att fylla två funktioner. Kontrollen har dels inneburit en reglering av räntan och andra emissionsvillkor, dels haft en resursfördelning genom att söka tillgodose av statsmakterna prioriterade ändamål såsom bostadsfinansiering och statsupplåning. Riksbanken har kunnat variera kontrollen från hård ransonering till ordnandet av en rimligt lång kö i samråd med bankerna. Med det efterfrågeöverskott på långfristig kredit som rått på den svenska kapitalmarknaden har det visat sig, att en kontroll behövs tämligen permanent. Jag delar därför utredningens uppfattning, som också lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna, att förordnande om emissionskontroll inte bör betraktas som en extraordinär åtgärd och således enligt lagen inte bör kräva att synnerliga skäl föreligger.

Emissionskontrollen är enligt min mening ett nödvändigt komplement till andra räntereglerande åtgärder. Räntevillkoren på nyemitterade obligationer är som bekant bestämmande för hypoteksinrättningarnas utlåningsräntor och är också i övrigt av central betydelse för räntestrukturen på kapitalmarknaden. Emissionskontrollen kan också som nyss berörts vara ett prioriteringsinstrument som avser att garantera att en tillräckligt stor del av kapitalmarknadsutrymmet står till förfogande för vissa ändamål, t. ex. statens och bostadsproduktionens finansiering. Kontrollen kan därvid vara ett komplement till föreskrifter eller överenskommelser rörande kapitalmarknadsinstitutens placeringsinriktning. Liksom hittills bör enligt min mening metoden med samråd och överenskommelser mellan riksbanken och kreditinstituten i första hand prövas när det gäller emissionskontroll. Något förordnande enligt ränteregleringslagen har inte behövts hittills. Här liksom i fråga om andra kreditpolitiska instrument är det emellertid betydelsefullt att det finns lagbestämmelser som ger möjlighet till ingripanden. Redan lagens existens har gett riksbanken större möjligheter att vid diskussionerna med kreditinrättningarna hävda de allmänna kreditpolitiska intressena.

Sammanfattningsvis anser jag alltså i likhet med utredningen och de flesta remissinstanserna att det även i fortsättningen behövs en möjlighet för regeringen att förordna om att riksbanken får utöva emissionskontroll och att bestämmelser om sådan kontroll bör tas in i lagen. Emissionskontrollen bör kunna omfatta, utöver obligationer, förlagsbevis och andra för den allmänna rörelsen avsedda skuldebrev, även andra skuldebrev som utges av kreditinstitut. Kontrollen utsträcks härigenom till att omfatta samtliga kreditinstitut mot att tidigare endast ha avsett kreditaktiebolag. Härigenom täcks t. ex. hypoteksinstitutens och bankinstitutens upplåning direkt i AP-fonden. Avsikten är att kunna reglera

institutens upplåning på kreditmarknaden och deras upplåning från allmänheten som inte anses som inlåning på räkning. Jag återkommer i specialmotiveringen närmare till frågan om tillämpningsområdet för emissionskontrollen.

6.6 Allmän placeringsplikt

I anslutning till mina allmänna synpunkter på utredningens förslag har jag framhållit att kreditpolitiken, vid sidan av huvudsyftet att upprätthålla balans i samhällsekonomin, också syftar till att styra de tillgängliga finansiella resurserna så att kreditbehov som anses särskilt angelägna skall kunna tillgodoses. Sådana av statsmakterna prioriterade kreditbehov är som jag tidigare berört dels statens upplåningsbehov för att täcka de offentliga utgifter som beslutas av statsmakterna och dels de kreditbehov som följer av de bostadspolitiska program som fastställs av regering och riksdag. Särskilt bostadspolitiken har i vårt land ställt speciella krav på utformningen av kreditpolitiken. I det föregående har jag redogjort för bl. a. den serie kreditpolitiska åtgärder och överenskommelser som haft till syfte att trygga bostadsbyggandets finansiering. Jag har därvid uttalat som min allmänna uppfattning att kreditpolitiken också i fortsättningen måste föras så att det — inom ramen för en kreditvolym som kan anses godtagbar från stabiliseringssynpunkt — kanaliseras medel till bostadssektorn i sådan omfattning och takt som krävs för att de av statsmakterna antagna bostadsbyggnadsprogrammen skall kunna förverkligas. Det är därför viktigt att den kreditpolitiska lagstiftningen inrymmer ändamålsenliga instrument som kan tillgripas för att tillgodose bostadssektorns behov av såväl långfristigt kapital som byggnadskrediter, om andra lösningar i form av överenskommelser med kreditinstituten inte kan åstadkommas.

Utredningen framhåller att ett önskemål angående bostadsproduktions kreditförsörjning är att det finns tillgång på byggnadskrediter i tillräcklig omfattning och vid rätt tidpunkt. Ytterligare ett önskemål är att byggnadskrediterna, när husen färdigställts, utan alltför lång eftersläpning lyfts av genom långfristiga bostadslån. Utredningen anser att, medan tillgången på byggnadskrediter sedan år 1967 i stort sett tillgodosetts genom de i det föregående nämnda överenskommelserna, avlyftssituationen vid flera tillfällen under denna period har utvecklats på ett otillfredsställande sätt. Utredningen drar den slutsatsen av de senaste årens erfarenheter att en tillräcklig tillgång på långfristiga bostadskrediter förutsätter stora och jämna bidrag från allmänna pensionsfondens sida men också en betydande insats från bankinstituten genom att dessa ökar sina behållningar av bostadsobligationer.

Utredningen anser att svårigheterna att säkerställa framför allt bostadsbyggandets långfristiga finansiering gör det nödvändigt att Kungl.

Maj:t även i fortsättningen har möjlighet att enligt lag förordna om s. k. placeringsplikt. Liksom hittills bör emellertid i första hand eftersträvas att nå överenskommelser om placeringskvoter med de berörda instituten. Överenskommelser av detta slag har enligt utredningen vissa fördelar. En fördel är att det i en överenskommelse är möjligt att ange ett specificerat belopp för bankernas bidrag. En annan fördel är att det i samband med en överenskommelse är möjligt att på ett smidigt sätt ordna fördelningen av insatserna på de olika bankerna.

Utredningen föreslår att riksbanken får lämna föreskrifter om placeringsplikt för att underlätta bostadsförsörjningens finansiering eller den långfristiga statsupplåningen. I likhet med vad som föreslås gälla i fråga om utlånings- och räntereglering får förordnande om placeringsplikt utfärdas av Kungl. Maj:t endast om synnerliga skäl föreligger. Beträffande förordnande om placeringsplikt föreslås — till skillnad från utlånings- och räntereglering — ingen tidsbegränsning.

Remissinstanserna accepterar i stort sett utredningens allmänna synpunkter i fråga om bostadsbyggandets finansiering och behovet av en allmän placeringsplikt. Utredningens förslag till lagbestämmelser om denna placeringsplikt lämnas också utan större invändningar av de flesta instanserna. I några yttranden, bl. a. från industriförbundet och jordbrukskassförbundet, hävdas att frågan om placeringsplikt bör uppskjutas i avvaktan på kapitalmarknadsutredningens betänkande och att det är olämpligt att nu vidga riksbankens befogenheter på detta område. Endast ett par instanser avstyrker helt utredningens förslag. Bankföreningen framhåller bl. a. att de förvärv av bostadsobligationer eller långfristiga statsobligationer, som bankerna kan tvingas till genom placeringsplikt, i princip är oförenliga med deras kapitalstruktur som utgör basen för bankverksamheten. Utvecklingen under senare år har inneburit att bankerna genom kreditpolitiken tvingats placera en allt större del av sitt kapital i långfristiga stats- och bostadsobligationer. De mindre och medelstora företagens ökade kort- och medelfristiga kreditbehov måste tillgodoses genom särskilt tillskapade kreditaktiebolag med specialiserad kreditgivning. Dessa kreditinstitut har finansierat sin verksamhet i AP-fonden och andra kapitalmarknadsinstitut. Bankföreningen anser att det skulle vara en rationellare arbetsfördelning på kreditmarknaden, om bankernas kreditkapacitet utnyttjades i första hand för den kort- och medellånga kreditgivningen i stället för att till stor del behöva bindas i obligationsplaceringar. Bankernas utbyggda kontorsnät och övriga kreditorganisation talar för detta. Med en sådan ordning skulle det långfristiga sparandet i AP-fonden och försäkringsbolagen i ökad grad friställas för statens och bostadssektorns långfristiga lånebehov. Bankföreningen ställer sig av nämnda skäl negativ till placeringsplikt. Om myndigheterna anser att i visst, exceptionellt läge placeringsplikt är oundgängligen nödvändig, måste den enligt bankföreningens mening ges en annan

och mer begränsad utformning jämfört med utredningens förslag.

Svenska försäkringsbolags riksförbund, som också avstyrker förslaget om allmän placeringsplikt, anför bl. a. att utredningen när det gäller placeringsplikt och räntereglering uppenbarligen måste ha accepterat att landet kommer att ha permanenta bostadsfinansieringsproblem. Förbundet säger sig inte kunna dela denna uppfattning. Mot dessa problem bör andra åtgärder tillgripas och de nämnda kreditpolitiska medlen bör därför betraktas som extraordinära.

För egen del vill jag framhålla att det är av stor betydelse att kreditpolitiken kan utformas så att de kreditbehov som från allmän synpunkt bedöms vara särskilt angelägna kan tillgodoses och att fördelningen av kreditmarknadens resurser sker i överensstämmelse med den allmänna ekonomiska politiken i vårt land. Bristen på långfristigt kapital har gjort att statsmakterna sedan många år tillbaka genom särskilda åtgärder sökt tillförsäkra staten och bostadsbyggandet en tillräckligt stor andel av kapitalmarknadens resurser. Riksbanken och delegationen för bostadsfinansiering har sålunda genom överenskommelser och rekommendationer sökt tillgodose bostadsbyggandets behov av långfristigt kapital. Detta system med överenskommelser mellan berörda parter och rekommendationer från riksbankens sida anser jag har fungerat i stort sett tillfredsställande. Läget på kreditmarknaden torde även i framtiden kräva särskilda åtgärder för att säkerställa statens och bostadsbyggandets kreditbehov. Som bl. a. riksbanksfullmäktige anført är det inte realistiskt att räkna med att bristen på långfristigt kapital kommer att försvinna. Även om bostadsbyggandet kommer att minska volymmässigt, torde bl. a. kostnadsstegringar och en utvidgning av prioriteringsområdet från nybyggda lägenheter till s. k. bostadskomplement och ombyggnad att medföra mycket stora upplåningsbehov även i framtiden. Härtill kommer att det statliga upplåningsbehovet har fått allt större dimensioner.

Jag delar utredningens principiella uppfattning att man liksom hittills i första hand bör eftersträva frivilliga överenskommelser med berörda institut om placeringskvoter. Sådana överenskommelser har vissa bestämda fördelar. Detta innebär enligt min mening dock inte att lagbestämmelser om placeringskvot kan undvaras. Sådana bestämmelser är som jag tidigare anført lämpliga som grund för åtgärder som vidtas på frivillig väg. I än högre grad är lagbestämmelser nödvändiga i den mån överenskommelser inte skulle kunna träffas. Regler om placeringsplikt ger därvid möjligheter för regeringen och riksbanken att ingripa med de åtgärder som behövs för att tillgodose statens och bostadsbyggandets prioriterade kreditbehov. Jag förordar således att i lagen införs bestämmelser om en allmän placeringsplikt, som innebär att berörda institut kan åläggas att placera viss del av tillgångarna i s. k. prioriterade placeringar.

Som jag tidigare anfört bör allmän placeringsplikt på motsvarande sätt som utlånings- och räntereglering även i fortsättningen utgöra ett extraordinärt medel. Förordnande härom får därför utfärdas endast om synnerliga skäl föreligger. Till skillnad från utredningen förordar jag som tidigare nämnts att en tidsbegränsning bör föreskrivas i lagen även för förordnande om placeringsplikt.

Enligt den nu gällande placeringskvotslagen kan förordnande om placeringskvot utfärdas för försäkringsbolag, sparbanker och allmänna pensionsfonden. Utredningen anser att den här avsedda kretsen institut bör utökas till att omfatta samtliga bank- och försäkringsinstitut, dvs. även affärsbanker och centralkassor för jordbrukskredit. Härigenom skulle det klart framgå att det är nödvändigt att affärsbankerna på ett mer systematiskt sätt än hittills bidrar till bostadsbyggandets långfristiga finansiering. Önskemålet att de olika bankgrupperna behandlas lika i lagen medför att även centralkassorna för jordbrukskredit bör tas med. Centralkassornas kreditgivning har hittills varit nästan helt inriktad på jordbrukets behov, vilket i och för sig står i överensstämmelse med deras i lag angivna huvudsakliga ändamål. Även om deras bidrag till bostadsfinansieringen successivt har ökat, kan det enligt utredningen vara naturligt att ett förordnande om placeringsplikt för centralkassorna sker med beaktande av möjligheterna till differentiering mellan olika bankgrupper. Kraven på centralkassorna bör med hänsyn härtill kunna sättas lägre än för övriga bankinstitut.

Remissinstanserna godtar i allmänhet utredningens förslag i fråga om vilka institut som bör kunna omfattas av förordnande om placeringsplikt. Flera remissinstanser, bl. a. riksbanksfullmäktige, bostadsfinansieringsutredningen och delegationen för bostadsfinansiering, framhåller särskilt betydelsen av att även affärsbankerna i fortsättningen kan åläggas bidra till bl. a. den långfristiga bostadsfinansieringen. Kritiska synpunkter anförs bl. a. av bankföreningen och jordbrukskassförbundet. Bankföreningen framhåller sålunda att affärsbankerna inte bör åläggas placeringar som är oförenliga med deras verksamhetsinriktning och struktur. Bankernas inlåningsmedel är nämligen av formellt kortfristig natur till rörlig ränta och dessa medel kan inte annat än till en mindre del placeras i långfristiga värdepapper med bunden ränta utan att bankernas normala kundkrets på såväl inlånings- som utlåningssidan blir lidande. Jordbrukskassförbundet hävdar att frågan om affärsbankernas och centralkassornas engagemang på sektorer som de av tradition har mindre anknytning till inte bör avgöras genom en lagstiftning av denna karaktär. Förbundet kan inte acceptera en ordning som skulle allvarligt försämra jordbrukets finansiering, vilken jordbrukskasserörelsen har till huvuduppgift att främja.

Som jag anförde i prop. 1962: 52 med förslag till placeringskvots-

lag anser jag att man bör undvika att ställa relativt hårda krav på placeringsinriktningen hos vissa av institutionerna på kreditmarknaden, medan kraven på andra institutioner sätts så lågt att de därmed inte kommer att ge ett rimligt bidrag till finansieringen av de prioriterade kreditbehoven. Mot bakgrund av erfarenheterna från senare år anser jag liksom utredningen nödvändigt att affärsbankerna på ett mer systematiskt sätt än hittills bidrar till bostadsbyggandets långfristiga finansiering. Med hänsyn till den genomgående principen i lagen att behandla alla bankgrupper lika bör också centralkassorna för jordbrukskredit kunna omfattas av skyldigheten att iaktta placeringsplikt. Förordnande om allmän placeringsplikt behöver dock i praktiken inte tillämpas på alla typer av kapitalmarknads- eller kreditinstitut. Skäl kan sålunda föreligga att i vissa kreditpolitiska lägen begränsa förordnandet till särskilda institut eller grupper av sådana. Kraven på t. ex. centralkassorna kan vidare av riksbanken sättas lägre än på andra institut. Lagen bör emellertid i enlighet med utredningens förslag ge möjlighet att föreskriva allmän placeringsplikt för samtliga bank- och försäkringsinstitut. Jag förordar sålunda att i lagen föreskrivs att förordnande om allmän placeringsplikt skall kunna avse sådana institut.

Bestämmelser om allmän placeringsplikt bör enligt utredningen liksom hittills innebära skyldighet för berörda institut att placera en viss del av ökningen av de totala tillgångarna under en viss angiven period i prioriterade placeringar. De nuvarande placeringskvoterna, som relaterar till de totala placeringarnas tillväxt, s. k. marginella kvoter, har enligt utredningen uppenbara svagheter när det gäller bankinstitutet och då framför allt affärsbankerna. Effekten av en marginell placeringsplikt är uppenbarligen beroende av expansionstakten hos instituten. Affärsbankernas inlåning uppvisar emellertid betydande svängningar. Vid en vikande inlåningsutveckling skulle affärsbankernas bidrag till bostadsbyggandets långfristiga finansiering bli mycket blygsam, om de endast omfattades av en marginell placeringsplikt. Utredningen föreslår därför som ett alternativ till det nu tillämpade beräkningssättet, att i lagen införs möjlighet för riksbanken att låta den allmänna placeringsplikten för bankinstitutet få den formen att ökningen i de prioriterade tillgångarna bestäms i förhållande till de totala tillgångarna.

Utredningens förslag i fråga om den allmänna placeringsplikts konstruktion har i allmänhet inte mött några invändningar under remissbehandlingen. Bankföreningen och sparbanksföreningen är dock kritiska mot utredningens alternativa förslag. Enligt bankföreningen skulle en sådan total placeringsplikt kunna framtvunga för bankerna och deras kunder oacceptabla förändringar i den normala verksamheten. Vidare skulle ej avsedda strukturförändringar mellan kreditinstitutet kunna följa av en total placeringsplikt. Sparbanksföreningen pekar också på riskerna för negativa bieffekter vid tillämpning av totalkvoter. Med hän-

syn till bankinstitutens varierande utgångslägen kan en totalkvot drabba mycket ojämnt. Totalkvoten kan t. ex. i vissa lägen för vissa institut komma att motsvara en marginell kvot överstigande 100 %, vilket för dessa institut torde innebära svåra skadeverkningar i form av uppsägningar av lån m. m.

Enligt min mening bör kvoterna i fråga om den allmänna placeringsplikten för bank- och försäkringsinstituten i första hand som f. n. fastställas i relation till de totala placeringarnas tillväxt, dvs. utgöra marginella kvoter. Som utredningen framhållit har sådana kvoter dock vissa svagheter främst såvitt gäller affärsbankernas inlåning. Det finns därför även enligt min mening skäl att införa en alternativ form av placeringsplikt och låta denna grundas på den totala storleken av institutets placeringar vid en viss tidpunkt. För att undvika ej avsedda bieffekter av denna konstruktion bör förordnande om sådan total placeringsplikt utfärdas endast om negativa effekter som berörts i remisskritiken kan undvikas. Ett sådant förordnande bör därför gälla endast under en begränsad period, under vilken bankerna trots en begränsad inlåningsökning kan bidra genom att lägga om byggnadskrediter till obligationsplaceringar. Jag vill i detta sammanhang också erinra om den av mig i det föregående berörda möjligheten att vid användningen av ett kreditpolitiskt medel särbehandla enskilt institut eller på visst sätt avgränsade institut.

I placeringskvotlagen anges utförligt vilka placeringar som räknas som prioriterade vid beräkandet av placeringskvot. Till de prioriterade placeringarna räknas sålunda bl. a. kassa, checkar och banktillgodohavanden (med avdrag för bankkulder), statsobligationer och andra statskuldförbindelser, obligationer utfärdade av hypoteksbanken, stadshypotekskassan och kreditaktiebolag för bostadsfinansiering, lån mot inteckning i fastighet eller tomträtt med bebyggelse övervägande bestående av bostäder, lån med kommunal garanti för nya bostadsfastigheter samt kreditinrättnings egna fastigheter bestående av nya bostadsfastigheter efter avdrag för inteckningar i fastigheten. Även andra placeringar kan efter beslut av riksbanken medräknas, om de avser ny bebyggelse övervägande för bostäder.

Utredningen framhåller att kretsen av de prioriterade placeringarna successivt har utvidgats genom de överenskommelser om placeringsplikt som träffats mellan riksbanken och försäkringsbolagen m. fl. Som sådana placeringar räknas f. n. även lån till viss boendeservice i anslutning till statligt belånade bostadsområden samt lån till ombyggnad med statliga bostadslån och också viss annan ombyggnad. Utredningen föreslår att den närmare utformningen av den allmänna placeringsplikten samt avgränsningen av de prioriterade placeringarna inte specificeras i lagtexten utan i stället får ingå i de föreskrifter som riksbanken meddelar. Genom att inte längre ha en detaljreglerande lagtext finns det enligt

utredningens mening möjlighet att inom de givna förutsättningarna anpassa reglerna på ett smidigt och ändamålsenligt sätt till den gällande bostadspolitiska målsättningen. Utredningen understryker emellertid att avsikten inte är att prioriteringsområdet skall ändras eller utvidgas. Förutsättningarna för lagens tillämpning skall sålunda vara desamma som för den nu gällande placeringskvotslagen, dvs. att skapa utrymme för statens och bostadsbyggandets långfristiga finansiering.

Flertalet remissinstanser har godtagit utredningens förslag att den närmare utformningen av den allmänna placeringsplikten anges i de föreskrifter som riksbanken utfärdar. Som tidigare angetts riktas dock kritik mot att lagen saknar närmare preciseringar och att riksbanken i så stor omfattning får rätt att bestämma detaljerna vid lagens tillämpning. Några instanser, bl. a. sparbanksföreningen och Svenska försäkringsbolags riksförbund, framför krav på att det i lagen skall anges vilka placeringsslag som får prioriteras. Olika uppfattningar redovisas också i fråga om vilka placeringar som i den praktiska tillämpningen bör kunna räknas som prioriterade. Hypoteksbanken och jordbrukskassaförbundet m. fl. framhåller bl. a. att utredningens förslag innebär den för jordbrukets kreditmöjligheter betydelsefulla negativa förändringen att hypoteksbankens obligationer inte kan räknas som prioriterad placering, eftersom föreskrift om placeringsplikt får lämnas endast för att underlätta bostadsförsörjningens finansiering eller den långfristiga statsupplåningen. För att det inte skall uppstå avsevärda svårigheter för jordbrukets finansiering är det enligt dessa instanser viktigt och nödvändigt att hypoteksbankens möjligheter att emittera obligationer vidgas och att den hittills gällande prioriteringen behålls.

Jag har i ett föregående avsnitt redovisat mina synpunkter på frågan om lagstiftningens principiella utformning och därvid anslutit mig till utredningens förslag att lagreglerna bör utformas mera allmänt än f. n. Därigenom kan användningen av ett kreditpolitiskt medel anpassas till de förhållanden som råder vid den aktuella tidpunkten. Denna allmänna syn på lagstiftningens principiella utformning bör vara avgörande även i fråga om reglerna angående allmän placeringsplikt. Jag förordar alltså i enlighet med utredningens förslag att avgränsningen av de prioriterade placeringarna inte specificeras i lagtexten utan får ingå i de föreskrifter som utfärdas av riksbanken. Jag vill emellertid understryka att syftet härmed självfallet inte är att ändra förutsättningarna för lagens tillämpning eller avgränsningen av vilka placeringar som kan räknas som prioriterade. Liksom hittills bör alltså förordnande om allmän placeringsplikt utnyttjas för att tillgodose det långfristiga kreditbehovet för staten eller bostadsbyggandet. Till prioriterade placeringar, vilka alltså bestäms genom föreskrift av riksbanken, bör också i fortsättningen räknas bl. a. hypoteksbanksoptioner. I och för sig kan detta betraktas som undantag från den nyss angivna principen att de prio-

riterade placeringarna skall avse krediter till staten eller nyproducerade bostäder. Jag anser emellertid, i likhet med vad jag anförde i prop. 1962: 52, att detta avsteg bör accepteras på grund av den nära likheten mellan hypoteksbankens obligationer och av staten eller stadshypotekskassan emitterade obligationer. Inräknandet utan förbehåll av stadshypotekskassans obligationer grundar jag nu liksom år 1962 på den rimliga förutsättningen, att denna institution i perioder då placeringsreglerande åtgärder behöver tillgripas inskränker sin kreditgivning till att omfatta objekt inom det prioriterade området. Med anledning av vissa påpekanden från försäkringsbolagen och sparbankerna återkommer jag i specialmotiveringen till frågan om vilka ytterligare placeringar som kan anses vara prioriterade. Det får förutsättas att den konkreta omfattningen av prioriteringsområdet bestäms närmare genom samråd mellan vederbörande myndigheter och de av placeringsplikten berörda instituten.

6.7 Särskild placeringsplikt

I direktiven för utredningen framhöll jag bl. a. att det under senare år blivit ett naturligt inslag i bostadsbyggandets finansiering att delegationen för bostadsfinansiering träffat överenskommelser med affärsbanker, sparbanker och postbanken om att de skall lämna byggnadskrediter för de projekt som ingår i varje års bostadsbyggnadsprogram. Jag anförde vidare att även om det var önskvärt att byggnadskreditproblemen också i fortsättningen löses i samförstånd med bankerna det kunde finnas skäl att i den kreditpolitiska lagstiftningen införa regler som gör det möjligt att genomdriva liknande arrangemang också om överenskommelser inte kunde träffas. Som en möjlighet angavs bl. a. regler om bostadsbyggnadskreditgivning för bankinstituten.

Utredningen föreslår att den allmänna placeringsplikten kompletteras med en särskild placeringsplikt avsedd att trygga bostadsbyggandets försörjning med byggnadskrediter. Föreskrift om sådan placeringsplikt innebär enligt utredningsförslaget att riksbanken kan föreskriva skyldighet för bankinstitut att lämna kredit under byggnadstiden för särskilt angivna byggnadsföretag, för vilka statligt bostadslån utgår eller kommer att utgå.

Förslaget om en särskild placeringsplikt för bankinstituten lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Av dem som tillstyrker förslaget anför delegationen för bostadsfinansiering att det kan vara svårt att i det enskilda fallet ange ett särskilt bankinstitut som kreditgivare. Delegationen föreslår därför att vid tillämpningen av den föreslagna regeln samma förfarande bör användas som vid tillämpningen av delegationens överenskommelser med bankinstituten, nämligen att dessa genom kontakter sinsemellan fördelar kreditgivningen mellan instituten.

Ett tiotal remissinstanser, bl. a. bankinspektionen samt bankföreningen och vissa andra företrädare för bankinstituten, avstyrker emellertid förslaget, främst med den motiveringen att den särskilda placeringsplikten inte är förenlig med banklagstiftningen och dess krav på prövning av kreditvärdighet för varje utlåning. Bankinspektionen anför bl. a. att den föreslagna särskilda placeringsplikten innebär att ett bankinstitut kan åläggas lämna kredit till ett byggnadsföretag utan möjlighet för institutets styrelse att på grundval av en kreditprövning i vanlig ordning avgöra, om kredit skall lämnas eller inte, och utan att tillförsäkras borgen eller annan garanti från det allmänna för att den ifrågavarande krediten kommer att infrias. Någon garanti för att krediten kommer att avlyftas föreligger inte heller. Även om man kan räkna med att riksbanken tar hänsyn till invändningar om bristande förmåga att förränta och amortera ett lån, måste enligt inspektionens uppfattning en laglig befogenhet för myndighet att ålägga bank att ge kredit för särskilt angivna byggnadsföretag avvisas. Liknande synpunkter anför av de övriga remissinstanser som avstyrker förslaget.

För egen del vill jag anföra följande. De årliga bostadsbyggnadsprogrammen är i detalj planerade av myndigheterna. I planerna anges numera inte bara den totala omfattningen av byggandet utan också tid och plats för de aktuella byggnadsprojekten. För att inte planerna skall rubbas krävs att finansieringen av bostadsproduktionen genom byggnadskrediter är tryggad och att dessa krediter är tillgängliga vid lämpliga tidpunkter. För att säkerställa de årliga bostadsbyggnadsprogrammets försörjning med byggnadskrediter har alltsedan år 1967 årliga överenskommelser träffats mellan delegationen för bostadsfinansiering och bankinstituten. Dessa överenskommelser har hittills visat sig fungera tillfredsställande. Det är, som utredningen påpekat, från flera synpunkter fördelaktigt att kreditgivningen för bostadsbyggandet kan planeras och garanteras efter överenskommelser med de berörda bankinstituten. Härigenom kan bl. a. fördelningen av byggnadsprojekten mellan de olika bankinstituten ordnas på ett smidigt sätt. Jag anser därför — som också framhölls i direktiven för utredningen — att byggnadskreditproblemen även i framtiden i första hand bör lösas i samförstånd med bankinstituten. Det kan emellertid inte uteslutas att svårigheter kan uppstå att träffa sådana överenskommelser. Det kan sålunda tänkas att trots allt kredit inte kan arrangeras för de av överenskommelsen omfattade projekten. Det har vid vissa tillfällen uppstått svårigheter att trots överenskommelse med bankerna ordna kreditfrågan för en mer eller mindre stor restgrupp av byggnadsprojekt. Därigenom har förseningar drabbat i första hand företag som inte haft tillräckligt fast etablerade förbindelser med en bank eller projekt som av andra skäl varit mindre attraktiva för en kreditgivare. Problemen har visserligen hittills kunnat lösas efter förhandlingar om den inbördes fördelningen mellan bankerna

av sådana restprojekt. Risker för störningar i bostadsproduktionen kan dock uppstå. Om bostadsbyggandets löpande finansiering inte kan lösas tillfredsställande, leder detta till förseningar med igångsättningen av byggnadsprojekt med allvarliga konsekvenser för sysselsättning och produktionskostnader.

På grund av det anförda anser jag i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser att regler om bankinstitutens kreditgivning till bostadsbyggandet bör finnas inskrivna i den kreditpolitiska lagstiftningen. Dessa regler bör som utredningen föreslagit innebära att riksbanken efter förordnande av regeringen får utfärda föreskrift om att bankinstituten skall vara skyldiga att lämna kredit under byggnadstiden för vissa särskilt angivna byggnadsföretag. Förordnande om en sådan särskild placeringsplikt bör liksom i fråga om den allmänna placeringsplikten utfärdas endast om synnerliga skäl föreligger och bör begränsas till viss tid, högst tre år. Härigenom kommer det att framgå direkt av lagen att särskild placeringsplikt är ett kreditpolitiskt medel av extraordinär natur och att det bör utnyttjas endast när det kan anses oundgängligen nödvändigt för att tillgodose bostadsbyggandets försörjning med krediter. En förutsättning för att riksbanken skall lämna föreskrift om särskild placeringsplikt bör, som tidigare framhållits, vara att överenskommelser med bankinstituten inte kan uppnås eller inte leder till avsett resultat.

I fråga om vilka institut som skall kunna omfattas av den särskilda placeringsplikten anser jag i likhet med utredningen att det bör vara tillräckligt att låta placeringsplikten omfatta endast bankinstitut, dvs. affärsbanker, sparbanker och centralkassor för jordbrukskredit. Jag vill erinra om att de överenskommelser som den särskilda placeringsplikten är avsedd att ersätta i den mån sådana inte skulle vara möjliga att uppnå, hittills träffats endast med bankinstituten. Försäkringsinstitut bör inte omfattas av den särskilda placeringsplikten. Inte heller andra institut, såsom stadshypotekskassan eller kreditaktiebolag, bör omfattas med hänsyn till att de endast i blygsam omfattning lämnar byggnadskrediter. Vid tillämpningen av särskild placeringsplikt bör liksom i fråga om allmän placeringsplikt möjligheten till differentiering kunna utnyttjas för enskilda institut eller olika bankgrupper. Med hänsyn till att centralkassorna alltjämt har sin huvudsakliga inriktning på jordbrukets kreditbehov och endast i mindre, fastän successivt ökande omfattning bidrar till bostadsfinansieringen bör kraven på centralkassorna vid föreskrift om särskild placeringsplikt liksom i fråga om allmän placeringsplikt kunna sättas lägre än för övriga bankinstitut. Som utredningen anför synes det emellertid — med tanke på syftet att få bankerna att lämna byggnadskrediter till de projekt som ingår i de årliga bostadsbyggnadsprogrammen — vara olämpligt att i lagtexten närmare ange grunderna för fördelningen av de olika projekten på skilda banker. Vid de över-

enskommelser som hittills har träffats har fördelningen på de olika bankerna skötts av bankerna själva inom deras egna organisationer. Vid tillämpningen av lagreglerna och utfärdandet av de närmare föreskrifterna bör riksbanken hålla nära kontakt med bostadsmyndigheterna och bankernas organisationer.

Beträffande den särskilda placeringsplikts konstruktion råder i stort sett allmän enighet om att placeringsplikten skall avse byggnadsprojekt för vilka statliga bostadslån utgår eller kommer att utgå. Med denna omfattning kommer lagreglerna att anknyta till vad som gällt enligt överenskommelserna mellan delegationen för bostadsfinansiering och bankerna. Dessa överenskommelser avsåg till en början endast de bostadshus med statliga lån, som ingick i de årliga bostadsbyggnadsprogrammen, men har senare utsträckts till att omfatta även s. k. bostadskomplement och ombyggnad med statliga lån. Även jag finner det naturligt att den särskilda placeringsplikten bör omfatta de projekt som ryms inom den statliga bostadslångivningen. Jag tillstyrker alltså utredningsförslaget i denna del.

Från flera håll har som tidigare nämnts riktats kritik mot utredningens förslag att bankinstituten genom den särskilda placeringsplikten skall kunna tvingas att ge krediter under byggnadstiden till specificerade byggnadsprojekt även om banken i det enskilda fallet skulle finna att låntagaren inte är kreditvärdig. Flera remissinstanser avstyrker sålunda förslaget i denna del med hänvisning till att det strider mot banklagstiftningen och dess krav på att låntagarens kreditvärdighet skall prövas för varje utlåning. Några remissinstanser, bl. a. sparbanksföreningen och jordbrukskassaförbundet, framhåller att, om en bank mot sin vilja tvingas att bevilja en kredit till ett byggnadsprojekt, staten ovillkorligen bör vara skyldig att ta ansvaret såväl för det aktuella projektet som för låntagarens tidigare engagemang. Bankföreningen m. fl. föreslår att i lagen tas in ett förbehåll om att kredittagaren skall vara kreditvärdig enligt banklagens mening.

De invändningar som i nu nämnda avseende gjorts mot den föreslagna särskilda placeringsplikten är enligt min mening berättigade. Banklagen liksom lagarna för övriga bankinstitut stadgar att kredit får beviljas endast mot betryggande säkerhet i fast eller lös egendom eller i form av borgen. Det förutsätts också att banken för varje utlåning gör en kreditprövning med beaktande av alla omständigheter av betydelse för bankens säkerhet, däribland givetvis kredittagarens soliditet och kreditvärdighet. Mot bakgrund av dessa förhållanden har banken att bedöma säkerhetsfrågorna och förlustriskerna.

Den lämpligaste lösningen på problemet är enligt min mening, med tanke på de fall där ett bankinstitut anser sig inte kunna bevilja byggnadskredit för visst byggnadsprojekt med hänsyn till att låntagaren bedöms inte vara kreditvärdig, att den särskilda placeringsplikten skall gäl-

la endast om kommunen åtar sig borgensansvar för sådan byggnadskredit. Det närmaste ansvaret för bostadsförsörjningen får nämligen anses åvila i första hand kommunerna. Kommunen svarar således för att bostadsbyggandet i kommunen anpassas bl. a. till behovet av och efterfrågan på bostäder. Vid sidan av bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna är kommunerna i hög grad engagerade i planläggningen och låneverksamheten för bostadsbyggandet. För kommunens låneförmedling och verksamhet som sammanhänger därmed finns inom varje kommun ett förmedlingsorgan, som kan vara kommunstyrelsen eller annat kommunalt organ. Förmedlingsorganet mottar bl. a. ansökningar om statliga bostadslån enligt bostadslånekungörelsen (1967: 552) och avger yttranden i sådana ärenden till länsbostadsnämnden. Kommunerna åtar sig ofta borgensansvar för byggnadskrediter beträffande byggnadsföretag som godkänts för statlig belåning enligt bostadslånekungörelsen. Enligt kungörelsen (1962: 581) med vissa bestämmelser angående kommuns uppdragande av lån, m. m. (ändrad senast 1974: 260) får kommun åta sig sådant borgensansvar utan att inhämta Kungl. Maj:ts medgivande. Mot denna bakgrund anser jag det vara naturligt att kommunerna på grund av sin mångsidiga befattning med bostadsbyggandet inom kommunen även engageras i den del av bostadsfinansieringen som avser särskild placeringsplikt för byggnadsprojekt inom kommunen. Detta bör som förut nämnts ske på så sätt att kommunerna ställer säkerhet i form av borgen för byggnadskrediter till sådana projekt inom kommunen som omfattas av särskild placeringsplikt. Även om det självfallet får anses vara naturligt att kommunerna åtar sig borgensansvar i så stor utsträckning som möjligt, kan kommunerna givetvis inte åläggas att åta sig sådant ansvar. I de fall, där kommunal borgen lämnas, måste denna också av naturliga skäl begränsas till det aktuella projektet och kan alltså inte utan kommunens uttryckliga åtagande avse låntagarens övriga totala engagemang.

Jag förordar att bestämmelserna om den särskilda placeringsplikten kompletteras med en föreskrift om kommunal borgen i enlighet med vad jag nu anfört.

6.8 Räntere reglering

I ett föregående avsnitt har jag bl. a. framhållit att det är en nödvändig förutsättning för en effektiv ekonomisk politik, att det allmänna genom sina penningpolitiska organ har möjlighet att påverka räntenivån och räntestrukturen. Detta kan som nämnts ske genom riksbankens diskonto och dess marknadsoperationer, dvs. köp och försäljningar av värdepapper. Bankernas räntesatser vid in- och utlåning är med vissa marginaler anknutna till diskontot, dvs. den räntesats som riksbanken till-

lämpar vid utlåning till bankerna. Erfarenheterna både i Sverige och utomlands visar emellertid att det i vissa situationer behövs andra kreditpolitiska medel än de traditionella för att mera direkt kunna påverka förhållandena på ränteområdet. Räntestrukturen på kapitalmarknaden kan, som jag tidigare berört, regleras genom emissionskontroll. En sådan kontroll kan förutom emissionernas volym även avse räntesatser och andra emissionsvillkor för nyemitterade obligationer. Det kreditpolitiska medel som ger ett direkt inflytande över räntesatserna på kreditmarknaden är räntereglering. Bestämmelser härom infördes i vårt land första gången år 1951 genom en ränteregleringslag, som ersattes år 1962 av den alltjämt gällande lagen om räntereglering och emissionskontroll. Enligt denna lag kan Kungl. Maj:t på framställning av riksbanksfullmäktige ge riksbanken befogenhet att utfärda föreskrift om anmälningsskyldighet samt om maximi- eller minimiräntor. Något förordnande enligt ränteregleringslagen har hittills inte utfärdats. Lagen har emellertid tjänat som bakgrund till de överenskommelser som träffats mellan riksbanken och kreditinrättningarna. F. n. gäller sedan år 1970 en överenskommelse mellan riksbanken och bankinstituten innehållande bl. a. vissa regler för bankernas räntesättning. Enligt överenskommelsen skall denna räntesättning normalt följa förändringarna i riksbankens diskonto. Vidare skall riksbanken hållas informerad om alla av bankerna tillämpade räntesatser, och förändringar av dessa skall i förväg diskuteras med riksbanken.

Enligt utredningens förslag får förordnande om räntereglering utfärdas endast om synnerliga skäl föreligger. Även om räntereglering är att betrakta som ett extraordinärt instrument, anser utredningen att den är ett medel som bör stå till riksbankens förfogande vid sidan av andra åtgärder för att påverka räntenivå och räntestruktur. Den speciella marknadssituationen i vårt land med ett fåtal storbanker och bankgrupper fordrar enligt utredningen en viss övervakning med möjligheter till ingrepp i fall av okontrollerade ränteglidningar.

Remissinstanserna delar allmänt utredningens uppfattning att bestämmelser om räntereglering behövs även i framtiden. Riksbanksfullmäktige framhåller bl. a. att en kreditåtstramning kan medföra en tendens till höjda räntor som från allmänna synpunkter är oacceptabel. Bankerna har själva i vissa lägen uttryckt sitt behov av riksbankens stöd för att komma till rätta med räntesättningsproblem som uppstått genom konkurrensåtgärder mellan det fåtal banker och banksammanslutningar som agerar på kreditmarknaden. Kritisk mot förslaget i denna del är bankföreningen, som pekar på att nuvarande lag om räntereglering aldrig behövt tillämpas och att riksbanken kan styra bankernas in- och utlåningsräntor genom diskontopolitiken, vid behov förstärkt med rekommendationer m. m. till bankerna. Enligt bankföreningen har en räntereglering olyckliga verkningar bl. a. från kreditfördelningssynpunkt och stimule-

rar uppkomsten av en grå marknad, som ligger helt utanför ränteregleringens kontrollområde.

För egen del anser jag i likhet med utredningen och en stor majoritet av remissinstanserna att det även i framtiden kan behövas ett sådant kreditpolitiskt instrument som räntereglering med vars hjälp riksbanken kan påverka räntenivån och räntestrukturen vid sidan av andra traditionella åtgärder som t. ex. diskontopolitiken. Jag vill här bara i korthet erinra om vad som anfördes i prop. 1962: 143 med förslag till nuvarande ränteregleringslag. I propositionen framhöll jag bl. a. att det kan vara stabiliseringspolitiskt önskvärt att vid en kraftig kreditåstramning undvika en okontrollerad och av spekulativa inslag förstärkt räntestegningsprocess. I en svag konjunktur kan det vara behövligt att utan en överdriven likviditetsökning och utan en inte önskvärd eftersläpning åstadkomma en låg, investeringsstimulerande räntenivå. Därtill kommer att det måste anses vara ett allmänt intresse att räntenivån på inlåningssidan står i ett rimligt förhållande till avkastningen av bankernas tillgångar och att inlåningsräntornas struktur är överskådlig och inte missgynnar vissa grupper av sparare.

Jag vill nu liksom år 1962 betona att de räntereglerande ingreppen givetvis bör handhas på ett sådant sätt att man undviker de skadliga verkningar som kan uppstå vid en räntenivå som på längre sikt är ur balans med marknadsläget. Bl. a. kan risken för en olämplig kreditfördelning bli framträdande, om räntorna på längre sikt hindras att anpassa sig till marknadsläget. En sådan tillämpning av räntereglerande åtgärder bör därför avvisas. Det kan emellertid framhållas att prisbildningsmekanismen på kreditmarknaden inte är sådan att det är möjligt att tala om ett alldeles bestämt jämviktsläge till vilket räntestrukturen anpassas, om den inte påverkas av räntereglerande ingrepp. Starka skäl talar för att den kreditfördelning som kan bli följd av en okontrollerad räntestegring i ett inflationsläge inte är samhällsekonomiskt lämplig.

Sammanfattningsvis vill jag alltså förorda att bestämmelser om räntereglering även i fortsättningen skall ingå i den kreditpolitiska lagstiftningen. Redan existensen av sådana bestämmelser bör ge riksbanken större möjligheter att vid diskussionerna med kreditinrättningarna hävda de allmänna kreditpolitiska intressena. Liksom andra extraordinära medel bör räntereglering användas endast om synnerliga skäl föreligger, dvs. i sådana särskilda situationer som förut antytts och där alltså direkta räntereglerande åtgärder anses oundgängligen nödvändiga för att kunna genomföra en effektiv kreditpolitik. Därvid bör givetvis beaktas att räntereglerande ingrepp, som nyss berörts, bör användas så att man undviker de negativa effekter som uppstår vid en räntereglering under längre tid och vid en räntenivå som på längre sikt är ur balans med marknadsläget. Förordnande om räntereglering bör som utredningen föreslagit begränsas till viss tid, högst ett år. I första

hand bör liksom hittills metoden med samråd och överenskommelser mellan riksbanken och kreditinrättningarna utnyttjas.

I fråga om lagens omfattning föreslår utredningen att räntereglering skall kunna avse kreditinstitutens in- och utlåning samt vad gäller inlåning även annan som bedriver inlåning på räkning som allmänt används av bank. Ränteregleringen utvidgas alltså till att omfatta samtliga kreditinstitut. I jämförelse med tidigare lag betyder detta att även hypoteksinstituts och kreditaktiebolags räntesättning inkluderas. Att dessa institut inte ingick tidigare berodde på att deras utlåningsräntor med en snäv marginal bestämdes av deras upplåningskostnader. Utredningens allmänna princip är att lagstiftningen i detta avseende bör gälla alla institut vars verksamhet regleras i lag. Remissinstanserna har inte haft något att invända mot förslaget i denna del. Även jag delar utredningens uppfattning i fråga om vilka institut som bör omfattas av ett förordnande om räntereglering. Det bör göras klart att all inlåning hos bank bör falla under bestämmelserna, även om den inte sker på vanlig bankräkning utan avser t. ex. inlåning på särskilda villkor, s. k. specialinlåning. Liksom tidigare bör bestämmelserna omfatta även sådan inlåningsrörelse som drivs av Kooperativa förbundet (KF) och HSB eller i liknande former.

Beträffande ränteregleringens konstruktion har utredningens förslag i stort sett lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Jag kan också i allt väsentligt tillstyrka förslaget i denna del. Ett förordnande av regeringen om räntereglering kan innebära att riksbanken får rätt att ge föreskrift om maximi- och minimivärden för inlåningsräntor och om maximivärden för utlåningsräntor. Föreskrift om maximiränta kan avse den genomsnittliga räntesats som tillämpas av ett kreditinstitut för utlåning eller visst slag av utlåning. Detta kan ofta vara den enda möjligheten att effektivt påverka räntesättningen. Möjlighet bör finnas att fastställa maximiräntan i förhållande till läget vid en viss tidpunkt, t. ex. föreskriva att banks genomsnittligt tillämpade räntesats för viss utlåning inte får överstiga nivån vid en angiven tidpunkt. Ränteföreskrifterna bör, liksom hittills i praktiken varit fallet, differentieras för olika slag av in- eller utlåning.

För att riksbanken skall kunna följa ränteutvecklingen och i förväg vara underrättad om förändringar i räntesatserna föreskrivs i den nuvarande ränteregleringslagen att Kungl. Maj:t kan förordna att riksbanken skall ha befogenhet att föreskriva anmälningskyldighet beträffande räntesatser m. m. för de institut som omfattas av lagen. Bestämmelser härom, som kan ha betydelse också för tillämpningen av andra kreditpolitiska medel, föreslås utgöra en särskild avdelning i den nya lagen och behandlas i närmast följande avsnitt.

6.9 Övriga frågor

Enligt de nu gällande lagarna på det kreditpolitiska området kan de kreditinrättningar som omfattas av lagarna åläggas skyldighet att lämna vissa uppgifter till riksbanken. En sådan uppgiftsskyldighet syftar till att garantera att riksbanken får alla de upplysningar från kreditinstituten som behövs för att riksbanken skall kunna bedöma behovet av visst kreditpolitiskt medel, t. ex. om ett förordnande om kassakvot behövs och hur i så fall kvoten bör fastställas och beräknas. Utredningen föreslår att i lagen ges regler om uppgiftsskyldighet, som innebär att kreditinstitut eller annan som kan omfattas av räntereglering skall vara skyldig att efter anmodan lämna de uppgifter som riksbanken anser nödvändiga i sammanhanget. Riksbanken föreslås också få befogenhet att förelägga vite för ställföreträdare för berört institut, om uppgiftsskyldigheten inte iakttas. Vid remissbehandlingen har utredningens förslag allmänt godtagits. Erinringar har i stort sett framställts endast mot förslaget om rätt för riksbanken att ge vitesförläggande. Detta förslag avstyrks av kammarrätten, som ifrågasätter, om riksbanken skall få en befogenhet som ytterst sällan torde behöva utnyttjas.

För egen del kan jag i likhet med remissinstanserna tillstyrka utredningens förslag om anmälningsskyldighet. Jag vill erinra om att förslaget innebär att anmälningsskyldighet föreligger, även om något förordnande enligt lagen inte är i kraft. Detta är en nyhet i förhållande till vad som f. n. är fallet enligt ränteregleringslagen men överensstämmer med vad som gäller enligt de övriga kreditpolitiska lagarna. Det är, som utredningen framhållit, angeläget att riksbanken kontinuerligt kan följa ränteutvecklingen och i förväg vara underrättad om planerade ränteändringar. Tiden för anmälan av ränteändring bör i enlighet med utredningsförslaget utsträckas. Jag förordar att tiden för sådan anmälan får bestämmas till senast femton dagar, mot f. n. åtta dagar, före ränteändring.

I fråga om förslaget att riksbanken skall kunna meddela vitesförläggande, om uppgiftsskyldigheten försummas, vill jag erinra om att riksbanken hade sådan befogenhet enligt 1951 års ränteregleringslag. I 1962 års kreditpolitiska lagstiftning följdes den principen att vid överträdelse av meddelade föreskrifter eller annan försummelse endast rent ekonomiska sanktioner skulle användas. Något behov av vitesföreläggande i fråga om uppgiftsskyldighet enligt den kreditpolitiska lagstiftningen ansågs inte föreligga, då några svårigheter att erhålla uppgifter inte hade förelegat. I enlighet härmed upptogs i de aktuella lagarna inte några bestämmelser om vite. Såvitt kunnat utrönas har det hittills inte framkommit något behov av att kunna förelägga vite för att genomdriva att uppgiftsskyldigheten fullgörs. Kammarrätten anser för sin del att det kan ifrågasättas, om riksbanken skall få en sådan befogenhet som kan väntas bli utnyttjad ytterst sällan. Mot bakgrund av

det anförda saknas även enligt min mening tillräckliga skäl att nu återinföra befogenheten för riksbanken att förelägga vite. Om uppgiftsskyldigheten i något fall inte skulle fullgöras efter anmodan från riksbanken, torde riksbanken genom hänvändelse till bankinspektionen eller motsvarande tillsynsmyndighet kunna utverka att gällande författningar efterlevs och att föreskriven uppgiftsskyldighet fullgörs.

Utredningen tar upp frågan om s e k r e t e s s k y d d i samband med att kreditinstitut lämnar uppgifter till riksbanken. De upplysningar som kreditinstituten kan avkrävas kan avse dels instituten själva, dvs. deras allmänna rörelse och andra interna förhållanden, dels deras kunder. Vid behandlingen av 1962 års lagstiftning om likviditets- och kassakvot m. m. anförde lagrådet att det borde övervägas att införa visst sekretessskydd i fråga om uppgifter som kreditinrättningarna lämnar riksbanken, i vart fall i vad uppgifterna rör enskildas förhållanden. Med anledning härav gjordes år 1962 den ändringen i riksbankslagen att även ärenden som rör kunders förhållanden till annan kreditinrättning än riksbanken skall hållas hemliga av riksbanken. Överträdelse av dessa sekretessbestämmelser kan medföra ansvar för tjänstefel. I ränteregleringslagen finns en särskild sekretessbestämmelse, som stadgar att vad som inhämtas med stöd av lagens bestämmelser om anmälningsskyldighet och tillsyn inte får yppas i vidare mån än som erfordras för att vinna det med bestämmelserna avsedda ändamålet. Utredningen föreslår ingen motsvarande bestämmelse utan anser att behovet av sekretess är tillgodosett genom att uppgifter, som avser enskildas förhållanden, skyddas genom andra bestämmelser i bl. a. riksbankslagen, banklagen och sekretesslagen. Bankinspektionen och bankföreningen anser däremot att det behövs ett sekretesskydd även för uppgifter om sådana interna förhållanden, som kreditinstitut av konkurrens- eller andra skäl kan ha ett berättigat intresse av att hemlighålla.

Enligt min mening är den uppgiftsskyldighet som med stöd av den föreslagna lagen kan åläggas kreditinstituten m. fl. mycket vidsträckt genom att den kan avse alla sådana uppgifter som riksbanken anser nödvändiga för att kunna bedöma, om kreditpolitiska medel behövs och hur ett förordnande härom skall tillämpas. Mot denna bakgrund anser jag i likhet med bankinspektionen och bankföreningen att ett sekretesskydd behövs inte bara för uppgifter som avser kunders förhållanden till riksbanken eller annan kreditinrättning — i vilket avseende sekretesskydd f. n. gäller enligt riksbankslagen — utan också beträffande sådana uppgifter som avser kreditinstituts eller annan uppgiftsskyldigs affärs- eller driftförhållanden. Det sekretesskydd som enligt min uppfattning bör införas bör avse uppgifter av nu berört slag vare sig de dokumenterats i allmän handling eller inte. Skyddet bör dock efter mönster av 21 § sekretesslagen begränsas till fall, där ett offentliggörande kan medföra skada för uppgiftslämnaren. Lagtekniskt synes det lämpligast att hand-

lingssekretess och tystnadsplikt införs genom en ändring i 35 § riksbankslagen. Jag förordar alltså att denna lag ändras i enlighet med vad jag nu anfört. Någon särskild sekretessbestämmelse i den föreslagna nya lagen behövs därför inte. Jag anser det dock lämpligt att i denna lag görs en erinran om att sekretesskydd gäller för vissa uppgifter enligt riksbankslagen. Till frågan om sekretesskydd återkommer jag i specialmotiveringen.

I likhet med vad som f. n. gäller enligt de kreditpolitiska lagarna skall enligt utredningens förslag vissa ekonomiska sanktioner kunna drabba den som överträder meddelad föreskrift. Sådana sanktioner kallas av utredningen särskilda avgifter. Reglerna för hur de särskilda avgifterna skall påföras och grunderna för hur de skall beräknas föreslås bli desamma som f. n. Däremot föreslås vissa höjningar av taken för avgifterna. I ett föregående avsnitt (3.4.9) har närmare redogjorts för utredningens förslag i dessa delar och jag hänvisar till denna redogörelse. Liksom f. n. skall enligt utredningens förslag riksbanken avgöra, om särskild avgift skall utgå eller ej. Om särskilda skäl föreligger, kan särskild avgift nedsättas eller helt efterges. Avgifterna skall liksom hittills tillfalla statsverket.

De av utredningen föreslagna bestämmelserna om särskilda avgifter har i huvudsak lämnats utan erinran av remissinstanserna. Även jag kan i allt väsentligt ansluta mig till utredningens förslag. Liksom f. n. bör alltså enligt min mening den principen gälla att överträdelser av kreditpolitiska föreskrifter bör medföra ekonomiska sanktioner men inte straff. Viss kritik har riktats mot att riksbanken, som meddelar föreskrifter enligt lagen, också får bestämma sanktionerna vid överträdelser av föreskrifterna. Kritik har också riktats mot utredningens förslag, vilket skall behandlas senare, att talan inte skall få föras mot riksbankens beslut. Jag kan i fråga om dessa spørsmål återropa vad jag anförde i prop. 1962: 143 med förslag till ny ränteregleringslag. De skäl jag då anförde är enligt min mening giltiga även såvitt gäller den nu berörda frågan. Det kan således framhållas att det redan av den föreslagna lagen framgår hur den särskilda avgiften skall beräknas. Det ankommer sedan på riksbanken att, i samband med att riksbanken meddelar viss föreskrift, inom den i lagen angivna ramen ange storleken av den särskilda avgift som kan utgå vid överträdelse av föreskriften. Sedan det konstaterats hur stort överskridandet är har riksbanken endast att utföra en räkneoperation. Riksbanken bör liksom f. n. kunna nedsätta eller helt efterge särskild avgift. Någon bestämmelse finns inte, som gör det möjligt att ta ut fastställd avgift av den som inte vill betala frivilligt — t. ex. på grund av annan uppfattning än riksbanken om avgiftsbeloppets beräkning. I sådant fall är riksbanken hänvisad att underställa saken domstol för avgörande. Domstolen prövar därvid självständigt om och i vad mån föreskrift enligt lagen blivit åsidosatt och hur avgiftsbeloppet skall be-

räknas. Även domstolen har därvid möjlighet att tillämpa bestämmelserna om nedsättning eller eftergift av särskild avgift. Med hänsyn till dessa förhållanden finns det enligt min mening inte några betänkligheter mot utredningens förslag i denna del. Jag förordar att i lagen tas in bestämmelser av nu angivet innehåll.

I fråga om de särskilda avgifternas storlek anför bankföreningen att utredningens förslag innebär kraftiga höjningar — i vissa fall en fyrdubbling — i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande beredskapslagstiftning. En sådan höjning av avgiftsnivån kan enligt bankföreningens mening inte anses motiverad för att åstadkomma tillräcklig effektivitet. Bankföreningen påpekar i detta sammanhang att det erfarenhetsmässigt förekommer fall, i vilka det finns utrymme för olika meningar, huruvida viss typ av skuldebrev skall anses omfattad av emissionskontroll eller ej. Det bör därför skapas möjlighet att hos regeringsrätten erhålla bindande förhandsbesked i detta avseende.

Utredningens förslag till höjningar av taken för de särskilda avgifterna har accepterats av de flesta remissinstanserna. Även jag kan godta utredningens förslag på denna punkt. Som utredningen framhållit har de sanktioner som enligt gällande bestämmelser kan drabba den som bryter mot meddelad föreskrift i vissa fall varit otillräckliga för sitt syfte. De av bankföreningen berörda problemen beträffande omfattningen av en emissionskontroll bör enligt min mening lämpligen lösas genom kontakter med riksbanken och i förekommande fall även med tillsynsmyndigheten. Jag anser det därför f. n. onödigt att tillskapa en ordning, enligt vilken bindande förhandsbesked skulle kunna inhämtas i nu aktuellt avseende.

Några sanktioner i form av s t r a f f föreslås inte av utredningen vid överträdelse av meddelad föreskrift. Utredningens ståndpunkt i detta avseende överensstämmer med den vid 1962 års lagstiftning genomförda principen att vid överträdelser som nu är i fråga endast rent ekonomiska sanktioner bör komma till användning. Som jag tidigare framhållit bör också enligt min mening denna princip gälla. I ett avseende föreslås dock straff kunna följa enligt den föreslagna lagen, nämligen för det fall att någon lämnar oriktig uppgift till riksbanken i samband med att i lagen stadgad uppgiftsskyldighet skall fullgöras. I sådant fall följer ingen ekonomisk sanktion enligt lagen. Jag biträder därför utredningens förslag om att en straffbestämmelse bör finnas för sådant fall. Påföljden bör, som utredningen föreslagit, bestämmas till böter. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Enligt utredningens förslag skall b e s v ä r s r ä t t mot riksbankens beslut enligt lagen inte finnas. Någon rätt att föra talan mot riksbankens beslut finns inte heller enligt de nu gällande kreditpolitiska lagarna. Utredningens förslag godtas av de flesta remissinstanserna men kritiseras av bl. a. bankinspektionen och bankföreningen. Bankinspektionen anför

bl. a. att det är föga realistiskt att räkna med att en rättsprövning hos domstol kommer till stånd genom att t. ex. en bank vägrar att betala straffavgift, varefter riksbanken får stämma banken till domstol med krav på avgiften. Enligt inspektionens mening är bankerna alltför beroende av samarbetet med riksbanken för att vidta en så drastisk åtgärd. De statsrättsliga skäl som kan anföras mot en klagorätt är inte heller bärande. Riksbankens befogenheter enligt den föreslagna lagen är helt beroende av Kungl. Maj:ts förordnande, och Kungl. Maj:t kan när som helst återkalla eller begränsa ett sådant förordnande. I linje härmed bör enligt inspektionens uppfattning ligga, att Kungl. Maj:t efter besvär kan ingripa i tillämpningen av ett förordnande. Inspektionen erinrar vidare om att Kungl. Maj:t i regeringsrätten har att efter besvär överpröva vissa av riksbanken fattade beslut, bl. a. i frågor om utlämnande av allmänna handlingar samt vissa statstjänstemannafrågor [lag (1970: 279) om besvär över beslut av riksdagens organ]. Bankinspektionen anser därför att en besvärsrätt, framför allt i fråga om de särskilda avgifterna, bör införas i lagen och att talan mot riksbankens beslut bör prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet eller i regeringsrätten. Bankföreningen anför i huvudsak liknande synpunkter och föreslår att besvär över riksbankens beslut bör kunna föras i regeringsrätten, såvitt avser ärenden om särskilda avgifter, och i andra fall hos Kungl. Maj:t i statsrådet.

Frågan om en allmän besvärsrätt över beslut av riksbanken i kreditpolitiska frågor har, som förut nämnts, behandlats i samband med den kreditpolitiska lagstiftningen år 1962. I prop. 1962: 143 anförde jag bl. a. att av den föreslagna lagen framgick hur sanktionen för överträdelse av meddelad föreskrift skulle beräknas och att riksbankens beslut om sådana sanktioner grundades på räkneoperationer. 1962 års lagstiftning ger inte heller möjlighet att ta ut sanktionsbelopp av den som inte frivilligt vill betala. Riksbanken är i sådant fall hänvisad till att underställa saken domstol för avgörande och domstolen prövar därvid självständigt huruvida och i vad mån föreskrift enligt lagen blivit åsidosatt. Jag ansåg sålunda att någon besvärsrätt inte borde införas. 1962 års lagförslag remitterades till lagrådet, som lämnade mina uttalanden i denna fråga utan erinran. Riksdagen antog förslaget utan ändring i denna del. Jag vill också erinra om vad jag anförde i prop. 1974: 89 ang. ändringar i valutalagstiftningen (s. 63), där frågan om besvär över riksbankens beslut behandlades. Propositionen godtogs i detta avseende utan ändring av riksdagen (FiU 23, rskr 274). Bl. a. ansåg jag nödvändigt att — i de avseenden som då var aktuella — riksbanken etablerade tillfredsställande kontakt med regeringen. Under dessa förhållanden fann jag att ett underställningsförfarande till Kungl. Maj:t eller ett besvärsinstitut med regeringen som sista instans inte var erforderligt. Mitt uttalande i sistnämnda fråga äger i princip giltighet även såvitt rör den

nu föreslagna kreditpolitiska lagstiftningen. Med hänsyn till det anförda anser jag mig kunna godtaga utredningens förslag att talan inte får föras mot riksbankens beslut.

Någon bestämmelse om tillsyn har inte tagits med i utredningens förslag. Utredningen motiverar detta med att kreditinstituten redan står under offentlig tillsyn enligt särskilda bestämmelser. Tillsynsmyndighet är försäkringsinspektionen för försäkringsbolagen och i övrigt bankinspektionen. Bland tillsynsmyndighetens åligganden ingår att vaka över att instituten följer de bestämmelser som gäller för deras verksamhet. Det ligger enligt utredningens uppfattning också i sakens natur att riksbanken, om den misstänker att meddelad föreskrift överträtts, kan påtala förhållandet för tillsynsmyndigheten och begära dess hjälp. Riksbanken kan också allmänt påkalla tillsynsmyndighets bistånd vid utformning av föreskrift enligt lagen och vid kontroll av dess efterlevnad.

Bankinspektionen tar upp nämnda fråga och föreslår i klarhetens intresse att den tillsyn som påkallas av den kreditpolitiska lagstiftningen eller av föreskrifter och rekommendationer, som riksbanken eljest utfärdar, skall i överensstämmelse med hittillsvarande praxis primärt åvila riksbanken i dess egenskap av ansvarig myndighet för kreditpolitiken. Detta utesluter enligt bankinspektionen inte en på samråd mellan riksbanken och inspektionen grundad arbetsfördelning eller medverkan från inspektionens sida då så är praktiskt lämpligt.

Skall lagstiftningen fylla sitt syfte måste självfallet dess efterlevnad kunna kontrolleras. Det är därför nödvändigt med en effektiv tillsyn. Denna bör utövas dels av riksbanken, dels av de myndigheter som i andra sammanhang har att utöva tillsyn över de institut som berörs av lagstiftningen. Med hänsyn till riksbankens och tillsynsmyndigheternas funktion i sammanhanget är det självfallet av intresse att kompetenskonflikter inte uppkommer, eftersom detta bl. a. skulle kunna leda till minskad effektivitet vid tillsynen. Enligt min uppfattning bör tillsynen därför kunna lösas så att riksbanken svarar för att efterlevnad sker av de rent kreditpolitiska funktionerna och av de av riksbanken utfärdade föreskrifterna, under det att de statliga tillsynsmyndigheterna har att utöva tillsyn i de avseenden som rör allmän bank- resp. försäkringslagstiftning. Skulle i något sammanhang oklarhet råda angående tillsynen bör frågan kunna lösas efter samråd mellan de berörda tillsynsorganen. Vad jag nu sagt stämmer också i allt väsentligt med nu rådande praxis. Med hänsyn till det anförda saknas enligt min mening anledning att i den nu föreslagna lagen ge särskilda föreskrifter om tillsyn.

Den nya lagen bör träda i kraft den 1 januari 1975. De f. n. gällande kreditpolitiska lagarna, som senast förlängts tills vidare, dock längst till utgången av juni 1975, bör samtidigt upphöra att gälla. Vissa övergångsbestämmelser behandlas i specialmotiveringen.

Utredningen har lagt fram förslag till vissa ändringar i banklagstiftningen i fråga om värderingen av obligationer i bankinstituts balansräkning. F. n. gäller att värdet på obligationer — i likhet med vad som gäller för andra omsättningstillgångar — inte får sättas högre än verkliga värdet, dvs. i förevarande fall marknadsvärdet. För sparbankerna gällde före år 1968 en särbestämmelse som innebar att svenska, fullgoda räntebärande obligationer fick bokföras till högst visst schematiskt beräknat värde (medeltalsvärde), grundat på medelräntan under de senaste tio åren på s. k. guldkantade obligationer, dvs. obligationer som utfärdats av staten, hypoteksbanken och stadshypotekskassan. Vid en nedgång i obligationskurserna till följd av högre ränteläge kunde sparbankerna därmed anpassa obligationernas bokvärde till det nya marknadsvärdet genom successiva nedskrivningar. På förslag av bankinspektionen togs särbestämmelsen bort i samband med den år 1969 genomförda samordningen av bankinstitutens rörelseregler. Ändringen motiverades med att anledning dåmera saknades att betrakta sparbankernas obligationsplaceringar på annat sätt än övriga bankinstituts och att det inte längre fanns något större behov av en särbestämmelse för sparbankerna (se prop. 1968: 143 s. 253 f). Övergångsvis fick sparbankerna dock rätt att tillämpa särbestämmelsen t. o. m. bokslutsåret 1973.

Mot bakgrund av behovet av att bankinstituten engagerar sig på kapitalmarknaden genom förvärv av långfristiga obligationer föreslår utredningen att för samtliga bankinstitutsgrupper införs en särbestämmelse av den karaktär som tidigare gällde för sparbankerna. Förslaget innebär att värderingen av bankernas innehav av fullgoda obligationer skall få grundas på medelräntan under de senaste tio åren på statsobligationer. Obligationernas medeltalsvärde skall fastställas av bankinspektionen.

Utredningens förslag har i allmänhet godtagits eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. I skrivelse den 14 augusti 1974 till Kungl. Maj:t hemställer sparbanksföreningen att värderingsreglerna i sparbankslagen snarast ändras i linje med vad utredningen föreslagit, så att de kan tillämpas redan i bokslutet för år 1974. Föreningen framhåller bl. a. att sparbankernas ökande obligationsinnehav i förening med de av räntehöjningen i april 1974 föranledda sänkta marknadsvärdena medfört, att sparbankerna nu har ett betydande nedskrivningsbehov på sina obligationsportföljer. Vid ännu en räntehöjning med åtföljande ytterligare sänkning av marknadsvärdena skulle ett antal sparbanker komma i en mycket svår situation. Sparbankernas obligationsinnehav är i huvudsak att betrakta som en långsiktig placering. Med hänsyn härtill och till den långsiktiga kursutvecklingen medför den nuvarande värderingsregeln enligt föreningen omotiverade påfrestningar på sparbankernas nedskrivningsreserver och ekonomiska resultat.

Även bankinspektionen tillstyrker utredningens förslag att bankinstituten ges möjlighet att i fråga om värdering av obligationer successivt anpassa sig efter ändrade räntelägen. Enligt inspektionen bör den nya bestämmelsen tillämpas endast på obligationer som är täckningsfria enligt kapitaltäckningsreglerna i banklagarna, dvs. i huvudsak obligationer som utfärdats av staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet, hypoteksbanken, stadshypotekskassan, skeppshypotekskassorna samt kreditaktiebolag. Inspektionen anser vidare att den period för vilken medelräntan skall beräknas bör kunna begränsas till fem år. Inspektionen föreslår att medelränteberäkningen beräknas inte enbart på obligationer, som utfärdats av staten, utan också på obligationer som utfärdats av hypoteksbanken och stadshypotekskassan. Fördelarna härmed anges vara att även bostadsobligationer får inverka på medeltalet och att inspektionens arbete skulle underlättas väsentligt, om det material, som använts i fråga om sparbankerna, kunde utnyttjas vid de nya beräkningarna.

Endast två remissinstanser ställer sig avvisande till den föreslagna nya värderingsregeln. Bankföreningen anser att bankerna inte bör åläggas placeringar som är oförenliga med deras verksamhetsinriktning och att det är ekonomiskt osunt att i stället lösa problemen på det av utredningen föreslagna sättet. Kammarrätten i Stockholm framhåller i sin kritik av den föreslagna bestämmelsen bl. a. att bestämmelsen blir gällande oberoende av om något kreditpolitiskt medel tillämpas eller inte.

För egen del vill jag anföra följande. Av vad jag anfört i ett föregående avsnitt framgår att bankinstitutens medverkan på kapitalmarknaden är nödvändig i första hand för att tillgodose bostadsbyggandets behov av långfristiga krediter. Detta kan ske genom överenskommelser med bankinstituten eller genom förordnande om placeringsplikt. Senast i maj 1974 träffades mellan delegationen för bostadsfinansiering och riksbanken samt företrädare för bankinstituten en uppgörelse innebärande att bankerna åtagit sig att under år 1974 bidra med ca 4 000 milj. kr. för finansiering av färdiga fastigheter, främst genom förvärv av bostadsobligationer. Såvitt nu kan bedömas kommer sådana insatser även i fortsättningen att krävas från bankinstituten för att tillgången på långfristiga bostadslån skall kunna tryggas. De krav som från samhällets sida ställs på bankernas engagemang på kapitalmarknaden kan emellertid, som utredningen framhållit och som närmare belysts av sparbanksföreningen i dess skrivelse, vid fallande obligationskurser leda till betydande påfrestningar för bankernas redovisade resultat. Mot denna bakgrund finner jag det rimligt att bankerna ges möjlighet till successiva nedskrivningar av obligationsinnehavet enligt den av utredningen föreslagna metoden. Jag förordar därför att en särskild värderingsregel för obligationer införs i de tre banklagarna. Enligt min mening bör regeln, i överensstämmelse med utredningens förslag, kunna tillämpas på alla

fullgoda obligationer som innehas av bankerna. Jag biträder inspektionens förslag att medelränteberäkningen bör grundas på obligationer som utfärdats av staten, hypoteksbanken och stadshypotekskassan. Medelränteperioden bör i enlighet med utredningens förslag och i likhet med vad som hittills tillämpats beträffande sparbankerna avse de senaste tio åren.

7 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom finansdepartementet upprättats förslag till

1. lag om kreditpolitiska medel,
2. lag om ändring i lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank,
3. lag om ändring i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbetomma allmänna handlingar,
4. lag om ändring i lagen (1955: 183) om bankrörelse,
5. lag om ändring i lagen (1955: 416) om sparbanker,
6. lag om ändring i lagen (1956: 216) om jordbrukskassörörelsen.

Jag har samrått med chefen för justitiedepartementet i fråga om lagförslaget under 3.

Förslagen torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Rörande de enskilda bestämmelserna i lagförslagen vill jag ytterligare anföra följande.

8 Specialmotivering

8.1 Förslaget till lag om kreditpolitiska medel

Inledande bestämmelser

1 §

I paragrafen, som svarar mot del av bestämmelserna i 2 § i utredningens förslag, anges vad som är kreditpolitiska medel enligt lagen.

Likviditetskrav och kassakrav svarar mot likviditetskvot resp. kassakvot enligt likviditets- och kassakvotlagen. Emissionskontroll och räntereglering svarar mot de instrument som nu behandlas i ränteregleringslagen. Allmän placeringsplikt har sin motsvarighet i placeringskvot i den gällande placeringskvotlagen under det att särskild placeringsplikt används som beteckning på det nya instrument som skall kunna användas för att tillgodose behovet av byggnadskrediter. Utlåningsreglering är också ett nytt medel i den kreditpolitiska lagstiftningen.

2 §

De kreditpolitiska medlen riktar sig mot kreditinstitut av skilda slag. Instituterna kan indelas i olika grupper, allt efter de medel som kan komma till användning. I paragrafen, som svarar mot del av bestäm-

melserna i 2 § i utredningens förslag, definieras de tre begrepp som i departementsförslaget används som beteckning på olika grupper av kreditinstitut. En grupp utgörs av bankinstitut, som i detta sammanhang omfattar bankaktiebolagen, dvs. affärsbankerna, samt sparbankerna och centralkassorna för jordbrukskredit. I detta sammanhang kan nämnas att enligt bankföreningens mening kreditpolitiskt medel som kan tillämpas på bankinstitut också borde kunna avse Sveriges investeringsbank aktiebolag, eftersom dess verksamhet i väsentliga hänseenden kan anses likartad med affärsbankernas verksamhet. Jag har emellertid inte funnit skäl att för investeringsbanken föreslå andra regler än dem som avses gälla för kreditaktiebolag i allmänhet.

Med begreppet försäkringsinstitut avses allmänna pensionsfonden och försäkringsföretag med svensk koncession. Vad gäller allmänna pensionsfonden kommer de kreditpolitiska medel som tillämpas på detta institut — med hänsyn till de särskilda placeringsbestämmelser som gäller för fjärde fondstyrelsen enligt 11 § reglementet (1959: 293, ändrad senast 1973: 503) angående allmänna pensionsfondens förvaltning — att i praktiken avse enbart de delfonder som förvaltas av första—tredje fondstyrelserna. Försäkringsföretag avser såväl försäkringsbolag som lyder under lagen (1948: 433) om försäkringsrörelse som företag, på vilka lagen (1950: 272) om rätt för utländsk försäkringsanstalt att driva försäkringsrörelse är tillämplig. Med hänsyn till understödsföreningarnas begränsade betydelse i sammanhanget har jag inte funnit skäl biträda ett av Svenska försäkringsbolags riksförbund framfört förslag att den kreditpolitiska lagstiftningens tillämpningsområde bör utvidgas till att omfatta också sådana föreningar.

Begreppet kreditinstitut inbegriper dels bank- och försäkringsinstitut, dels jordbrukskassa, kreditaktiebolag, lands- och stadshypoteksinstitutionerna — dvs. Sveriges allmänna hypoteksbank jämte landshypoteksföreningar resp. Konungariket Sveriges stadshypotekskassa jämte stadshypoteksföreningar — samt Svenska skeppshypotekskassan och Skeppsfartens sekundärlånekassa.

3 §

Denna paragraf svarar mot 1 § första stycket i de tre gällande kreditpolitiska lagarna och 1 § och 3 § andra stycket i utredningens förslag.

I första stycket anges lagens karaktär av fullmaktslag. Förordnande om kreditpolitiskt medel meddelas av regeringen efter framställning av fullmäktige i riksbanken. En allmän förutsättning för ett förordnande enligt lagen är att behov av det måste föreligga för att de mål som fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet skall kunna uppnås. Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.1) framhållit att medlen likviditets- och kassakrav samt emissionskontroll är att anse som normala inslag i kreditpolitiken. Allmän och särskild placerings-

plikt samt utlåningsreglering och räntereglering är däremot medel som bör få tillgripas endast när andra lösningar inte kan användas. Den extraordinära naturen hos dessa instrument har i departementsförslaget kommit till uttryck genom att i andra stycket angetts att förordnande får meddelas endast om synnerliga skäl föreligger.

4 §

Denna paragraf svarar mot 1 § andra stycket såväl i likviditets- och kassakvotlagen samt placeringskvotlagen som i utredningsförslaget.

Av vad jag anfört i den allmänna motiveringen framgår att den nya lagen i princip innehåller endast ramar och riktlinjer för tillämpningen av de olika kreditpolitiska medlen under det att det skall ankomma på riksbanken att efter meddelat förordnande utforma de detaljbestämmelser som skall gälla. I överensstämmelse härmed anges i paragrafen att riksbanken utfärdar behövliga föreskrifter i fråga om användningen av kreditpolitiskt medel. I anslutning till regleringen av varje kreditpolitiskt medel har angetts de viktigare villkor som riksbanken skall ange i föreskrifterna. Riksbanken kan självfallet ange ytterligare villkor som kan vara erforderliga.

5 §

I paragrafen ges vissa regler i fråga om förordnande enligt lagen.

I första stycket, som delvis svarar mot 3 § första stycket i utredningsförslaget, anges att ett förordnande kan avse ett eller flera kreditpolitiska medel och omfatta ett eller flera slag av institut. Bl. a. följer av paragrafen sålunda att av förordnande om kreditpolitiskt medel skall framgå, om det avser samtliga institut som enligt lagen kan omfattas därav eller om det begränsats till ett visst slag av institut. Begränsning kan således t. ex. ske till bankinstitut eller till någon av de tre bankinstitutsgrupperna.

Andra stycket innehåller bestämmelser om giltighetstiden för förordnande och svarar mot 1 § första stycket andra punkten i likviditets- och kassakvotlagen resp. placeringskvotlagen och 5 § andra stycket ränteregleringslagen samt 3 § tredje stycket i utredningens förslag. Bestämmelserna har behandlats i den allmänna motiveringen.

6 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser som ger riksbanken möjlighet att efter behov differentiera användningen av angivna kreditpolitiska medel. Paragrafen svarar mot 2 § andra stycket i likviditets- och kassakvotlagen och i placeringskvotlagen samt mot 7 § i utredningens förslag.

Med tillämpning av *punkt 1* kan riksbanken begränsa användningen av ett kreditpolitiskt medel till en eller flera grupper av de institut som enligt 1 § ingår i begreppen bankinstitut, försäkringsinstitut och kredit-

institut. Bestämmelsen får betydelse bl. a. för det fall riksbanken efter någon tids tillämpning av ett förordnande vill — redan innan en ändring av förordnandet kan ske — undanta någon av de institutsgrupper som angetts i förordnandet.

Enligt *punkt 2* blir det möjligt för riksbanken att undanta ett enskilt institut, om det är påkallat av särskilda skäl.

Möjligheten enligt *punkt 3* att utfärda olika föreskrifter för skilda institut innebär att riksbanken exempelvis kan göra åtskillnad mellan olika slag av institut eller mellan stora och små banker eller att särbehandla bankinstitut vars rörelse är av speciell art, t. ex. Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank. I detta sammanhang kan också nämnas den i avsnitt 6.2 behandlade möjligheten att ställa upp ett gemensamt likviditetskrav på centralkassorna. De i paragrafen upptagna differentieringsmöjligheterna avser inte emissionskontroll. Av utformningen i departementsförslaget av bestämmelserna om detta medel framgår att riksbanken har möjlighet att bestämma tillämpningsområdet för emissionskontroll efter det behov som föreligger.

Likviditetskrav

7 §

I paragrafen, som svarar mot 2 § första stycket första punkten likviditets- och kassakvotlagen och 4 § i utredningsförslaget, anges i överensstämmelse med vad som f. n. gäller att förordnande kan tillämpas på bankinstituten, dvs. bankaktiebolagen, sparbankerna och centralkassorna för jordbrukskredit.

8 och 9 §§

Paragraferna svarar mot 3—5 §§ och 6 § första stycket likviditets- och kassakvotlagen och 5 § i utredningens förslag.

I 8 § ges en allmän beskrivning av instrumentet likviditetskrav och i 9 § första stycket anges att riksbanken bestämmer den tidpunkt — t. ex. vid utgången av varje månad — då kravet skall vara uppfyllt, kravets storlek uttryckt i procent och hur beräkningen av de likvida tillgångarna samt förbindelserna skall ske. I paragrafens andra stycke anges att vissa tillgångar alltid skall anses som likvida medel. Bestämmelserna har behandlats i det särskilda avsnittet om likviditetskrav. Här skall endast tilläggas att som likvida tillgångar också skall räknas obligationer utfärdade av Svenska bostadskreditkassan. Denna kassa uppgick år 1969 i stadshypotekskassan. Med obligationer utfärdade av kreditaktiebolag och avseende bostadskreditgivning åsyftas främst obligationer som utgetts av Svensk Bostadsfinansiering Aktiebolag BOFAB — eller av kreditaktiebolag som år 1972 gått samman med BOFAB (se prop. 1972: 118) — och av SPINTAB.

10 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i utredningsförslaget, innehåller den i avsnitt 6.2 behandlade specialregeln för Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank och stämmer i sak överens med bestämmelsen härom i 4 § andra stycket likviditets- och kassakvotslagen.

Innebörden av första stycket är att från de tillgångar, som med tillämpning av 9 § första stycket 3 och samma paragraf andra stycket skall räknas som likvida medel, avdrag skall ske med inlåningen från sparbanker resp. centralkassor endast i den mån Sparbankernas Bank eller Jordbrukets Bank har tillgodohavande hos sparbanker resp. centralkassor. Följden härav blir att den stora inlåningsskuld som centralinstituten har till sparbanker resp. centralkassor i likhet med vad som f. n. gäller kommer att jämföras med inlåning från allmänheten och således ingå bland centralinstitutens förbindelser.

Av andra stycket framgår att riksbanken kan för Sparbankernas Bank och Jordbrukets Bank fastställa högre procenttal för likviditetskravet än det i övrigt gällande maximitalet 50 %. Någon övre gräns för procenttalet har inte angetts i lagen. Det får sålunda ankomma på riksbanken att med hänsyn till rådande läge bedöma om och i vad mån ett högre maximalt skall tillämpas för de två bankinstituten.

Kassakrav

11 §

I denna paragraf, som svarar mot 2 § första stycket andra punkten likviditets- och kassakvotslagen och 4 § i utredningens förslag, anges att kassakrav kan tillämpas på bankinstituten. Bestämmelsen innebär, som jag angett i den allmänna motiveringen, en utvidgning av det nuvarande tillämpningsområdet genom att i fortsättningen inte enbart affärsbankerna utan även sparbanker och centralkassor skall kunna omfattas av kassakrav.

I 8 § likviditets- och kassakvotslagen anges att bankinstituten, oavsett förordnande enligt lagen, har att iaktta de bestämmelser om kassareserv som finns i banklagstiftningen. I enlighet med utredningens förslag har bestämmelsen såsom onödig mönstrats ut ur den kreditpolitiska lagstiftningen.

12 och 13 §§

I 12 § anges innebörden av instrumentet kassakrav och i 13 § anges vad riksbanken har att bestämma med anledning av meddelat förordnande om kassakrav. Paragraferna svarar mot 7 § likviditets- och kassakvotslagen och 6 § i utredningens förslag. Bestämmelserna — som i förhållande till gällande rätt innebär den ändringen att bankinstituts in-

neliggande kassa skall få jämföras med institutets medel som inestår på checkräkning i riksbanken i den mån riksbanken bestämmer det — har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.3).

Utlåningsreglering

14 §

Några bestämmelser om utlåningsreglering finns inte i de gällande kreditpolitiska lagarna. Enligt paragrafen, som motsvarar 8 § i utredningens förslag, kan förordnande om utlåningsreglering avse bankinstitut, varmed enligt 2 § förstås bankaktiebolag, sparbanker och central-kassor för jordbrukskredit. De skilda bankinstituten bör i enlighet med principen om konkurrensneutralitet behandlas på ett från konkurrens-synpunkt så långt möjligt likartat sätt. Som jag framhållit i den allmänna motiveringen kan emellertid skäl föreligga att vid utlånings-reglering liksom vid användning av andra kreditpolitiska instrument differentiera åtgärderna för olika bankinstitut. Jämlikt 5 § första stycket kan sålunda regeringen låta ett förordnande om utlåningsregle-ring omfatta endast ett eller flera slag av bankinstitut. Med tillämpning av 6 § kan riksbanken också begränsa användningen av ifrågavarande kreditpolitiska medel till ett eller flera slag av institut (punkt 1) och ut-färda olika föreskrifter för skilda institut (punkt 3). Som närmare berörs i kommentaren till 15 § kan det alltså tänkas att maximibeloppet vid ut-låningsreglering bestäms på olika sätt för olika slag av bankinstitut. En differentiering mellan olika institut måste givetvis grundas på objektivt sett godtagbara skäl. För att ett enskilt institut skall få undantas, skall enligt 6 § 2 särskilda skäl föreligga.

Utlåningsreglering utgör ett extraordinärt kreditpolitiskt medel. Som framgår av 3 § andra stycket kan sålunda förordnande om utlånings-reglering meddelas endast om synnerliga skäl föreligger. Sådant för-ordnande skall enligt 5 § andra stycket begränsas till viss tid, högst ett år.

15 §

I paragrafen, som motsvarar 9 § första punkten i utredningens lag-förslag, anges att med utlåningsreglering avses att ett högsta belopp (maximibelopp) fastställs för vissa former av utlåning och garanti-förbindelser. Utlåningsreglering kan avse inte endast utlämnade lån utan också beviljade men ännu inte utlämnade (disponerade) krediter. Även garantiförbindelser av bankinstituten kan inräknas i maximibeloppet till den del förbindelserna representerar eller är knutna till kreditgiv-ning. Ett förordnande om utlåningsreglering behöver dock givetvis inte alltid omfatta bankinstitutens samtliga krediter och garantiförbindelser. Den närmare avgränsningen får bestämmas av riksbanken genom dess föreskrifter.

16 §

Enligt denna paragraf *första punkten*, som motsvarar 9 § andra punkten i utredningsförslaget, kan maximibeloppet vid en utlåningsreglering bestämmas på olika sätt. Den hittills vanligaste metoden är att det s. k. utlåningstaket bestäms som en kvotdel av kreditvolymens storlek vid en viss tidigare tidpunkt. Som jag anfört i den allmänna motiveeringen kan emellertid ett utlåningstak, som bestäms på detta sätt, i realiteten drabba vissa banker hårdare än andra på grund av tillfälliga rörelser i bankernas utlåning. Riksbanken ges därför möjlighet att använda också andra metoder att bestämma maximibeloppet. Utgångsvärdet för beräkningen bör t. ex. kunna bestämmas som ett genomsnitt av utlåningsvolymen under viss tid eller vid olika tidpunkter. En annan tänkbar metod är att kreditvolymens förändring blir basen för beräkningen av maximibeloppet. Den konkreta utformningen får ske genom de föreskrifter som riksbanken utfärdar.

Enligt *andra punkten*, som motsvarar 10 § första stycket i utredningens lagförslag, kan riksbanken låta kreditändamålet vara avgörande för utformningen av de kreditrestriktioner som följer av utlåningsreglering. Lån eller garantiförbindelser för vissa ändamål kan t. ex. helt undantas från maximeringen. Det kan också tänkas att utlåningstakets höjd bestäms olika för utlåning till olika sektorer eller ändamål. Riksbanken får avgöra sådana frågor med hänsyn till den prioritering som anses bära ske av de aktuella kreditbehoven. Det kan nämnas att bankernas bostadsbyggnadskrediter undantogs från maximeringen vid tillämpningen av utlåningstak under åren 1969 och 1970.

Emissionskontroll

17 och 18 §§

Paragraferna upptar bestämmelser om emissionskontroll. 17 § har en motsvarighet i 6 § ränteregleringslagen och 11 § i utredningens förslag.

Syftet med emissionskontroll kan variera beroende på förhållandena på kapitalmarknaden och anges inte i lagtexten. Ett syfte kan vara att kontrollera räntesättningen för obligationer, som skall utbjudas på marknaden. En sådan kontroll kan ha central betydelse för den allmänna räntepolitiken, särskilt i tider då det råder brist på långfristigt kapital. Ett annat syfte kan vara att styra kapitalmarknadens resurser till prioriterade områden, t. ex. statens och bostadsbyggandets finansiering. Som jag framhållit i den allmänna motiveringen kan kontrollen avse såväl emissionernas volym som räntesatser och andra villkor.

Emissionskontroll innebär att obligationer, förlagsbevis och vissa andra skuldebrev inte får utges av annan än riksgäldskontoret utan tillstånd av riksbanken. Emissioner av statsobligationer, som utges av riksgäldskontoret, omfattas alltså inte av kontrollen. Emissionskontroll kan

enligt 17 § omfatta obligationer, förlagsbevis eller andra för den allmänna rörelsen avsedda skuldebrev samt andra skuldebrev som utges av kreditinstitut och som inte avser inlåning på räkning från allmänheten. Genom den föreslagna lydelsen av paragrafen utvidgas tillämpningsområdet i fråga om andra skuldebrev från att f. n. avse endast skuldebrev utgivna av kreditaktiebolag till att omfatta skuldebrev av samtliga kreditinstitut. I enlighet med definitionen av kreditinstitut i 2 § 3 kan sålunda emissionskontroll omfatta skuldebrev som utges, förutom av kreditaktiebolag, även av bankinstitut, jordbrukskassa, försäkringsinstitut, lands- och stadshypoteksinstitutionerna samt skeppshypotekskassan och Skeppsfartens sekundärlånekassa. Som utredningen framhållit är avsikten härmed att kunna reglera kreditinstitutens upplåning på kreditmarknaden, t. ex. bankernas och hypoteksinstitutens långfristiga upplåning i AP-fonden och hos försäkringsbolagen samt deras upplåning från allmänheten som inte anses som inlåning på räkning från allmänheten. Sistnämnda begränsning har angetts i lagtexten enligt departementsförslaget för att göra det klart att kontrollen givetvis inte skall omfatta t. ex. av banker utfärdade motböcker till allmänheten.

Enligt 18 § skall riksbanken ange bl. a. vilka slag av värdepapper som ej får utges utan riksbankens tillstånd. Med anledning av olika påpekanden under remissbehandlingen i fråga om vilka lån som kan omfattas av emissionskontroll vill jag framhålla att kontrollen främst syftar till att påverka förhållandena beträffande långfristig upplåning på kapitalmarknaden. Kontrollen skall därför i princip inte omfatta sådan upplåning som t. ex. kortfristiga reverslån som normalt tas upp i vissa kreditinstituts löpande rörelse. Däremot bör sådana långfristiga reverslån som kan anses ersätta obligationslån inräknas. De nya formerna av skuldebrev — såsom konvertibla obligationer, vinstandelsbevis och obligationer med warrants — faller också i och för sig inom tillämpningsområdet.

Allmän placeringsplikt

19 §

I paragrafen anges helt allmänt syftet med förordnande om allmän placeringsplikt och dess tillämpningsområde. Motsvarande bestämmelser finns i 1 § första stycket och 2 § första stycket placeringskvotlagen och i 12 § utredningsförslaget.

Syftet med föreskrift om allmän placeringsplikt är liksom nu att tillgodose behovet av långfristig kredit åt staten eller för bostadsbyggandet. Detta slås fast i paragrafen. Förordnande om allmän placeringsplikt får enligt 3 § andra stycket meddelas endast om synnerliga skäl föreligger. Sådant förordnande gäller enligt 5 § andra stycket tills vidare, om annat ej anges, dock högst tre år.

Förordnande om allmän placeringsplikt kan avse bank- och försäkringsinstitut. Till skillnad från vad som gäller enligt placeringskvotlagen kan ett förordnande alltså omfatta även affärsbanker och central-kassor för jordbrukskredit. De frågor som aktualiseras i detta sammanhang har närmare behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.6).

20 §

Paragrafen har viss motsvarighet i 3 och 6 §§ första styckena placeringskvotlagen och överensstämmer i sak med 13 § första stycket i utredningsförslaget.

I paragrafen anges två alternativ i fråga om konstruktionen av allmän placeringsplikt. Enligt det första alternativet skall en viss andel av ökningen av bank- eller försäkringsinstituts totala placeringar under en viss tidsperiod redovisas som en ökning av prioriterade placeringar. Denna konstruktion, baserad på tillväxtökningen, s. k. marginell placeringskvot, motsvarar vad som f. n. gäller enligt placeringskvotlagen. Särskilt för affärsbankerna gäller emellertid att deras inlåningsökning under en period kan vara mycket obetydlig eller negativ och svår att uppskatta i förväg. Samtidigt kan deras bruttoulåning för bostadsfinansiering visa en helt annan stabilitet. Med tanke härpå öppnas i fråga om bankinstitut det andra alternativet, nämligen att den allmänna placeringsplikten bestäms med utgångspunkt i tillgångarnas totala storlek, s. k. totalkvot.

Enligt placeringskvotlagen gäller att det procenttal, vartill kvoten skall uppgå, inte får sättas högre än till åttio. Det har inte ansetts nödvändigt att i den nya lagen sätta något tak för andelens storlek. Någon ändring i praktiken är dock inte avsedd. När man har två metoder för kvotberäkningen att välja mellan — marginella kvoter och totalkvoter — är det svårt att i förväg ange en maximiregel för de båda systemen.

I detta sammanhang vill jag framhålla att det bör vara möjligt för riksbanken att inom den av banken föreskrivna kvoten för de prioriterade placeringarna också föreskriva att viss andel därav skall utgöras av t. ex. bostadsobligationer resp. statsobligationer. Om t. ex. av försäkringsbolagens totala placeringsökning 65 % skall avse prioriterade placeringar, bör alltså kunna föreskrivas att 50 % skall avse bostadsobligationer och 15 % statsobligationer.

21 §

Denna paragraf, som överensstämmer med 13 § andra stycket i utredningens förslag, ersätter de mera detaljerade bestämmelserna om prioriterade placeringar och deras beräkning som finns i 4 och 5 §§ placeringskvotlagen.

I enlighet med vad jag förordat i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.6) har avgränsningen av de prioriterade placeringarna inte specificerats.

rats i lagtexten. Som framgår av förevarande paragraf har riksbanken att ange vilka placeringar som skall anses som prioriterade och hur underlaget för beräkningen av placeringsplikten skall bestämmas. Detta skall ske inom ramen för det mål som anges i 19 §, dvs. att tillgodose behovet av långfristig kredit åt staten eller för bostadsbyggandet. Avgränsningen av de prioriterade placeringarna har delvis behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.6). Utöver vad jag där anfört kan bl. a. framhållas att försäkringsbolagen och sparbankerna anser det önskvärt att som prioriterade placeringar även kan räknas vissa direkta bostadslån. Detta bör normalt vara möjligt i den mån de representerar en utlåning av samma typ som den som finansieras genom bostadsobligationer. Den gällande överenskommelsen mellan försäkringsbolagen och riksbanken tillåter t. ex. att som prioriterade placeringar räknas lån av samma typ som dem i vilka de obligationsfinansierande instituten placerar den dominerande delen av sina medel. Detta bör kunna tjäna som ett mönster även i framtiden. Försäkringsbolagen har också pekat på vissa problem, om kassatillgångar ej räknas som prioriterade. I detta fall ger överenskommelsen en lösning genom att kassa- och banktillgodohavanden utesluts i såväl täljaren som nämnaren vid beräkning av placeringskvot. Detta bör kunna tillämpas under förutsättning att kassatillgångarna hålls som en verklig transaktionskassa och ej som ett alternativ till andra placeringar.

Riksbanken har liksom hittills att fastställa värderingsgrunderna för beräkning av placeringsplikten. Detta ligger i sakens natur, och någon särskild bestämmelse i denna del har inte ansetts erforderlig.

Särskild placeringsplikt

22—24 §§

I dessa paragrafer behandlas särskild placeringsplikt, som saknar motsvarighet i nuvarande lagstiftning. 22 och 23 §§ motsvarar 14 § i utredningens förslag.

Särskild placeringsplikt är liksom allmän placeringsplikt ett extraordnärt kreditpolitiskt medel och förordnande härom får enligt 3 § andra stycket meddelas endast om synnerliga skäl föreligger. Förordnande kan enligt 22 § meddelas för att tillgodose behovet av byggnadskrediter, dvs. krediter under byggnadstiden i avvaktan på att de slutliga lånen för byggnadsprojektet i fråga är tillgängliga.

Enligt 23 § avses med särskild placeringsplikt skyldighet för bankinstitut att lämna byggnadskredit för särskilt angivet byggnadsföretag. En förutsättning är att det för byggnadsprojektet i fråga utgår eller kommer att utgå statligt bostadslån, dvs. f. n. lån enligt bostadslånekungörelsen (1967: 552, ändrad senast 1974: 253). Att statligt bostadslån kommer att utgå kan inhämtas genom beslut av länsbostadsnämnden

enligt 41 § och, i fråga om småhus som skall bebos av sökanden, 44 § bostadslånekungörelsen. En annan förutsättning för att särskild placeringsplikt skall föreligga enligt lagen är att det finns kommunal borgen för det angivna byggnadsprojektet. Vissa frågor i samband härmed har närmare behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.7).

Av 24 § framgår att riksbanken skall ange hur fördelningen av byggnadskrediterna till olika byggnadsprojekt skall göras mellan skilda bankinstitut. Som jag framhållit i den allmänna motiveringen bör detta så långt möjligt ske i samråd med bankerna och deras organisationer.

Räntereglering

25 §

I paragrafen anges vilka som kan omfattas av förordnande om räntereglering. Paragrafen har viss motsvarighet i 4 och 5 §§ första styckena första punkterna ränteregleringslagen och överensstämmer med 16 § i utredningsförslaget.

Tillämpningsområdet för räntereglering har utvidgats något jämfört med vad som gäller enligt ränteregleringslagen. Förordnande om räntereglering kan enligt den nya lagen avse samtliga kreditinstitut och, såvitt gäller inlåning, även annan som bedriver inlåning på räkning som bank allmänt begagnar. I förhållande till vad som f. n. gäller kan således även hypoteksinstitut och kreditaktiebolag omfattas av räntereglering. Skälen för denna utvidgning har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.8). Genom formuleringen görs det klart att all inlåning hos bank faller under bestämmelsen, även om den inte sker på vanlig bankräkning, utan t. ex. genom inlåning på särskilda villkor, s. k. specialinlåning. Med uttrycket "inlåning på räkning som bank allmänligen begagnar" avses liksom hittills den inlåningsrörelse som drivs av KF och HSB eller i liknande former.

Förordnande om räntereglering får enligt 3 § andra stycket meddelas endast om synnerliga skäl föreligger och skall enligt 5 § andra stycket begränsas till viss tid, högst ett år.

26 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad räntereglering innebär och vad som omfattas av begreppet ränta enligt lagen. Motsvarande bestämmelser finns i 2 och 3 §§ samt 5 § första stycket första punkten ränteregleringslagen och i 17 § utredningens förslag.

Enligt första stycket kan liksom hittills vid inlåning fastställas såväl maximiränta som minimiränta och vid utlåning enbart maximiränta. Till följd av att många skilda räntesatser tillämpas på olika slag av utlåning kan en räntereglering för bankernas utlåning bli svår att tillämpa på ett praktiskt sätt. Vid utlåning beror räntans storlek bl. a. på

arten av lämnad säkerhet. Även för samma slags säkerhet kan olika räntesatser tillämpas. Inom ramen för 26 § finns möjligheter för riksbanken att utforma föreskrift om räntereglering så, att av bank redovisad genomsnittlig räntesats för visst slag av utlåning inte får ligga högre än vad riksbanken bestämmer. Denna maximiränta kan bestämmas i förhållande till ränteläget vid en tidigare tidpunkt.

Med ränta likställs enligt andra stycket varje annan gottgörelse som utgör ersättning vid lån av pengar. Härmed avses aviseringskostnader, porto och kreditavgifter som numera regelbundet brukar debiteras låntagaren. Med anledning av påpekande från hypoteksbanken vill jag framhålla att med ränta enligt den föreslagna lagen inte bör likställas sådana förvaltnings- och fondbidrag som bl. a. hypoteksföreningarnas medlemmar har att erlägga till föreningen.

Enligt tredje stycket skall räntereglering inte gälla i fråga om ränta som fastställts i särskild ordning eller som beräknas enligt särskilda bestämmelser. Liksom hittills skall alltså bl. a. ränta som bestäms genom lag eller av regeringen lämnas utanför ränteregleringslagen, t. ex. vissa lån med statlig garanti.

27 §

Denna paragraf överensstämmer med 5 § första stycket andra punkten ränteregleringslagen och 18 § första punkten i utredningens förslag. Bestämmelsen innebär att riksbankens föreskrifter om maximi- eller minimiränta vid räntereglering kan differentieras för olika slag av in- eller utlåning. Så har också i praktiken skett vid de överenskommelser om räntesättningen som träffats mellan riksbanken och kreditinrättningarna.

Uppgiftsskyldighet

28 §

I denna paragraf regleras den uppgiftsskyldighet som kan åläggas kreditinstitut eller annan som kan omfattas av förordnande enligt 25 §, dvs. den som kan bli föremål för räntereglering. Motsvarande bestämmelser finns i 9 § första stycket likviditets- och kassakvotslagen, 7 § första stycket placeringskvotslagen, 4 § ränteregleringslagen och 19 § i utredningens förslag.

Bestämmelserna i förevarande paragraf är utformade så att de kan tillämpas utan att övriga stadganden i lagen utnyttjas. Riksbanken behöver alltså inte, när något förordnande enligt lagen inte är i kraft, inhämta regeringens tillstånd för att anmoda kreditinstituten att lämna upplysningar till riksbanken. Detta innebär i fråga om uppgiftsskyldighet om ränta en nyhet i förhållande till vad som f. n. gäller.

Enligt första stycket föreligger skyldighet för kreditinstitut eller annan som kan omfattas av förordnande enligt 25 §, dvs. förord-

nande om räntereglering, att efter anmodan av riksbanken lämna de uppgifter som riksbanken anser nödvändiga. Syftet med uppgiftslämnandet är att riksbanken skall kunna bedöma, om kreditpolitiskt medel behöver användas eller hur ett förordnande skall tillämpas, t. ex. hur kvoten vid likviditets- eller kassakrav skall fastställas och beräknas. Uppgiftsskyldigheten avser alla sådana uppgifter som riksbanken anser nödvändiga för detta ändamål. Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 6.9) har någon befogenhet för riksbanken att förelägga vite i fall av försummad uppgiftsskyldighet inte upptagits i lagen.

Uppgiftsskyldighet kan liksom hittills enligt ränteregleringslagen avse bl. a. räntesatser och övriga villkor, som tillämpas vid in- eller utlåning, samt ränteändringar. Beträffande uppgift om ränteändring innehåller *a n d r a s t y c k e t* den nyheten att den tid inom vilken anmälan om ränteändring senast skall lämnas kan bestämmas av riksbanken till femton dagar mot f. n. åtta dagar före ränteändring.

Frågan om sekretesskydd har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.9). Det sekretesskydd som har ansetts erforderligt i fråga om sådana uppgifter som kan infordras av riksbanken enligt förevarande paragraf tillgodoses genom de föreslagna ändringarna i 35 § riksbankslagen och 31 § sekretesslagen samt genom 36 § förstnämnda lag. I *t r e d j e s t y c k e t* har därför endast upptagits en erinran om bestämmelserna i detta hänseende i riksbankslagen. Beträffande omfattningen av sekretesskyddet återkommer jag i ett följande avsnitt (8.2). En allmän översyn av sekretessreglerna pågår f. n. De nu föreslagna ändringarna kan därför komma att ses över i samband med en reform på sekretesslagstiftningens område.

Särskild avgift

29 §

Paragrafen, som motsvarar 21 § i utredningsförslaget, innehåller de allmänna bestämmelserna om den sanktion som i form av särskild avgift kan följa enligt den nya lagen vid underlåtenhet att fullgöra av riksbanken föreskriven skyldighet i fråga om kreditpolitiskt medel. Regler om motsvarande ekonomiska sanktioner finns i 10 § likviditets- och kassakvotlagen, 8 § placeringskvotlagen samt 8 och 9 §§ ränteregleringslagen.

Enligt *f ö r s t a s t y c k e t* skall särskild avgift erläggas av kreditinstitut eller annan, som inte fullgör skyldighet som föreskrivits med stöd av förordnande enligt lagen, dvs. förordnande om kreditpolitiskt medel. Vad underlåtenheten består i framgår av 30 §. Det kan t. ex. vara fråga om underlåtenhet att iaktta föreskrivet likviditets- eller kassakrav eller överskridande av maximibelopp vid utlåningsreglering. I fråga om emissionskontroll bör liksom f. n. gälla att det är utgivaren

av skuldebrevet, dvs. låntagaren och inte emissionsbanken, som är skyldig att erlägga särskild avgift, om tillstånd av riksbanken inte inhämtats. En annan sak är att emissionsbanken i sådant fall kan bli ersättningskyldig gentemot låntagaren. Av bestämmelsen framgår indirekt att särskild avgift inte skall utgå vid underlåtenhet att fullgöra uppgiftsskyldighet enligt 28 §, eftersom uppgiftsskyldigheten gäller direkt enligt lagen och alltså inte föreskrivs med stöd av förordnande om kreditpolitiskt medel.

Enligt andra stycket prövar riksbanken fråga om särskild avgift. Riksbanken har alltså att avgöra, om det föreligger sådan underlåtenhet som bör medföra att särskild avgift skall utgå, och att bestämma hur stor avgift som skall erläggas.

Särskild avgift tillfaller statsverket. I detta sammanhang vill jag med anledning av påpekande under remissbehandlingen uttala att denna särskilda avgift inte är att betrakta som sådan avgift som avses i 29 § 1 mom. kommunalskattelagen (1928:370). Avgiften skall alltså inte utgöra vid taxering avdragsgill kostnad. Någon uttrycklig bestämmelse härom anser jag inte erforderlig.

30 §

I paragrafen anges hur särskild avgift skall beräknas i olika fall. Motsvarande bestämmelser i tillämpliga delar finns i 10 § likviditets- och kassakvotlagen, 8 § placeringskvotlagen samt 8 och 9 §§ ränteregleringslagen. I utredningens förslag har motsvarande bestämmelser upptagits i 22—27 §§.

Grunderna för beräkningen av den särskilda avgiften är desamma som hittills gällt i motsvarande fall. Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 6.9) innebär de nya reglerna emellertid att avgiftsnivån höjts jämfört med tidigare. Vid åsidosättande av föreskrift i fråga om likviditets- och kassakrav skall avgiften liksom hittills svara mot ränta på underskottet för viss beräkningsperiod. Räntesatsens maximala storlek har ändrats, i fråga om likviditetskrav från högst 4 % för år till högst 3 % över riksbankens diskonto för år räknat och i fråga om kassakrav från högst tre procentenheter över riksbankens diskonto till högst två gånger diskontot. Den särskilda avgiften vid åsidosättande av föreskrift i fråga om utlåningsreglering skall beräknas på den del av bankinstituts kreditgivning som går utöver fastställt lånetak. Avgiften skall utgå efter en räntesats av högst 3 % över riksbankens diskonto för år räknat. I fråga om emissionskontroll har nuvarande avgift om 1/2 % av hela lånesumman för varje år av den för lånet bestämda längsta löptiden höjts till högst 2 %.

Den särskilda avgiftens räntesats vid allmän placeringsplikt får utgöra högst 3 % över riksbankens diskonto för år räknat mot f. n. högst 2 % för år. Beräkningsunderlaget utgörs av ett belopp motsvarande den

del av ålagd placeringsplikt som inte uppfyllts. Med hänsyn till den allmänna placeringspliktens konstruktion är det inte alltid tillräckligt att låta den särskilda avgiften beräknas endast som ränta på underskottet under senaste beräkningsperiod. Alternativt bör därför beräkningen kunna avse underskottet räknat från början av den period för vilken placeringsplikten först infördes. Det blir då fråga om en sammanläggning av under- och överskott under hela tiden från denna tidpunkt. Som bankföreningen påpekat bör alltså riksbanken liksom f. n. kunna göra en utjämning mellan överskott och underskott under denna tid vid avgiftsberäkningen. Sådan sammanläggning eller utjämning kan givetvis genomföras även om beräkningsreglerna och kravets storlek ändrats.

Vid åsidosättande av särskild placeringsplikt får riksbanken ta ut en särskild avgift om högst 5 % av ett belopp motsvarande den del av ålagd placeringsplikt som inte uppfyllts. I fråga om räntereglering är den särskilda avgiftens maximum detsamma som enligt ränteregleringslagen, dvs. två gånger det belopp, med vilket räntan avvikit från den fastställda räntan.

31 §

Paragrafen överensstämmer med 28 § i utredningens förslag. Motsvarande bestämmelse om nedsättning eller eftergift av särskild avgift finns i 10 § fjärde stycket likviditets- och kassakvotlagen, 8 § fjärde stycket placeringskvotlagen samt 8 § tredje stycket och 9 § andra stycket ränteregleringslagen.

Enligt förevarande paragraf får särskild avgift nedsättas eller efterges, om särskilda skäl föreligger. Det tillkommer riksbanken att bestämma om nedsättning eller eftergift av sådan avgift. Paragrafens ordalydelse medger även att domstol nedsätter eller efterger skyldighet att utge särskild avgift, nämligen i det fall att domstolen har att pröva frågan om sanktion vid vägran att betala fastställd avgift. Se härom prop. 1962: 143 s. 33 och 35.

Straff m. m.

32 §

Paragrafen, som i huvudsak överensstämmer med 29 § i utredningsförslaget, saknar motsvarighet i gällande lagstiftning. Den innehåller bestämmelse om påföljd i vissa fall när oriktig uppgift lämnas till riksbanken i samband med fullgörande av uppgiftsskyldighet enligt 28 § första stycket. Förutsättning för ansvar är bl. a. att den oriktiga uppgiften lämnats uppsåtligen eller av grov oaktsamhet och att gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken. Påföljden är böter. I ringa fall skall ansvar inte komma i fråga.

33 §

Enligt denna paragraf, som överensstämmer med 30 § i utredningens förslag, får talan inte föras mot riksbankens beslut enligt lagen. Motsvarande bestämmelser finns i 11 § likviditets- och kassakvotlagen, 9 § placeringskvotlagen och 11 § ränteregleringslagen. Frågan om besvärsmätt har närmare behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.9).

Övergångsbestämmelser

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1975 och då ersätta nuvarande kreditpolitiska lagar, vilka förlängts fr. o. m. den 1 juli 1974 tills vidare, dock längst till utgången av juni 1975. De upphävda lagarna skall dock gälla i fråga om förhållande, som hänför sig till tiden före den nya lagens ikraftträdande. Den nya lagen bör, som utredningen föreslagit, gälla redan före ikraftträdandet med avseende på åtgärder, som behövs för tillämpningen därefter. Detta innebär bl. a. att riksbanken har möjlighet att redan före ikraftträdandet utverka regeringens förordnande om kreditpolitiskt medel, t. ex. i stället för de förordnanden om likviditets- och kassakvoter som f. n. gäller. Sådant nytt förordnande kan dock givetvis inte gälla förrän fr. o. m. den nya lagens ikraftträdande.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen för Sveriges riksbank

I enlighet med vad som anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.9) om handlingssekretess och tystnadsplikt har i ett nytt andra stycke till 35 § tagits upp en bestämmelse som innebär att, utöver vad som följer av paragrafens första stycke, ärende enligt den föreslagna lagen om kreditpolitiska medel skall hållas hemligt, såvitt avser uppgifter om kreditinstituts eller annan uppgiftsskyldigs affärs- eller driftförhållanden. Sådant ärende får dock hemlighållas endast i den mån uppgifternas offentliggörande kan vara till skada för den uppgiftsskyldige. Genom hänvisningen till paragrafens första stycke har markerats att ärende enligt den föreslagna lagen om kreditpolitiska medel kan vara av den arten att det skall hållas hemligt på någon av de grunder som nämns där. Vissa följdändringar har vidtagits i paragrafens tredje stycke (nuvarande andra stycket).

Den valda lösningen innebär att ett ärende av förevarande slag kan komma att bedömas som endast delvis hemligt. För att endast handlingar, som ingår i sådan del av ärende som skall hållas hemligt, skall komma att undandras allmän insyn har en följdändring vidtagits i 31 § sekretesslagen.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar

Enligt 31 § sekretesslagen får handlingar i ärenden, om vilkas hemlighållande stadgas i riksbankslagen, inte lämnas ut utan särskilt tillstånd. Av skäl som har nämnts i det föregående (avsnitt 8.2) har paragrafen ändrats så att sekretesskyddet avser handlingar i ärende eller del av ärende, om vars hemlighållande stadgas i riksbankslagen.

8.4 Förslagen till lag om ändring i lagen om bankrörelse, lag om ändring i lagen om sparbanker och lag om ändring i lagen om jordbrukskassaserörelsen

I 91 § banklagen, 48 § sparbankslagen och 44 § jordbrukskasselagen ges regler om resp. bankinstituts balansräkning. Genom de nu föreslagna tilläggen i nämnda lagrum får bankinstitut möjlighet att i fråga om räntebärande obligationer avvika från den annars gällande regeln att omsättningstillgångar inte får tas upp till högre värde än verkliga värdet, vilket för obligationer är liktydigt med marknadsvärdet. De obligationer som genom hänvisningen till 57 § banklagen, 26 § sparbankslagen resp. 34 § jordbrukskasselagen omfattas av den nya värderingsregeln är dels obligationer som utfärdats av staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet, allmän kassa eller inrättning vars reglemente fastställts av Kungl. Maj:t, eller kreditaktiebolag, dels andra fullgoda obligationer. Begreppet allmän kassa eller inrättning med av Kungl. Maj:t fastställt reglemente avser i huvudsak hypoteksbanken, stadshypotekskassan, bostadskreditkassan, skeppshypotekskassan och skeppsfartens sekundärlånekassa. Gruppen andra fullgoda obligationer avser bl. a. industriobligationer och kraftbolagsobligationer. För att en obligation skall anses vara fullgod krävs att den är belåningsbar i riksbanken. Härför krävs enligt riksbankens praxis normalt, att obligationen offentligen utbjudits av svensk bank och noteras vid Stockholms fondbörs. Även utländska obligationer betraktas som fullgoda om de angivna villkoren är uppfyllda, vilket dock endast undantagsvis torde vara fallet. Den föreslagna bestämmelsen och motiven för dess införande har behandlats i avsnitt 6.9. Jag skall här tillägga endast följande.

Enligt förslaget skall det värde, medeltalsvärdet, till vilket obligationerna får bokföras, bestämmas schematiskt och grundas på medelräntan under de senaste tio åren på statsobligationer och obligationer utfärdade av stadshypotekskassan och hypoteksbanken. Det ankommer på bankinspektionen att med lämpliga intervaller — t. ex. en gång i kvartalet — fastställa medeltalsvärdet. Det ligger i sakens natur att bankinspektionen på lämpligt sätt underrättar bankinstituten om detta värde.

Den föreslagna särskilda värderingsregeln för obligationer svarar mot

vad som gällde för sparbankerna före 1968 års reform av banklagstiftningen. Denna värderingsregel kompletterades med en bestämmelse som innebar att obligation i princip inte fick bli föremål för uppskrivning. Även denna bestämmelse togs bort vid ändringarna i sparbankslagen år 1968. Utredningen anser att någon motsvarande bestämmelse nu inte torde vara nödvändig och påpekar att det får ankomma på bankinspektionen att se till att någon osund uppskrivning inte görs. Jag instämmer i utredningens uppfattning på denna punkt och vill samtidigt erinra om att bankinstitut är skyldigt att i förvaltningsberättelsen lämna upplysning om företagens uppskrivning. Det bör framhållas att uppskrivning av obligation inte heller med tillämpning av de nu föreslagna reglerna bör få ske till högre värde än marknadsvärdet.

I 48 § första stycket 2 sparbankslagen finns bl. a. särskilda bestämmelser om räntebundna lån. Enligt dessa bestämmelser får värdet för fordran som förfaller eller kan av sparbank uppsägas till betalning först efter längre tid än ett år inte sättas högre än att avkastning erhålls efter en räntefot som svarar mot det allmänna ränteläget. Bankinspektionen framhåller att även affärsbanker och jordbrukskassor har rätt att lämna räntebundna lån och att sådan utlåning också förekommer i viss om än begränsad omfattning. Enligt inspektionen kan möjligheten av en ökad sådan utlåning inte uteslutas. Inspektionen anser därför att en motsvarande bestämmelse bör tas in i banklagen och jordbrukskasselagen. Även jag anser att det kan finnas skäl därför. Enligt min mening kan en prövning av frågan dock anstå till ett annat sammanhang.

9 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande över förslagen till

1. lag om kreditpolitiska medel,
 2. lag om ändring i lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank,
 3. lag om ändring i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar,
 4. lag om ändring i lagen (1955: 183) om bankrörelse,
 5. lag om ändring i lagen (1955: 416) om sparbanker,
 6. lag om ändring i lagen (1956: 216) om jordbrukskasserörelsen
- inhämtas genom utdrag av protokollet.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

1 Förslag till

Lag om kreditpolitiska medel

Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser

1 § Efter framställning av fullmäktige i riksbanken kan Kungl. Maj:t förordna, att riksbanken i sin penningpolitiska verksamhet får använda kreditpolitiska medel enligt denna lag.

Med stöd av förordnande enligt första stycket utfärdar riksbanken föreskrift om kreditpolitiska medel.

2 § I denna lag förstås med

kreditpolitiska medel likviditetskrav, kassakrav, utlåningsreglering, emissionskontroll, placeringsplikt och räntereglering,
bankinstitut bankaktiebolag, sparbanker och centralkassor för jordbrukskredit,

försäkringsinstitut allmänna pensionsfonden och försäkringsföretag med svensk koncession,

kreditinstitut bankinstitut, försäkringsinstitut, landshypoteks- och stadshypoteksinstitutionerna, skeppshypotekskassan, skeppsfartens sekundärlånekassa, jordbrukskassor och kreditaktiebolag.

3 § Förordnande enligt 1 § kan avse ett kreditpolitiskt medel eller flera sådana medel.

Förordnande om utlåningsreglering, placeringsplikt eller räntereglering får utfärdas endast om synnerliga skäl föreligger.

Förordnande om utlånings- eller räntereglering skall begränsas till viss tid, högst ett år.

Likviditets- och kassakrav

4 § Föreskrift om likviditets- eller kassakrav får avse bankinstituten.

5 § Likviditetskrav innebär, att bankinstituts likvida medel vid särskilt angiven tidpunkt skall utgöra viss andel, högst femtio procent, av dess förbindelser med de undantag som riksbanken medger.

Riksbanken anger vilka tillgångar som får räknas som likvida och vilka skulder som skall utgöra avdragsposter vid beräkningen av likviditetskravet. Som likvida tillgångar skall alltid räknas skattkammар- växlar, obligationer eller andra förbindelser som utfärdats av staten samt obligationer som utfärdats av stadshypotekskassan eller av kreditaktiebolag och som avser bostadskreditgivning.

6 § Kassakrav innebär, att bankinstituts medel, som inestår på checkräkning i riksbanken — i den mån riksbanken så föreskriver ökade med institutets behållning av inhemska sedlar och mynt — vid särskilt angiven tidpunkt skall utgöra viss andel, högst femton procent, av dess förbindelser med de undantag som riksbanken medger.

7 § Föreskrift om likviditets- eller kassakrav får begränsas till vissa slag av institut.

Enskilda institut kan, om särskilda skäl föreligger, helt eller delvis undantagas från föreskriften.

Instituten kan indelas i grupper, för vilka likviditets- eller kassakravet bestämmes till olika andelstal eller för vilka olika beräkningsregler skall gälla.

Utlåningsreglering

8 § Föreskrift om utlåningsreglering får avse bankinstituten.

9 § Utlåningsreglering innebär, att ett högsta belopp (maximibelopp) fastställs för bankinstitutens utlåning, disponerat eller beviljat lånebelopp eller för institutens garantiförbindelser. Maximibeloppet skall bestämmas i förhållande till posternas storlek vid viss tidpunkt eller på annat sätt.

10 § Vid utfärdande av föreskrift om maximibelopp kan skilda regler meddelas för utlåning eller garantier till olika ändamål.

Bestämmelserna i 7 § äger motsvarande tillämpning på föreskrift om utlåningsreglering.

Emissionskontroll

11 § Emissionskontroll kan innebära, att obligationer, förlagsbevis eller andra för den allmänna rörelsen avsedda skuldebrev ej får utan tillstånd av riksbanken utges av annan än riksgäldskontoret och att andra skuldebrev än som nyss sagts ej får utan sådant tillstånd utges av kreditinstitut.

Placeringsplikt

12 § För att underlätta bostadsförsörjningens finansiering eller den långfristiga statsupplåningen får riksbanken lämna föreskrift om placeringsplikt enligt 13 eller 14 § för bank- och försäkringsinstituten.

13 § Föreskrift om placeringsplikt kan innebära, att ökningen under en viss tidsperiod av bank- eller försäkringsinstituts prioriterade placeringar skall utgöra en viss andel av tillväxten av institutets totala tillgångar eller, i fråga om bankinstitut, av dess totala tillgångar.

Riksbanken bestämmer vilka placeringar som är prioriterade och anger hur underlaget för beräkningen av placeringsplikten skall bestämmas för olika institut.

14 § Föreskrift om placeringsplikt kan innebära skyldighet för bankinstitut att lämna kredit under byggnadstiden för särskilt angivna byggnadsföretag, för vilka statligt bostadslån utgår eller kommer att utgå.

15 § Bestämmelserna i 7 § äger motsvarande tillämpning på föreskrift om placeringsplikt.

Räntereglering

16 § Föreskrift om räntereglering får avse kreditinstitut och, i fråga om inlåning, även annan som driver inlåning på räkning som bank allmänligen begagnar.

17 § Räntereglering kan innebära fastställande av högsta ränta (maximiränta) eller lägsta ränta (minimiränta) för inlåning av pengar och av maximiränta för utlåning.

Med ränta likställes varje annan gottgörelse, som utgör ersättning vid lån av pengar.

Föreskrift enligt första stycket gäller ej ränta som fastställts i särskild ordning eller som beräknas enligt särskilda bestämmelser.

18 § För skilda slag av in- eller utlåning får olika räntor fastställas. Bestämmelserna i 7 § äger motsvarande tillämpning på föreskrift om räntereglering.

Uppgiftsskyldighet

19 § Kreditinstitut eller annan, som kan omfattas av föreskrift om räntereglering, har att efter anmodan lämna de uppgifter som riksbanken anser nödvändiga för att bedöma frågan om förordnande enligt denna lag behövs eller för att närmare utforma föreskrift enligt lagen eller för att tillämpa förordnandet eller föreskriften.

Uppgiftsskyldighet enligt första stycket får avse även ränteändringar. Härvid får riksbanken föreskriva att uppgift skall lämnas senast femtonde bankdagen före ändringen.

20 § Iakttages ej bestämmelserna i 19 § om uppgiftsskyldighet, får riksbanken genom vite tillhålla ställföreträdare för kreditinstitut eller motsvarande att fullgöra skyldigheten.

Särskilda avgifter

21 § Kreditinstitut eller annan, som bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av denna lag, skall påföras särskild avgift som tillfaller statsverket.

Fråga om särskild avgift prövas av riksbanken.

22 § Särskild avgift vid överträdelse av föreskrift om likviditets- eller kassakrav skall svara mot ränta på underskottet för viss period. Räntesatsen får för år uppgå i fråga om likviditetskrav till högst tre procent över riksbankens diskonto och i fråga om kassakrav till högst två gånger diskontot.

23 § Särskild avgift vid överträdelse av föreskrift om utlåningsreglering skall för viss beräkningsperiod svara mot ränta på det belopp, med vilket utlåningen överskridit fastställd gräns. Räntesatsen får för år utgöra högst tre procent över riksbankens diskonto.

24 § Särskild avgift vid överträdelse av förbud enligt 11 § får utgöra högst två procent av hela lånesumman för varje år av den för lånet bestämda längsta löptiden.

25 § Särskild avgift vid överträdelse av föreskrift om placeringsplikt enligt 13 § skall för viss beräkningsperiod svara mot ränta på den del av ålagd placeringsplikt för perioden eller för perioden och tidigare beräkningsperioder sammantagna, som icke uppfyllts. Räntesatsen får för år utgöra högst tre procent över riksbankens diskonto.

26 § Särskild avgift vid överträdelse av föreskrift om placeringsplikt enligt 14 § får utgöra högst fem procent av den del av ålagd placeringsplikt som inte uppfyllts.

27 § Särskild avgift vid överträdelse av föreskrift om räntereglering skall uppgå till två gånger det belopp, med vilket räntan avvikit från den fastställda räntan.

28 § Föreligger särskilda skäl får särskild avgift nedsättas eller helt efterges.

Straff m. m.

29 § Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift i samband med fullgörande av skyldighet enligt 19 § dömes till böter.

I ringa fall dömes ej till ansvar enligt första stycket.

30 § Mot riksbankens beslut enligt denna lag får talan icke föras.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1974, när giltighetstiden utgår för lagen (1962: 256) om likviditetskvot och kassakvot för vissa kreditinrättningar (likviditets- och kassakvotslag), lagen (1962: 257) om placeringskvot för vissa kreditinrättningar (placeringskvotslag) och lagen (1962: 258) om räntereglering och emissionskontroll (ränteregleringslag).

2. Bestämmelserna i den nya lagen gäller redan före ikraftträdandet med avseende på åtgärder, som behövs för tillämpningen därefter.

3. De äldre lagarnas bestämmelser skall alljämt lända till efterrättelse beträffande förhållande, som hänför sig till lagarnas giltighetstid.

2 Förslag till

Lag angående ändring i lagen (1955: 183) om bankrörelse

Härigenom förordnas, att 91 § lagen (1955: 183) om bankrörelse skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

91 §

Jämte vad — — — — — såsom tillgång.

6 mom. Obligation som avses i 57 § första stycket A 2 eller B 1 må upptagas till ett värde (medel-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

de) som grundas på medelröntan under de senaste tio åren på obligationer utfärdade av staten. Medeltalsvärdet fastställs av tillsynsmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1974.

Bilaga 2

De remitterade förslagen

1 Förslag till**Lag om kreditpolitiska medel**

Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser

1 § Kreditpolitiska medel enligt denna lag är likviditetskrav, kassakrav, utlåningsreglering, emissionskontroll, allmän placeringsplikt, särskild placeringsplikt och räntereglering.

2 § I denna lag förstås med

1. *bankinstitut*: bankaktiebolag, sparbank och centralkassa för jordbrukskredit,
2. *försäkringsinstitut*: allmänna pensionsfonden och försäkringsföretag med svensk koncession,
3. *kreditinstitut*: bankinstitut, jordbrukskassa, kreditaktiebolag, försäkringsinstitut, landshypoteks- och stadshypoteksinstitutionerna, Svenska skeppshypotekskassan och Skeppsfartens sekundärlånekassa.

3 § Om det behövs för att uppnå de mål som fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet, kan regeringen på framställning av fullmäktige i riksbanken förordna att riksbanken får använda kreditpolitiskt medel.

Förordnande om utlåningsreglering, placeringsplikt eller räntereglering får meddelas endast om synnerliga skäl föreligger.

4 § Har förordnande om kreditpolitiskt medel lämnats, meddelar riksbanken de föreskrifter som behövs för användningen av sådant medel.

5 § Förordnande kan avse ett eller flera kreditpolitiska medel och omfatta ett eller flera slag av institut.

Förordnande om utlåningsreglering eller räntereglering skall begränsas till viss tid, högst ett år. Förordnande om annat kreditpolitiskt medel gäller tills vidare om annat ej anges, dock högst tre år.

6 § I fråga om likviditetskrav, kassakrav, utlåningsreglering, placeringsplikt eller räntereglering får riksbanken

1. begränsa användningen till ett eller flera slag av institut,
2. undanta enskilt institut, om särskilda skäl föreligger,
3. utfärda olika föreskrifter för skilda institut.

Likviditetskrav

7 § Förordnande om likviditetskrav kan avse bankinstitut.

8 § Med likviditetskrav avses att bankinstituts likvida medel vid viss tidpunkt skall uppgå till ett belopp som svarar mot viss andel, högst femtio procent, av institutets förbindelser med de avdrag och undantag som riksbanken anger enligt 9 § 4 och 5.

9 § Riksbanken anger

1. den tidpunkt då likviditetskrav skall vara uppfyllt,
2. det procenttal som skall gälla för likviditetskravet,
3. vilka tillgångar som får räknas som likvida medel,
4. vilka skulder som skall avdragas från summan av tillgångarna enligt 3,
5. i vad mån undantag från förbindelserna får göras.

Som likvida medel skall alltid räknas skattkammarväxlar, obligationer och andra förbindelser som utfärdats av staten samt obligationer som utfärdats av Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska bostadskreditkassan eller Sveriges allmänna hypoteksbank eller av kreditaktiebolag och som avser bostadskreditgivning.

10 § I fråga om bankaktiebolag, vars förbindelser huvudsakligen utgöres av inlåning från en särskild grupp av bankinstitut, gäller att sådan inlåning avdrages från summan av de likvida medlen endast i den mån tillgodohavande hos institut i gruppen upptagits som likvida medel.

Beträffande bankaktiebolag på vilket första stycket äger tillämpning får riksbanken föreskriva högre procenttal än som anges i 8 §.

Kassakrav

11 § Förordnande om kassakrav kan avse bankinstitut.

12 § Med kassakrav avses att bankinstituts medel, som inestår på checkräkning i riksbanken, ökade med ineliggande kassa i den mån denna enligt 13 § får medräknas, vid viss tidpunkt skall uppgå till ett belopp som svarar mot viss andel, högst femton procent, av institutets förbindelser med de undantag som riksbanken anger enligt 13 § 4.

13 § Riksbanken anger

1. den tidpunkt då kassakrav skall vara uppfyllt,
2. det procenttal som skall gälla för kassakravet,
3. i vad mån ineliggande kassa får medräknas för uppfyllande av kassakrav,
4. i vad mån undantag från förbindelserna får göras.

Utlåningsreglering

14 § Förordnande om utlåningsreglering kan avse bankinstitut.

15 § Med utlåningsreglering avses att ett högsta belopp (maximibelopp) fastställles för

1. utlämnade lån,
2. beviljade men ej utlämnade lån, eller för
3. garantiförbindelser som är knutna till kreditgivning.

16 § Riksbanken fastställer maximibelopp enligt 15 § i förhållande till lånens eller garantiförbindelsernas storlek vid viss tidpunkt eller på annat sätt. Därvid får riksbanken ge skilda regler för utlåning eller garantiförbindelser avseende olika ändamål.

Emissionskontroll

17 § Med emissionskontroll avses att obligationer, förlagsbevis eller andra för den allmänna rörelsen avsedda skuldebrev ej får utan tillstånd av riksbanken utges av annan än riksgäldskontoret och att andra skuldebrev än som nyss sagts och som ej avser inlåning på räkning från allmänheten ej får utan sådant tillstånd utges av kreditinstitut.

18 § Riksbanken anger vilka slag av värdepapper som ej får utges utan tillstånd enligt 17 § och från vilken tidpunkt emissionskontrollen gäller.

Allmän placeringsplikt

19 § Förordnande om allmän placeringsplikt kan meddelas för att tillgodose behovet av långfristig kredit åt staten eller för bostadsbyggandet. Sådant förordnande kan avse bank- och försäkringsinstitut.

20 § Med allmän placeringsplikt avses att ökningen under en viss tidsperiod av bank- eller försäkringsinstituts prioriterade placeringar skall utgöra antingen en viss andel av ökningen av institutets totala placeringar eller, i fråga om bankinstitut, en viss andel av institutets totala placeringar.

21 § Riksbanken anger vilka placeringar som är prioriterade och hur underlaget för beräkningen av placeringsplikten skall bestämmas.

Särskild placeringsplikt

22 § Förordnande om särskild placeringsplikt kan meddelas för att tillgodose behovet av kredit under byggnadstid (byggnadskredit). Sådant förordnande kan avse bankinstitut.

23 § Med särskild placeringsplikt avses skyldighet för bankinstitut att lämna byggnadskredit för särskilt angivet byggnadsföretag, för vilket statligt bostadslån utgår eller kommer att utgå och för vilket kommunal borgen föreligger.

24 § Riksbanken anger vilket eller vilka bankinstitut som skall lämna byggnadskredit för visst byggnadsföretag.

Räntereglering

25 § Förordnande om räntereglering kan avse kreditinstitut och, i fråga om inlåning, även annan som driver inlåning på räkning som bank allmänligen begagnar.

26 § Med räntereglering avses att högsta eller lägsta ränta fastställs för inlåning eller att högsta ränta fastställs för utlåning av pengar.

Med ränta likställs varje annan gottgörelse, som utgör ersättning vid lån av pengar.

Första stycket gäller ej i fråga om ränta som fastställts i särskild ordning eller som beräknas enligt särskilda bestämmelser.

27 § Riksbanken får bestämma olika räntor för skilda slag av in- eller utlåning.

Uppgiftsskyldighet

28 § Kreditinstitut eller annan, som kan omfattas av förordnande enligt 25 §, skall efter anmodan av riksbanken lämna de uppgifter som riksbanken anser nödvändiga för att bedöma om kreditpolitiskt medel behöver användas eller för att tillämpa meddelat förordnande.

Riksbanken får föreskriva att uppgift om ränteändring skall lämnas senast femton dagar före ändringen.

Om skyldighet att hålla vissa uppgifter hemliga finns bestämmelser i lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank.

Särskild avgift

29 § Kreditinstitut eller annan, som ej fullgör skyldighet som föreskrivits med stöd av förordnande enligt denna lag, skall till statsverket erlägga särskild avgift.

Fråga om särskild avgift prövas av riksbanken.

30 § Särskild avgift skall utgöra, vid åsidosättande av föreskrift i fråga om

1. likviditets- eller kassakrav, ett belopp som svarar mot ränta på underskottet för viss period, varvid räntesatsen för år får uppgå i fråga om likviditetskrav till högst tre procent över riksbankens diskonto och i fråga om kassakrav till högst två gånger diskontot,

2. utlåningsreglering, ett belopp som för viss beräkningsperiod svarar mot ränta på det belopp, med vilket utlåningen överskridit fastställd gräns, varvid räntesatsen för år får utgöra högst tre procent över riksbankens diskonto,

3. emissionskontroll, högst två procent av hela lånesumman för varje år av den för lånet bestämda längsta löptiden,

4. allmän placeringsplikt, ett belopp som för viss beräkningsperiod svarar mot ränta på den del av ålagd placeringsplikt för perioden eller för perioden och tidigare beräkningsperioder sammantagna som ej uppfyllts, varvid räntesatsen för år får utgöra högst tre procent över riksbankens diskonto,

5. särskild placeringsplikt, högst fem procent av den del av ålagd placeringsplikt som ej uppfyllts,

6. räntereglering, två gånger det belopp, med vilket räntan avvikit från den fastställda räntan.

31 § Föreligger särskilda skäl får särskild avgift nedsättas eller efterges.

Straff m. m.

32 § Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift i samband med fullgörande av skyldighet enligt 28 § första stycket dömes till böter, om gärningen ej är belagd med straff i brottsbalken.

I ringa fall dömes ej till ansvar.

33 § Mot riksbankens beslut enligt denna lag får talan ej föras.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

Genom lagen upphäves

1. lagen (1962: 256) om likviditetskvot och kassakvot för vissa kreditinrättningar (likviditets- och kassakvotslag),
2. lagen (1962: 257) om placeringskvot för vissa kreditinrättningar (placeringskvotslag) och
3. lagen (1962: 258) om räntereglering och emissionskontroll (ränteregleringslag).

De upphävda lagarna gäller dock i fråga om förhållande, som hänför sig till tiden före den nya lagens ikraftträdande.

Den nya lagen gäller redan före ikraftträdandet i fråga om åtgärd, som behövs för tillämpningen därefter.

2 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank**

Härigenom förordnas att 35 § lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 §¹

Följande ärenden i riksbanken skola hållas hemliga: kreditärenden och sådana ärenden, som omförmälas i 14—16 §§, ävensom andra ärenden, som röra kunders förhållanden till riksbanken eller annan kreditinrättning; ärenden av penningpolitisk natur beträffande vilka fullmäktige finna, att deras offentliggörande kunde medföra skada för riksbanken; frågor om tillverkning och kontroll av banksedlar samt om värden av riksbankens behållningar.

Utöver vad som följer av första stycket skola ärenden enligt lagen (1974: 000) om kreditpolitiska medel hållas hemliga, såvitt avser uppgifter om kreditinstituts eller annan uppgiftsskyldigs affärs- eller driftförhållanden, dock endast i den mån uppgifternas offentliggörande kunna vara till skada för den uppgiftsskyldige.

Överläggningar och beslut i sådana frågor skola upptagas i särskilt protokoll, vars innehåll ej må yppas förrän femtio år efter protokollets datum, där ej riksdagens finansutskott, dess revisorer eller fullmäktige i riksbanken anse sådant tidigare kunna ske utan skada för riksbanken.

Överläggningar och beslut i frågor, som avses i första eller andra stycket, skola upptagas i särskilt protokoll, vars innehåll ej må yppas förrän femtio år efter protokollets datum, där ej riksdagens finansutskott, dess revisorer eller fullmäktige i riksbanken anse sådant tidigare kunna ske utan skada för riksbanken eller för uppgiftsskyldig enligt andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

¹ Senaste lydelse 1970: 280.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar

Härigenom förordnas att 31 § lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 §

Handlingar i ärenden, om vilkas hemlighållande stadgas i lagen för Sveriges riksbank, må ej utan tillstånd av fullmäktige i riksbanken eller av riksdagens finansutskott eller revisorer utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum.

Handlingar i ärende eller del av ärende, om vars hemlighållande stadgas i lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank, må ej utan tillstånd av fullmäktige i riksbanken eller av riksdagens finansutskott eller revisorer utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1955: 183) om bankrörelse

Härigenom förordnas att 91 § lagen (1955: 183) om bankrörelse skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

91 §

Jämte vad i bokföringslagen är stadgat skola i avseende å bankaktiebolags inventarium, balansräkning samt vinst- och förlusträkning gälla följande bestämmelser.

1 mom. Tillgångarna må, såframt ej nedan annorlunda stadgas, icke upptagas vare sig över verkliga värdet eller till högre belopp än det vartill kostnaderna för deras anskaffning uppgått.

2 mom. Andra tillgångar än sådana, som äro avsedda till stadigvarande bruk för bankbolaget, må, såframt upplysning om förhållandet lämnas i förvaltningsberättelsen, upptagas till högre belopp än som motsvarar kostnaderna för deras anskaffning, dock ej över verkliga värdet.

3 mom. Hava under räkenskapsåret kostnader nedlagts för förbättring å tillgång avsedd till stadigvarande bruk för bankbolaget eller hava sådana kostnader balanserats från tidigare räkenskapsår, må de inräknas i anskaffningskostnaderna.

Tillgång varom nu sagts må ej eljest upptagas till högre belopp än det vartill den var uppförd i närmast föregående balansräkning. Dock må tillgång, vilken måste anses äga ett bestående värde väsentligt översti-

¹ Lagen omtryckt 1971: 203.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

gande nämnda belopp, upptagas till högst detta värde, såframt tillsynsmyndigheten medgivit uppskrivningen. I fråga om fast egendom må ej i något fall uppskrivning ske över senast fastställda taxeringsvärdet.

4 mom. Osäkra fordringar skola upptagas högst till det belopp varmed de beräknas komma att inflyta. Värdelösa fordringar må icke upptagas såsom tillgång.

5 mom. Kostnader för bolagsbildningen eller för ökning av aktiekapitalet, så ock förvaltningskostnader må icke upptagas såsom tillgång.

6 m o m. Ränkebärande obligation som avses i 57 § första stycket A 2 eller B 1 må upptagas till ett värde (medeltalsvärde) som grundas på medelräntan under de senaste tio åren på obligationer utfärdade av staten, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och Sveriges allmänna hypoteksbank. Medeltalsvärdet fastställs av tillsynsmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975 och tillämpas första gången vid bokslutet för år 1974.

5 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1955: 416) om sparbanker**

Härigenom förordnas att 48 § lagen (1955: 416) om sparbanker skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*48 §¹

Jämte vad i bokföringslagen är stadgat skall i fråga om sparbanks balansräkning gälla:

1. Tillgångar, avsedda till stadigvarande bruk för sparbanken, må ej i vidare mån än som betingas av förbättringar, som nedlagts å desamma, i balansräkningen för det år, varunder de förvärvats, upptagas till högre värde än som motsvarar kostnaderna för deras förvärvande och därefter till högre värde än det, vartill de varit uppförda i närmast föregående balansräkning. Är det verkliga värdet lägre än det belopp, vartill dylik tillgång sålunda upptagits, skall å tillgången årligen avskrivas vad som motsvarar dess av ålder och nyttjande eller annan därmed jämförlig orsak uppkomna värdeminskning.

Utan hinder av vad nu sagts må fast egendom, avsedd till stadigvarande bruk för sparbanken, eller tomträtt till fastighet, avsedd för sådant ändamål, för täckande av förlust å sparbankens rörelse uppskrivas högst till det bestående värde, tillgången i fråga måste anses äga, så-

¹ Senaste lydelse 1968: 602.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

fram tillsynsmyndigheten medgivit uppskrivningen. I intet fall må dock uppskrivning ske över senast fastställda taxeringsvärdet å den fasta egendomen eller, vad gäller tomträtt, å byggnad eller byggnader, som utgöra tillbehör till tomträtten. Vad sålunda stadgats skall äga motsvarande tillämpning å aktie, som omförmäles i 24 § första stycket 2.

2. Beträffande andra tillgångar än som nämnts under 1 gäller att de ej må upptagas över verkliga värdet. För fordran, som förfaller eller kan av sparbanken uppsägas till betalning först efter längre tid än ett år, må värdet icke sättas högre än att avkastning erhålles efter en räntefot som svarar mot det allmänna ränteläget. Närmare föreskrifter om värderingen av här avsedda fordringar meddelas årligen av tillsynsmyndigheten. Osäkra fordringar skola upptagas högst till det belopp, varmed de beräknas komma att inflyta. Värdelösa fordringar må icke upptagas såsom tillgång.

3. I stället för avskrivning å tillgångs värde må motsvarande belopp kunna uppföras å särskilt värdeminskningsskonto. Minskning av värdeminskningsskonto är medgiven, där avskrivning med samma belopp sker å motsvarande tillgång, så ock i den mån, enligt vad förut i denna paragraf är sagt, hinder ej möter för uppskrivning av tillgång samt minskning av värdeminskningsskonto sker i stället för sådan uppskrivning.

4. Avskrivning skall avse viss tillgång eller grupp av tillgångar av likartad beskaffenhet.

5. De belopp, till vilka sparbankens särskilda fonder uppgå, skola vart för sig i balansräkningen uppföras bland skulderna. Benämningen fond må endast användas för grundfond, reservfond och garantifond.

6. Organisations- eller förvaltningskostnader må ej uppföras såsom tillgång.

7. Inom linjen skall anmärkas sammanlagda beloppet av sparbankens ansvarsförbindelser, i den mån de icke upptagits bland skulderna. Tillika skall inom linjen upptagas av sparbanken ställda panters sammanlagda bokförda värde. Inom linjen skola ock anmärkas de pensionsåtaganden, som ej upptagits bland skulderna. Ytterligare skall inom linjen uppföras ränta å garantifond eller grundfond, som till följd av reglerna i 19 § icke kunnat utbetalas.

8. Utan hinder av vad som sägs under 2 må räntebärande obligation som avses i 26 § första stycket A 2 eller B 1 upptagas till ett värde (medeltalsvärde) som grundas på medelräntan under de senaste tio åren på obligationer utfärdade av staten, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och Sveriges allmänna hypoteksbank. Medeltalsvärdet fastställles av tillsynsmyndigheten.

Vad i bokföringslagen stadgats om balansräknings införande i inventariebok skall såvitt angår sparbanks balansräkning i stället avse dess in-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

förändring i sparbankens huvudbok. Balansräkningen skall vara uppställd i lämpliga huvudposter, till vilka specifikationer skola finnas i handelsbok eller bilaga.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975 och tillämpas första gången vid bokslutet för år 1974.

6 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1956: 216) om jordbrukskasserörelsen**

Härigenom förordnas att 44 § lagen (1956: 216) om jordbrukskasserörelsen skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

44 §

Kreditkassas tillgångar må, såframt ej nedan annorlunda stadgas, icke upptagas vare sig över verkliga värdet eller till högre belopp än det vartill kostnaderna för deras anskaffning uppgått.

Andra tillgångar än sådana, som äro avsedda till stadigvarande bruk för kassan, må, såframt upplysning om förhållandet lämnas i förvaltningsberättelsen, upptagas till högre belopp än som motsvarar kostnaderna för deras anskaffning, dock ej över verkliga värdet.

Hava under räkenskapsåret kostnader nedlagts för förbättring på tillgång avsedd till stadigvarande bruk för kassan eller hava sådana kostnader balanserats från tidigare räkenskapsår, må de inräknas i anskaffningskostnaderna. Tillgång varom nu sagts må ej eljest upptagas till högre belopp än det vartill den var uppförd i närmast föregående balansräkning. Dock må tillgång, vilken måste anses äga ett bestående värde väsentligt överstigande nämnda belopp, upptagas till högst detta värde, såframt tillsynsmyndigheten medgivit uppskrivningen. I fråga om fast egendom må ej i något fall uppskrivning ske över senast fastställda taxeringsvärdet.

Osäkra fordringar skola upptagas högst till det belopp varmed de beräknas komma att inflyta. Värdelösa fordringar må icke upptagas såsom tillgång.

Förvaltningskostnader må icke upptagas såsom tillgång.

Räntebärande obligation som avses i 34 § första stycket A 2 eller B 1 må upptagas till ett värde (medeltalsvärde) som grundas på medelräntan under de senaste tio åren på obligationer utfärdade av staten, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och Sveriges allmänna hypoteksbank. Medeltalsvärdet fastställs av tillsynsmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975 och tillämpas första gången vid bokslutet för år 1974.

Utdrag av protokoll, hållet i lagrådet den 21 oktober 1974

Närvarande: justitierådet BERGSTEN, regeringsrådet LIDBECK, justitierådet HÖGLUND, justitierådet BRUNDIN.

Enligt lagrådet den 16 oktober 1974 tillhandakommet utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 20 september 1974, har Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets yttrande skulle inhämtas över upprättade förslag till

1. lag om kreditpolitiska medel,
2. lag om ändring i lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank,
3. lag om ändring i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar,
4. lag om ändring i lagen (1955: 183) om bankrörelse,
5. lag om ändring i lagen (1955: 416) om sparbanks,
6. lag om ändring i lagen (1956: 216) om jordbrukskasserörelsen.

Förslagen, som finns bilagda detta protokoll, har under tiden den 8—den 18 oktober 1974 föredragits inför lagrådet av hovrättsassessorn Lars Hedberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

I lagrådsremissen framläggs förslag till lag om kreditpolitiska medel jämte viss följdlagstiftning. Den nya lagen skall ersätta 1962 års kreditpolitiska lagar, dvs. likviditets- och kassakvotlagen, placeringskvotlagen samt ränteregleringslagen. Den får liksom dessa lagar karaktär av fullmaktslag. För tillämpning av lagen krävs alltså förordnande av regeringen. Kreditpolitiska medel som skall få användas är i överensstämmelse med den gällande lagstiftningen likviditetskrav, kassakrav, emissionskontroll, allmän placeringsplikt och räntereglering. Härtill kommer i förslaget två nya medel, nämligen utlåningsreglering och särskild placeringsplikt, det senare för tillgodoseende av bostadsbyggandets behov av kredit under byggnadstid. Det är avsett att den nya lagen till skillnad från de nuvarande lagarna skall gälla utan tidsbegränsning.

En väsentlig nyhet i förslaget är att den detaljreglering beträffande användningen av de kreditpolitiska medlen som utmärker 1962 års lagar i ämnet ersätts med vad som kan betecknas som ramar för användningen. Det skall som nämnts ankomma på regeringen att sätta lagen i tillämpning, vilket sker genom förordnande om att ett eller flera av de i lagen angivna kreditpolitiska medlen får användas. Närmare föreskrifter om användningen av det eller de kreditpolitiska medel som avses med regeringens förordnande skall sedan utfärdas av riksbanken. Vid remissbehandlingen har den sålunda föreslagna vidsträckt delegeringen till regeringen och riksbanken mött viss kritik. Därvid har särskilt ifråga-

satts om den står i överensstämmelse med den nya regeringsformen, närmare bestämt stadgandena i 8 kap. 7 och 11 §§. Lagrådet har för sin del, på de skäl som föredragande departementschefen utförligt utvecklat i remissen, funnit att förslaget kan godtas i det angivna hänseendet. Lagrådet har ej heller i övrigt funnit anledning till erinran mot förslagets huvudgrunder.

Förslaget till lag om kreditpolitiska medel

Den bestämmelse som i det remitterade förslaget upptagits i 3 § första stycket bör enligt lagrådets mening få såsom 1 § inleda lagen, varvid lämpligen orden "enligt vad som sägs i denna lag" kan tillfogas. 1 och 2 §§ i förslaget skall då i stället ha beteckningarna 2 och 3 §§.

I 5 § första stycket i förslaget sägs i första ledet att förordnande kan avse ett eller flera kreditpolitiska medel. Detta framgår emellertid klart av andra bestämmelser i lagen och synes ej behöva särskilt föreskrivas.

I andra ledet av samma stycke sägs att förordnande kan omfatta ett eller flera slag av institut. Även denna regel torde kunna utgå. Vad där sägs synes hellre böra få komma till uttryck i de i det följande upptagna särskilda bestämmelserna om de olika kreditpolitiska medlen.

Vad beträffar andra stycket i 5 § skulle den avsedda innebörden komma till klarare uttryck, om det stadgas att förordnande om kreditpolitiskt medel gäller tills vidare, högst tre år, dock att det kan bestämmas att gälla viss tid, likaledes högst tre år.

Andra stycket i 5 § torde med nu föreslagen jämkning få jämte andra stycket i förslagets 3 § bilda en paragraf med beteckningen 4 §, varvid 4 § i förslaget får ha beteckningen 5 §.

I anslutning till vad som nyss sagts beträffande andra ledet i 5 § första stycket i förslaget förordar lagrådet att 7 § får den avfattningen, att förordnande om likviditetskrav får meddelas att gälla i fråga om alla bankinstitut eller ett eller flera slag av sådana institut. Motsvarande bestämmelser i 11, 14, 19, 22 och 25 §§ kan formuleras efter samma mönster.

Bestämmelsen i 15 § torde böra förtydligas, så att det klart framgår att utlåningsreglering ej bryter redan ingångna avtal.

I fråga om reglerna i 19 och 22 §§ om allmän och särskild placeringsplikt må framhållas, att ändamålet med varje förordnande enligt lagen är angivet i 3 § första stycket i det remitterade förslaget (1 § enligt lagrådets förslag). Det synes därför ej vara anledning till annat än att formulera 19 och 22 §§ enbart såsom bestämmelser om vilka institut som förordnande om de ifrågavarande kreditpolitiska medlen får omfatta. De i dessa paragrafer förekommande "för att"-satserna bör sålunda få utgå. Bestämmelserna i 20 och 23 §§ bör i samband härmed redaktio-

nellt jämkas, så att man direkt av dem kan utläsa den närmare innebörden av allmän och särskild placeringsplikt.

I 30 § är uttrycken "viss period" (punkten 1) och "viss beräkningsperiod" (punkterna 2 och 4) något oklara till sin innebörd. Uttrycken bör närmare preciseras, så att det av lagtexten framgår hur resp. perioder skall bestämmas. Därvid kan vara skäl att överväga, om även beträffande punkten 1 bör medges möjlighet till utjämning över flera perioder.

Övriga lagförslag

Förslagen lämnas utan erinran.

Ur protokollet:

Ingrid Hellström

Utdrag av protokollet över finansärenden hållet inför Hans Maj: Konungen i statsrådet den 25 oktober 1974.

Närvarande: statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena ANDERSSON, statsråden STRÄNG, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, CARLSSON, ZACHRISSON, LEIJON, HJELM-WALLÉN.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om kreditpolitiska medel,
2. lag om ändring i lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank,
3. lag om ändring i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbetomma allmänna handlingar,
4. lag om ändring i lagen (1955: 183) om bankrörelse,
5. lag om ändring i lagen (1955: 416) om sparbanker,
6. lag om ändring i lagen (1956: 216) om jordbruksrörelsen.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet har inte haft något att erinra mot huvudgrunderna i förslaget till lag om kreditpolitiska medel. De förslag till ändringar i lagtexten som lagrådet framställt har huvudsakligen skett i förtydligande syfte eller har föranletts av lagtekniska överväganden.

Lagrådet förordar vissa ändringar av och en annan ordningsföljd mellan de inledande bestämmelserna i lagen. Jag biträder lagrådets förslag att bestämmelserna i 4 och 5 §§ bör byta plats. Härigenom nås den ordningen att 3 och 4 §§ kommer att innehålla bestämmelser om regeringens förordnande och de båda följande paragraferna bestämmelser om riksbankens föreskrifter. Lagrådets förslag att låta den bestämmelse som finns i 3 § första stycket få såsom en första paragraf inleda lagen anser jag inte medföra sådana fördelar att en ändring av remissförslaget är motiverad.

Som lagrådet funnit bör första ledet i 5 § första stycket remissförslaget utgå. Bestämmelsen i andra ledet i samma stycke, som anger att förordnande kan omfatta ett eller flera slag av institut, bör enligt min mening behållas men ges en något annorlunda utformning. De grundläggande bestämmelserna blir härigenom samlade i det inledande avsnittet i lagen. Med hänsyn härtill är det enligt min mening inte nödvändigt att

som lagrådet föreslagit omformulera den inledande bestämmelsen i avsnitten om de olika kreditpolitiska medlen.

Andra stycket i 5 § remissförslaget bör förtydligas i enlighet med vad lagrådet förordat.

Lagrådet föreslår att 15 § förtydligas så att det klart framgår att utlåningsreglering inte bryter redan ingångna avtal. Med anledning härav vill jag framhålla att förordnande om kreditpolitiskt medel enligt den föreslagna lagen inte i och för sig medför att ett civilrättsligt avtal bryts. De juridiska förpliktelser som följer på grund av ett sådant avtal, t. ex. mellan en bank och dess kunder, gäller alltså oberoende av ett förordnande om exempelvis utlåningsreglering. En annan sak är att ett förordnande givetvis kan påverka kreditinstitutens möjligheter att bevilja krediter i planerad omfattning och kan tvinga bankerna att t. ex. kräva amorteringar på utlämnade lån med större belopp eller i snabbare takt än tidigare. Sådana åtgärder får dock givetvis ske inom ramen för avtalet mellan parterna. Mot bakgrund av det anförda anser jag inte att 15 § behöver förtydligas i angivna hänseende.

De av lagrådet förordade ändringarna i 19 och 22 §§ om allmän resp. särskild placeringsplikt skulle enligt min mening medföra att det speciella ändamålet med förordnande om sådant medel skulle framgå endast av definitionen av nämnda medel. Jag anser det vara värdefullt att ändamålet kommer till klart uttryck på sätt som skett i remissförslaget och vill därför inte förorda någon ändring på dessa punkter.

Jag biträder lagrådets förslag att det bör närmare preciseras hur perioderna för beräkning av särskild avgift skall bestämmas. Som en följd härav bör i lagen anges att utjämning får ske mellan överskott och underskott över flera perioder också i fråga om likviditets- och kassakrav. En bestämmelse härom bör tas upp i ett andra stycke i 30 §.

Utöver vad jag nu anför bör vissa redaktionella ändringar göras i lagförslagen.

Jag hemställer att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen
att antaga de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagna
ändringar.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	
1. Förslag till lag om kreditpolitiska medel	3
2. Förslag till lag om ändring i lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank	7
3. Förslag till lag om ändring i lagen (1937: 249) om inskränk- ningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar	8
4. Förslag till lag om ändring i lagen (1955: 183) om bankrörelse	9
5. Förslag till lag om ändring i lagen (1955: 416) om sparbanker	10
6. Förslag till lag om ändring i lagen (1956: 216) om jordbruks- kasserörelsen	11
Utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden den 20 septem- ber 1974	13
1 Inledning	13
2 Nuvarande ordning	14
2.1 Inledning	14
2.2 Likviditets- och kassakvotlagen	15
2.2.1 Allmänna motiv m. m.	15
2.2.2 Av lagen omfattade kreditinrättningar	16
2.2.3 Likviditetskvotens täljare	16
2.2.4 Likviditetskvotens nämndare	18
2.2.5 Bestämmande av likviditetskvot	18
2.2.6 Kassakvotens konstruktion	18
2.2.7 Uppgiftsskyldighet	18
2.2.8 Sanktionsbestämmelser m. m.	19
2.3 Placeringskvotlagen	19
2.3.1 Allmänna motiv m. m.	19
2.3.2 Av lagen omfattade kreditinrättningar	20
2.3.3 Placeringskvotens konstruktion	20
2.3.4 Bestämmande av placeringskvot	21
2.3.5 Uppgiftsskyldighet	22
2.3.6 Sanktionsbestämmelser m. m.	22
2.4 Rätteregringslagen	22
2.4.1 Allmänna motiv m. m.	22
2.4.2 Räntebegreppet	22
2.4.3 Anmälningsskyldighet	23
2.4.4 Verkningsområdet	23
2.4.5 Emissionskontroll	24
2.4.6 Sanktionsbestämmelser m. m.	24
2.4.7 Tillsyns- och sekretessbestämmelser	24
3 Utredningen	24
3.1 Tillämpningen av den kreditpolitiska lagstiftningen	24
3.2 De senaste årens erfarenheter av kreditpolitiska instrument	29
3.3 Bostadsbyggandets finansiering	36
3.4 Överväganden och förslag	40
3.4.1 Utgångspunkter	40
3.4.2 Likviditetskrav	43

3.4.3	Kassakrav	48
3.4.4	Utlåningsreglering	49
3.4.5	Emissionskontroll	51
3.4.6	Allmän placeringsplikt	52
3.4.7	Särskild placeringsplikt	55
3.4.8	Räntereglering	56
3.4.9	Övriga frågor	57
4	Sparbanksföreningens skrivelse	60
5	Remissyttrandena	62
5.1	Allmänna synpunkter	62
5.2	Likviditets- och kassakrav	84
5.3	Utlåningsreglering	94
5.4	Emissionskontroll	96
5.5	Allmän placeringsplikt	99
5.6	Särskild placeringsplikt	115
5.7	Räntereglering	118
5.8	Övriga frågor	120
6	Departementschefen	130
6.1	Allmänna synpunkter	130
6.2	Likviditetskrav	149
6.3	Kassakrav	157
6.4	Utlåningsreglering	159
6.5	Emissionskontroll	163
6.6	Allmän placeringsplikt	167
6.7	Särskild placeringsplikt	174
6.8	Räntereglering	178
6.9	Övriga frågor	182
7	Upprättade lagförslag	190
8	Specialmotivering	190
8.1	Förslaget till lag om kreditpolitiska medel	190
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen för Sveriges riksbank	205
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar	206
8.4	Förslagen till lag om ändring av lagen om bankrörelse, lag om ändring i lagen om sparbanker och lag om ändring i lagen om jordbrukskasserörelsen	206
9	Hemställan	207
	<i>Bilaga 1</i> Utredningens förslag	208
	<i>Bilaga 2</i> De remitterade förslagen	214
	Utdrag av lagrådets protokoll den 21 oktober 1974	223
	Utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden den 25 oktober 1974	226

