

Regeringens proposition

1977/78: 33

om fortsatt giltighet av lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel;

beslutad den 20 oktober 1977.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

GÖSTA BOHMAN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att giltighetstiden för lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel förlängs med ett år, dvs. till utgången av år 1978.

Förslag till

Lag om fortsatt giltighet av lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel

Härigenom föreskrives att lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel, som gäller till utgången av år 1977, skall äga fortsatt giltighet till utgången av år 1978.

EKONOMIDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-10-20

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Troedsson, Mundebo, Ullsten, Wikström, Johansson

Föredragande: statsrådet Bohman

Proposition om fortsatt giltighet av lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel

1 Inledning

Lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel trädde i kraft den 1 januari 1975 och gäller till och med den 31 december 1977. Lagens giltighetstid är begränsad för att riksdagen skall få tillfälle att ta ställning till den kreditpolitiska lagstiftningens innehåll och utformning mot bakgrund av de erfarenheter som man efter hand vinner (FiU 1974: 39 s. 33, rskr 1974: 357).

I skrivelse den 9 juni 1977 har fullmäktige i riksbanken hemställt att regeringen föreslår riksdagen att lagens giltighetstid förlängs med ett år till utgången av år 1978. Skrivelsen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

Efter remiss har yttranden över skrivelsen avgetts av bankinspektionen, försäkringsinspektionen, bostadsstyrelsen, fullmäktige i riksgäldskontoret, allmänna pensionsfondens första, andra och tredje fondstyrelser (AP-fonden), delegationen för bostadsfinansiering, finansieringsbolagskommittén (Fi 1975: 08), Folksam, Föreningsbankernas Bank, Sparbankernas Bank, Svenska bankföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska sparbanksföreningen och Sveriges föreningsbankers förbund.

Post- och Kreditbanken, PK-banken har anslutit sig till bankföreningens yttrande.

2 Lagens innehåll

Lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel (prop. 1974: 168) är en fullmaktslag. Den ger regeringen befogenhet att på framställning av fullmäktige i riksbanken förordna att riksbanken får använda kreditpoli-

tiskt medel. Förutsättningen för sådant förordnande är att det behövs för att uppnå de mål som har fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet (3 § första stycket).

De kreditpolitiska medlen enligt lagen är likviditetskrav, kassakrav, utlåningsreglering, emissionskontroll, allmän placeringsplikt, särskild placeringsplikt och räntereglering (1 §). Utlåningsreglering, allmän och särskild placeringsplikt samt räntereglering är att anse som extraordinära medel. Förordnande om något av dessa medel får nämligen meddelas endast om synnerliga skäl föreligger (3 § andra stycket).

Förordnande om kreditpolitiskt medel kan avse ett eller flera slag av bankinstitut, försäkringsinstitut eller annat kreditinstitut (4 § första stycket). Förordnande om emissionskontroll eller räntereglering kan avse även annan än kreditinstitut. I lagen räknas som bankinstitut bankaktiebolag, sparbank och centralkassa för jordbrukskredit. Med försäkringsinstitut avses AP-fonden och försäkringsföretag med svensk koncession. Kreditinstitut i lagens mening är vid sidan om bankinstitutet och försäkringsinstitutet jordbrukskassa, kreditaktiebolag, landshypoteks- och stadshypoteksinstitutionerna, Svenska skeppshypotekskassan och Skeppsfartens sekundärlånekassa (2 §).

Om regeringen här meddelat förordnande om kreditpolitiskt medel ankommer det på riksbanken att svara för de föreskrifter som behövs för användningen (5 §). Riksbanken får begränsa användningen av kreditpolitiskt medel till ett eller flera slag av institut, undanta visst institut, om särskilda skäl föreligger, och utfärda olika föreskrifter för skilda institut (6 §).

I lagen anges den närmare innebörden av de olika kreditpolitiska medlen. **L i k v i d i t e t s k r a v** kan endast träffa bankinstitut. Med likviditetskrav avses att bankinstitutets likvida medel vid viss tidpunkt skall uppgå till ett belopp som motsvarar viss andel — högst 50 % — av institutets förbindelser med de avdrag och undantag som riksbanken anger (7 och 8 §§). Har regeringen förordnat om likviditetskrav, skall riksbanken i sina föreskrifter ange vid vilken tidpunkt kravet skall vara uppfyllt (beräkningstidpunkten), kravets storlek uttryckt i procent, vilka tillgångar som får räknas som likvida medel, vilka skulder som därvid skall dras av samt vilka skulder och andra förbindelser som får undantas vid beräkning av förbindelserna. I lagen anges särskilt att skattkammarväxlar, obligationer och andra förbindelser som staten har utfärdat alltid skall räknas som likvida medel. Det föreskrivs också att som likvida medel skall räknas obligationer som har utfärdats av Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska bostadskreditkassan, Sveriges allmänna hypoteksbank eller — om upplånade medel är avsedda att användas för bostadskreditgivning — kreditaktiebolag (9 §).

I fråga om beräkningen av de likvida tillgångarna gäller en specialregel för sådana bankaktiebolag som Sparbankernas Bank och Föreningsban-

kernas Bank. Deras förbindelser utgörs huvudsakligen av inlåning från en särskild grupp av bankinstitut, dvs. sparbanker resp. centralkassor för jordbrukskredit. Sådan inlåning skall dras av från summan av de likvida medlen endast i den mån tillgodohavande hos sparbank resp. central kassa har tagits upp som likvida medel. För de nämnda båda bankerna kan riksbanken emellertid föreskriva högre likviditetskrav än det annars gällande maximalt 50 % (10 §).

Liksom likviditetskrav är k a s s a k r a v ett medel som kan användas endast mot bankinstituten. Syftet är att förmå bankerna att hålla viss del av kassamedlen bundna på räkning i riksbanken eller som inneliggande kassa. Bankinstituts medel på checkräkning i riksbanken jämte så stor del av inneliggande kassa som riksbanken medger skall vid viss tidpunkt uppgå till ett belopp som motsvarar viss andel, högst 15 %, av bankens förbindelser med de undantag som riksbanken anger. Meddelas förordnande om kassakrav skall riksbanken ange när kassakravet skall vara uppfyllt (beräkningstidpunkten), det procenttal som skall gälla och i vad mån inneliggande kassa får medräknas och undantag från förbindelserna får göras (11—13 §§).

U t l å n i n g s r e g l e r i n g innebär att ett högsta belopp fastställs för bankernas utlåning. Regleringen kan avse inte bara utlämnade lån utan också beviljade men ännu inte utlämnade (disponerade) lån. Även garantiförbindelser kan omfattas av utlåningsreglering till den del de är knutna till kreditgivning. Krediter till särskilda ändamål kan undantas. Det s. k. utlåningstaket kan enligt prop. 1974: 168. (s. 196) bestämmas som en kvotdel av kreditvolymens storlek vid en viss tidigare tidpunkt. Det kan också bestämmas på grund av ett genomsnitt av utlåningsvolymen under viss tid eller på annat sätt. Riksbanken skall sålunda för viss tidpunkt (beräkningstidpunkten) eller för viss tidsperiod (beräkningsperioden) fastställa maximibelopp i förhållande till lånens eller garantiförbindelsernas storlek vid viss tidpunkt eller på annat sätt. Utlåningstaket kan bestämmas olika för utlåning eller garantiförbindelser till olika ändamål (14—16 §§).

E m i s s i o n s k o n t r o l l innebär att obligationer, förlagsbevis och andra för den allmänna rörelsen avsedda skuldebrev inte får ges ut av annan än riksgäldskontoret, om inte riksbanken ger tillstånd till det. Denna kontroll omfattar både kreditinstitut och andra utom riksgäldskontoret, vars emissioner av statsobligationer alltså faller utanför kontrollen. Emissionskontroll kan också avse andra skuldebrev som kreditinstitut ger ut. Här undantas dock inlåning på motböcker i bank och i övrigt inlåning på räkning från allmänheten. Emissionskontrollen kan avse såväl emissionernas volym som räntesatser och andra villkor. Riksbanken anger vilka slag av värdepapper som inte får ges ut utan tillstånd och från vilken tidpunkt ett förordnande om emissionskontroll gäller (17 och 18 §§).

Syftet med ett förordnande om a l l m ä n p l a c e r i n g s p l i k t

är att tillgodose behovet av långfristig kredit åt staten eller för bostadsbyggandet. Förordnande om allmän placeringsplikt kan avse bank- och försäkringsinstitut. Det innebär krav på instituten att en viss andel av den ökning, som deras totala placeringar undergår under viss tidsperiod (beräkningsperioden), skall bestå av prioriterade placeringar. När det gäller bankerna kan ökningen av de prioriterade placeringarna i stället bestämmas som en andel av institutets totala placeringar. Riksbanken bestämmer vilka placeringar som skall anses prioriterade och hur underlaget för placeringsplikten skall beräknas (19—21 §§).

Förordnande om särskild placeringsplikt kan meddelas för att tillgodose kreditbehovet för bostadsbyggandet under byggnadstid, s. k. byggnadskredit. Med särskild placeringsplikt avses skyldighet för bankinstitut att lämna byggnadskredit för särskilt angivet byggnadsprojekt. Endast sådana projekt kommer i fråga för vilka utgår eller kommer att utgå statligt bostadslån. En ytterligare förutsättning är att det finns kommunal borgen för projektet. Riksbanken anger vilket eller vilka bankinstitut som skall lämna byggnadskredit för visst byggnadsföretag (22—24 §§). Denna fördelning förutsätts enligt prop. 1974: 168 (s. 176) ske så långt det är möjligt i samråd med bankerna och deras organisationer.

Räntereglering innebär att högsta eller lägsta ränta fastställs för inlåning eller att högsta ränta fastställs för utlåning. Inlåningsräntorna kan regleras för samtliga kreditinstitut enligt lagen och dessutom för annan som driver inlåning på räkning av det slag bank allmänt begagnar. Högsta utlåningsränta kan regleras för samtliga kreditinstitut. Ränta som bestäms i särskild ordning eller som beräknas enligt särskilda bestämmelser berörs inte av förordnande om räntereglering. Med ränta likställs varje annan gottgörelse som utgör ersättning vid penninglån. Riksbanken får bestämma olika räntor för skilda slag av in- eller utlåning (25—27 §§).

Lagen om kreditpolitiska medel innehåller vidare bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Kreditinstitut 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. Även annan som kan omfattas av förordnande om räntereglering har motsvarande uppgiftsskyldighet. Riksbanken får föreskriva att uppgift om ränteändring skall lämnas senast 15 dagar före ändringen (28 §).

Lagen innehåller också bestämmelser om särskild avgift för den som åsidosätter föreskrift som har meddelats med stöd av förordnande enligt lagen. Slutligen finns bestämmelser om straff i vissa fall för den som i samband med fullgörande av uppgiftsskyldighet lämnar oriktig uppgift och en bestämmelse om att talan inte får föras mot riksbankens beslut enligt lagen.

3 Riksbanksfullmäktiges skrivelse

Riksbanksfullmäktige hänvisar till det uttalande av finansutskottet som tidigare har berörts. Med tanke på detta av riksdagen godkända uttalande har fullmäktige i skrivelsen behandlat de olika kreditpolitiska instrumenten, sammanfattat sina erfarenheter och värderat behovet av dem samt angett om ändringar i lagen bör övervägas. Lagen har tillämpats i fråga om likviditetskrav, kassakrav och utlåningsreglering. Fullmäktige påpekar att det i förarbetena till lagen i flera fall anförs att överenskomelser med eller rekommendationer till kreditinstituten utgör smidigare medel, som bör prövas innan en tillämpning av lagen kommer i fråga. Detta motiverar att även erfarenheterna av arrangemang av detta slag behandlas, vilket gäller emissionskontroll, placeringsplikt och räntereglering.

Fullmäktige redogör inledningsvis för kreditpolitikens uppgifter och medel under de senaste åren och påpekar bl. a. att de instrument som lagen om kreditpolitiska medel erbjuder har spelat stor roll för att bemästra de besvärliga kreditpolitiska problem som det växande underskottet i de löpande utrikesbetalningarna har gett upphov till. Fullmäktige anser därför efter de senaste årens erfarenheter att de instrument som den kreditpolitiska lagstiftningen ger behövs även i fortsättningen. De svårigheter som följer av den bristande jämvikten i våra utrikesbetalningar har i hög grad förstärkt detta behov.

I fråga om förlängd giltighet av lagen om kreditpolitiska medel anser fullmäktige att tre år är en lämplig giltighetsperiod för att bereda riksdagen tillfälle att ompröva lagstiftningen mot bakgrund av vunna erfarenheter. Finansutskottet hänvisade i sitt uttalande år 1974 emellertid till vissa pågående utredningar, bl. a. kapitalmarknadsutredningen (Fi 1969: 59), vars slutbetänkande torde föreligga under senare delen av år 1977. Fullmäktige erinrar vidare om att finansieringsbolagskommittén (Fi 1975: 08) har att utarbeta förslag om att bl. a. finansieringsföretagen skall inordnas under den kreditpolitiska lagstiftningen och att kommitténs betänkande likaledes kan väntas bli publicerat i slutet av år 1977. Dessa utredningars förslag kan medföra att ändringar i den kreditpolitiska lagstiftningen kommer att aktualiseras under år 1978. Det finns därför enligt fullmäktiges mening skäl att nu förlänga lagens giltighetstid med endast ett år. Fullmäktige finner inte skäl att i detta sammanhang ta upp frågan om ändringar i lagens lydelse.

Det fullständiga innehållet i riksbanksfullmäktiges skrivelse framgår av bilagan. Det speciella problem som avser de bostadsfinansierande kreditaktiebolagen (s. 20) har numera lösts genom överenskommelse mellan riksbanken och berörda bolag.

4 Remissyttrandena

Remissinstanserna tillstyrker eller motsätter sig inte att giltighetstiden för lagen om kreditpolitiska medel förlängs ett år. *Bankinspektionen* ifrågasätter dock om inte ett år är för kort tid för att de kommande utredningsförslag som riksbanksfullmäktige hänvisar till skall hinna beredas och statsmakterna hinna ta slutlig ställning till dessa.

Några remissinstanser bl. a. *bankföreningen*, *sparbanksföreningen* och *Sveriges föreningsbankers förbund* framför vissa kritiska synpunkter på lagen om kreditpolitiska medel och dess tillämpning men avstår från att i detta sammanhang föreslå ändringar med hänsyn till de kommande utredningsförslagen och till den begränsade förlängning fullmäktige har föreslagit. Dessa remissinstanser föreslår att det snarast påbörjas en utvärdering av den kreditpolitiska lagen och dess tillämpning. Endast *delegationen för bostadsfinansiering* anser att det finns skäl att redan nu överväga viss mindre ändring i lagen såvitt avser särskild placeringsplikt.

Bankföreningen framhåller att, om lagens giltighetstid förlängs utöver ett år, de erfarenheter som har vunnits under lagens tillämpning bör värderas mera ingående än riksbanksfullmäktige i denna omgång har funnit skäl till. Bankföreningen föreslår att en arbetsgrupp snarast tillsätts med uppgift att göra en sådan utvärdering och att därvid inhämta erfarenheter och synpunkter från kreditinstituten. Arbetsgruppen bör bl. a. göra en allsidig analys av de kreditpolitiska medlen och en genomgripande översyn av lagen och förutsättningarna för dess tillämpning.

Bankföreningen begränsar sitt yttrande i övrigt till vissa principiella synpunkter på hur den kreditpolitiska lagen bör vara utformad. Villkoren för lagens tillämpning bör preciseras bättre än f. n. vid den slutliga utformningen av lagen och i förarbetena. Kreditpolitiken bör i första hand och i större utsträckning än hittills lita till generella penningpolitiska medel, dvs. öppna marknadsoperationer inkl. statsskulds- och diskontopolitik. Genom att penning- och kreditpolitiken under decennier i stor utsträckning har litat till regleringar och punktåtgärder har en uppbyggnad av fungerande marknader motverkats. Här krävs ett förnyelsearbete. Samverkan i olika former mellan riksbanken och kreditinstituten har under senare år ökat. Bankföreningen anser det angeläget att de åtgärder, som riksbanken finner påkallade inom ramen för penningpolitiken men vid sidan av traditionella penningpolitiska medel, initieras genom rekommendationer från riksbankens sida efter överläggningar med kreditinstituten eller genom regelrätta överenskommelser med dem. Denna ökade samverkan, som innebär bestämda fördelar, får inte stanna vid ett mer allmänt meningsutbyte utan bör även omfatta förberedandet av konkreta beslut från riksbanken av stor ekonomisk räckvidd för det ekonomiska livet.

Behovet av en samverkan mellan riksbanken och företrädare för kredit-

livet skall ses mot bakgrund av att riksbanken genom den kreditpolitiska lagstiftningen kan tillerkännas och i praktiken också får ytterst vidsträckt befogenheter utan några klart angivna gränser och utan att lagen uppställer någon egentlig möjlighet till överprövning av besluten, trots att riksbankens åtgärder ofta har fundamental betydelse för stora delar av näringslivet och för hela samhällsekonomin. Rätt att anföra besvär över riksbankens beslut bör införas, åtminstone i ärenden om straffavgifter. För övriga fall bör något alternativ till besvärsrätt etableras.

I fråga om de särskilda kreditpolitiska medlen anför bankföreningen bl. a. följande. Likviditets- och kassakraven borde kunna tillgodoses genom rekommendationer och överenskommelser. De senaste årens erfarenheter visar att den önskade effekten på utlåningen i många fall har måst åstadkommas genom andra direkta åtgärder. Likviditetskraven har främst kommit att tjäna prioriterings- och placeringssyften. Likviditetskravet har vidare visat sig vara ett för både riksbanken och affärsbankerna komplicerat och svårhanterligt instrument, vars användning kräver ständig uppmärksamhet och anpassning. Bankföreningen framhåller vidare bl. a. att det är angeläget att behov och verkningar av alternativt utformade system i fråga om likviditetskrav skyndsamt utreds.

Bankföreningen har en viss förståelse för behovet att i kritiska lägen införa en temporär utlåningsreglering. Denna bör dock inte existera parallellt med likviditetskrav såsom hittills har varit fallet. Det kan diskuteras om tillämpningen av utlåningsregleringen enbart för affärsbanker men ej för sparbanker och föreningsbanker är förenlig med kravet på konkurrensneutralitet.

Bankföreningen framför vissa kritiska synpunkter på hur sanktionerna i form av särskilda avgifter tillämpas av riksbanken. Sanktionerna för överskriden utlåningsrekommendation knyts f. n. till uppfyllda likviditetskrav. Denna anknytning innebär att bank som överskrider rekommenderat utlåningstak måste betala avgift på eventuellt underskott i likviditetskravet, medan bank med utlåning under utlåningstaket slipper sådan avgift. Lagstiftarens mening torde ha varit att avgift för överträdelse av utlåningstak skall kunna tas ut endast då förordnande om utlåningsreglering föreligger.

Den räntekontroll som riksbanken sedan våren 1974 har tillämpat har gett effekter som i många avseenden liknar verkningarna av en räntereglering. Räntesättningen har i praktiken kommit att bli allt mer styrd genom riksbankens direkta ingrepp. Den centralstyrda räntepolitiken leder i praktiken till stelhet i prissättningen. Den medför bl. a. svårigheter för bankerna att bedriva en utvecklingsfrämjande pris- och produktkonkurrens. En ökad frihet för bankerna i räntesättningen skulle vara till gagn för både insättare och låntagare.

Emissionskontrollen utgör enligt bankföreningen en god illustration till hur ingrepp i prismekanismen på ett håll i systemet leder till att ytter-

ligare reglering och kontroller behövs på andra håll. Emissionskontrollen har ett flertal direkta nackdelar. Riksbanken har under senare år vidtagit åtgärder ägnade att förbättra kapitalmarknadens funktionsduglighet. Under det senaste året har dock svårigheter ånyo uppstått. Bankföreningen ifrågasätter om inte återstående inslag av direkt reglering på detta område nu skulle kunna elimineras. Den erforderliga samordningen av verksamheten på kreditmarknaden skulle kunna överlåtas till de emitterande instituten. Önskemålet att trygga de prioriterade sektorernas kreditbehov bör även i fortsättningen kunna lösas genom överenskommelser mellan staten och kreditinstituten.

Sparbanksföreningen, Sparbankernas Bank och Sveriges föreningsbankers förbund framför delvis liknande principiella synpunkter som bankföreningen på den kreditpolitiska lagstiftningen. De framhåller också att det behövs en översyn av lagen och den praktiska tillämpningen och att representanter för kreditinstituten bör få delta i översynen. Dessa remissinstanser anser att riksbanken i sin tillämpning av de kreditpolitiska medlen inte har tagit vederbörlig hänsyn till åtgärdernas effekter på de olika institutens inbördes konkurrensmöjligheter. Detta gäller särskilt det senaste årets utformning av likviditetskraven. Enligt sparbanksföreningen har detta för sparbankerna inneburit ekonomiska och marknadsmässiga negativa konsekvenser i förhållande till konkurrenterna. Detta beror bl. a. på att riksbanken vid sin tillämpning av kreditpolitiken indelar bankerna i de hävdvunna, associationsrättsliga grupperna och att hänsyn inte kan tas till de stora individuella olikheterna inom varje grupp.

Sparbankernas Bank och Sveriges föreningsbankers förbund anser att det kan ifrågasättas om de konsekvenser likviditetskraven haft på bankernas inbördes konkurrensförhållanden är förenliga med synen på konkurrensneutralitet i kreditpolitiken. Det bör bl. a. uppmärksammas att effekterna av penningmarknadens likviditetssvängningar inte bara har berört affärsbankerna utan också varit påtaglig för föreningsbankerna och sparbankerna.

Sparbankernas Bank har vidare anmärkt mot att skilda likviditetskrav har ställts på Sparbankernas Bank och Föreningsbankernas Bank, å ena sidan, och övriga affärsbanker, å andra sidan. Sveriges föreningsbankers förbund har framfört samma kritik mot skillnaden i likviditetskraven mellan Sparbankernas Bank (45 %) och Föreningsbankernas Bank (50 %).

Delegationen för bostadsfinansiering anför bl. a. att överenskommelser mellan delegationen och bankerna har träffats för åren 1975 och 1976 i fråga om byggnadskrediter och köp av bostadsobligationer. För år 1977 beräknar bankerna att förvärva bostadsobligationer i den omfattning som delegationen har angett. Någon formell överenskommelse har inte ansetts nödvändig för att säkerställa dessa insatser. Om utvecklingen föranleder det, kommer delegationen att återuppta överläggningarna med

bankerna i syfte att träffa en formell överenskommelse. En överenskomst har däremot träffats med bankerna i fråga om deras byggnadskreditgivning under år 1977. Det har emellertid uppkommit vissa svårigheter vid tillämpningen av överenskommelsen. Antalet anmälningar till delegationens expertgrupp — som består av representanter för bostadsstyrelsen, bostadsdepartementet och bankerna — om att byggnadskredit inte har beviljats har ökat samtidigt som svårigheterna att lösa anmälda problem har blivit väsentligt större. De uppkomna svårigheterna har medfört att byggstarten har försenats i ett oroväckande stort antal fall.

Delegationen anser mot bakgrund av erfarenheterna under bl. a. år 1977 att det vid sidan av systemet med överenskommelser även framdeles bör finnas lagbestämmelser för att säkerställa bostadsbyggandets finansiering när överenskommelser eller tillfredsställande tillämpning av dessa inte kan uppnås. Liknande synpunkter anförs av *bostadsstyrelsen*.

Delegationen anför vidare att det finns skäl att överväga om den särskilda placeringsplikten skall vara tillämplig endast på byggnadskredit för vilken kommunal borgen föreligger. Syftet med denna bestämmelse är att bankerna skall kunna åläggas att bevilja kredit endast i de fall lånesökanden är kreditvärdig enligt banklagen. Delegationen anser att den särskilda placeringsplikten bör vara tillämplig för samtliga de projekt där statligt bostadslån kan utgå och för vilka föreligger kommunal borgen eller annan säkerhet som är godtagbar enligt banklagen.

5 Föredraganden

Den författningsmässiga grundvalen för den kreditpolitiska regleringen finns i lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel. Denna lag är en fullmaktslag. Den ger regeringen befogenhet att på framställning av riksbanksfullmäktige förordna att riksbanken får använda olika kreditpolitiska medel. Sådant förordnande får meddelas, om det behövs för att uppnå de mål som statsmakterna har fastställt för riksbankens penningpolitiska verksamhet. Jag har i det föregående närmare redogjort för de kreditpolitiska medlen och berört lagens innehåll i övrigt.

Lagen om kreditpolitiska medel trädde i kraft den 1 januari 1975 och gäller till utgången av år 1977. Giltighetstiden begränsades till tre år på förslag av riksdagens finansutskott. Utskottet ansåg att riksdagen borde få tillfälle att ta ställning till den kreditpolitiska lagstiftningens innehåll och utformning mot bakgrund av de erfarenheter som man efter hand vinner. Vidare bedömdes det vara värdefullt med hänsyn till pågående utredningsarbete av bl. a. kapitalmarknadsutredningen att riksdagen inom ej alltför lång tid på nytt fick pröva lagstiftningen (FiU 1974: 39, rskr 1974: 357).

Sedan den kreditpolitiska lagstiftningen trädde i kraft har västvärlden upplevt den djupaste konjunkturedgång som har inträffat sedan 1930-

talet. Sveriges ekonomiska politik har inriktats på att genom hög inhemsk efterfrågan trygga sysselsättningen och därmed överbrygga lågkonjunkturen. Vi har också stimulerat produktion på lager. Samtidigt har arbetskraftskostnaderna i Sverige stigit kraftigare än i våra konkurrentländer. Skillnaden mellan utvecklingen i Sverige och i vår omvärld har medfört att den svenska exportvolymen har gått ned samtidigt som importen har ökat. Vi har fått betydande problem med underskott i de löpande utrikesbetalningarna. De ökande bytesbalansunderskotten har frambringat en betydande upplåning utomlands.

Regeringen har vidtagit en serie ekonomisk-politiska åtgärder i syfte att återställa balansen i den svenska ekonomin. Sålunda har genomförts dels generella stabiliserande åtgärder som nedskrivningar av den svenska kronans värde, höjning av mervärdskatten, sänkning av den allmänna arbetsgivaravgiften och tillfälligt prisstopp, dels särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att hålla sysselsättningen uppe.

Den senaste tidens ekonomiska problem har ställt allt större krav på kreditpolitiken. Behovet av mellan- och långfristig upplåning i utlandet har måst tillgodoses. Emissionskontroll har varit ett verksamt medel för att styra upplåningen till utlandet. Det är främst investeringar i stora, oftast exportinriktade företag och projekt med mycket stora kapitalbehov som har fått finansieras med utlandslån.

Kraven på att förhindra eller snabbt kunna motverka kortfristiga kapitalströmmar till och från utlandet har också skärpts. Likviditetskrav, kassakrav och utlåningsreglering har använts för att i vissa lägen hindra en alltför stark valutautströmning. Även räntepolitiken har med hänsyn till valutareserven fått föras under stark påverkan av utvecklingen på den internationella kreditmarknaden.

För att på längre sikt komma till rätta med de stora underskotten i bytesbalansen måste den svenska utlandskonkurrerande sektorn byggas ut. Kreditpolitiken har därför fått inriktas på att i första hand tillgodose industrins finansieringsbehov inom den begränsade kredittillförsel som hänsynen till betalningsbalansen har medgett. Även statens och bostadssektorns behov av kredit har prioriterats.

Riksbanksfullmäktige har i en skrivelse till regeringen tagit upp frågan om en förlängning av lagen om kreditpolitiska medel. Fullmäktiges allmänna inställning efter de senaste årens erfarenheter är att de instrument som den kreditpolitiska lagstiftningen ger behövs även i fortsättningen och att de svårigheter som följer av den bristande jämvikten i våra utrikesbetalningar i hög grad har förstärkt detta behov. Fullmäktige föreslår därför att giltighetstiden för lagen om kreditpolitiska medel förlängs. Enligt fullmäktiges mening är tre år från allmän synpunkt en lämplig giltighetsperiod. Kapitalmarknadsutredningen (Fi 1969: 59) och finansieringsbolagskommittén (Fi 1975: 08) väntas emellertid inom kort avge betänkanden med förslag som kan aktualisera ändringar i den kreditpoli-

tiska lagstiftningen under år 1978. Fullmäktige föreslår därför att lagens giltighetstid förlängs med endast ett år, dvs. till utgången av år 1978.

Remissinstanserna tillstyrker eller vill inte motsätta sig en sådan förlängning.

Mot bakgrund av erfarenheterna från de senaste åren och de ekonomiska problem som jag här har berört anser jag i likhet med riksbanksfullmäktige och remissinstanserna att en kreditpolitisk reglering allttjämt är erforderlig. Jag förordar alltså att giltighetstiden för lagen om kreditpolitiska medel förlängs och att förlängningen — i avvaktan på resultatet av pågående utredningsarbete av bl. a. kapitalmarknadsutredningen — skall gälla ett år, dvs. till utgången av år 1978.

Riksbanksfullmäktige har sammanfattat sina erfarenheter av de senaste årens kreditpolitiska reglering och har i stort sett funnit att lagen motsvarar det behov av regleringsinstrument som föreligger på berörda område. Vissa banker och bankorganisationer har däremot framfört kritik i skilda hänseenden mot både lagen och dess tillämpning. De delar inte fullmäktiges uppfattning om behovet av alla de kreditpolitiska medel som nu finns i lagen men avstår från att i detta sammanhang föreslå några ändringar. De anser emellertid att en utvärdering av erfarenheterna och en översyn av lagen och dess tillämpning bör genomföras. Delegationen för bostadsfinansiering har framfört vissa synpunkter i frågan om det behövs en ändring i reglerna om särskild placeringsplikt.

Med hänsyn till att flera utredningar, som i olika hänseenden kan beröra den kreditpolitiska lagstiftningen, inom kort kommer att redovisa resultat av sitt arbete är jag inte nu beredd att förorda några ändringar i lagstiftningen eller att ta ställning till hur omfattande en kommande översyn av lagstiftningen behöver vara.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga inom ekonomidepartementet upprättat förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

BILAGA

SVERIGES RIKSBANK

1977-06-09

Till Regeringen

Lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel gäller till och med den 31 december 1977. Som skäl för denna tidsbegränsning anförde 1974 års finansutskott främst att "riksdagen bör få tillfälle att ta ställning till den kreditpolitiska lagstiftningens innehåll och utformning mot bakgrund av de erfarenheter som man efter hand vinner". Vidare pekades på att utredningar arbetade med frågor som grep in i kreditpolitiken, något som gjorde det värdefullt att riksdagen inom en alltför lång tid på nytt fick pröva lagstiftningen.

Fullmäktige, som är ansvariga för tillämpningen av förordnande enligt lagen, vill nu ta upp frågan om förlängning av giltighetstiden.

I det följande kommer fullmäktige med tanke på finansutskottets ovan citerade uttalande att ta upp de olika kreditpolitiska instrumenten, sammanfatta sina erfarenheter av dem, värdera behovet av dem och ange om ändringar i lagens regler bör övervägas. Lagen har tillämpats i fråga om likviditetskrav, kassakrav och utlåningsreglering. I förarbetena till lagen anfördes i flera fall att överenskommelser med eller rekommendationer till kreditinstituten utgör smidigare medel som bör prövas innan en tillämpning av lagen kommer i fråga; och detta motiverar att även erfarenheterna av arrangemang av detta slag — de gäller emissionskontroll, placeringsplikt och räntereglering — behandlas.

Kreditpolitikens uppgifter och medel under de senaste åren

Under perioden sedan den kreditpolitiska lagstiftningen trädde i kraft har kreditpolitiken, liksom den ekonomiska politiken i stort, stått inför svårare problem än tidigare under efterkrigstiden. Den avgörande förändring, som legat bakom detta, är givetvis det växande underskottet i de löpande utrikesbetalningarna. Det medför ett behov av en stor mellan- eller långfristig upplåning i utlandet och av möjligheter att effektivt påverka de korta kapitalströmmarna till och från landet. En huvuduppgift för kreditpolitiken har därför varit att styra kredittillgången och likviditeten så att den nödvändiga kapitalimporten förverkligats och att undvika eller snabbt motverka kortfristiga utgående kapitalrörelser.

Samtidigt har ett allmänt omfattat syfte för vår ekonomiska politik varit att hålla uppe aktivitet och sysselsättning inom landet och att hålla investeringarna i den utlandskonkurrerande sektorn av ekonomin på en hög nivå. För kreditpolitiken har detta betytt att önskvärdheten av betalningsbalanshänsyn begränsa kredittillförseln fått avvägas mot i första hand industrins finansieringsbehov.

Kreditpolitiska instrument av de slag som lagen innehåller har givetvis icke varit de enda vilkas utnyttjande påverkats av de besvärliga kreditpolitiska problemen under senare år. Räntepolitiken har i stort fått inrikta efter de krav som vårt utlandsberoende ställt och valutaregleringen har anpassats till det nya läget i vilket en betydande kapitalimport behövs.

De instrument som lagen om kreditpolitiska medel erbjuder har emellertid spelat en stor roll. Diskontopolitiken har kompletterats genom variationer i kassakravet. Behovet av en mera bestämd styrning av kredittillgången har lett till ett mera flexibelt utnyttjande av likviditetskraven och gett ökad vikt åt rekommendationer om försäkringsinstitutens placeringsinriktning. Under vissa perioder har utlåningstak tillämpats. Emissionskontrollen har använts både för att påverka utlandsupplåningen och för att underlätta industrins finansiering.

Fullmäktiges allmänna inställning efter de senaste årens erfarenheter är att de instrument som den kreditpolitiska lagstiftningen ger behövs även i fortsättningen. De svårigheter som följer av den bristande jämvikten i våra utrikesbetalningar har i hög grad förstärkt detta behov.

Likviditetskrav

Den möjlighet lagen ger att tillämpa likviditetskrav har utnyttjats under hela dess hittillsvarande giltighetstid och i en eller annan form har likviditetskrav använts, först för affärsbankerna sedan år 1952 och sedermera även för andra bankinstitut. Det har varit det huvudsakliga medlet att, med större eller mindre precision, styra bankernas utlåningskapacitet.

Det bör observeras att likviditetskvoterna, bortsett från den särställning som statspapper och bostadsobligationer intar, icke är tänkta som något selektivt instrument, dvs. ett medel som kan tillgripas för att tillgodose vissa kreditbehov på bekostnad av andra.

Under de tre år lagen om kreditpolitiska medel varit i kraft har bland de likvida tillgångarna ingått, utöver de som anges i lagen (statspapper, bostadsobligationer och hypoteksbankens obligationer) även nettofordringar på andra svenska bankinstitut och bankernas kortfristiga nettofordringar på utländska banker. Bland de i kvotberäkningen ingående förbindelserna har inte inräknats lån upptagna i utlandet för att refinansiera utlåning inom och utom landet. Detta innebär att bankerna kan uppträda som mellanhänder för bl. a. mindre företags upplåning i utlandet utan att deras redovisade likviditetskvot påverkas.

Likviditetskvoternas konstruktion har ändrats i väsentliga avseenden vid två tillfällen och kretsen av berörda bankinstitut har utvidgats. I februari 1975 infördes, efter samråd med Svenska bankföreningen, ett utjämningsssystem vid bedömningen av om likviditetskravet uppfyllts, innebärande att en banks över- och underskott fortlöpande utjämnas över senaste tolv månadersperiod. Avsikten var att detta instrument skulle bli effektivare som styrmedel för bankernas kreditgivning genom att inverkan av säsongsvängningar och tillfälligheter eliminerades. Bankernas anpassning till kraven skulle också underlättas. I juni 1976 ändrades vidare beräkningsreglerna så att beviljade ej utbetalade krediter och garantier ställda för upplåning i Sverige kom att påverka en banks likviditetskvot. Samtidigt, i juni 1976, utsträcktes de på lagen grundade likviditetskraven till att omfatta även sparbanker och föreningsbanker. Dessa hade tidigare haft ett likviditetskvotssystem baserat på en överenskommelse med riksbanken.

Utvecklingen under slutet av 1975 och de första nio månaderna av 1976 visar på vissa svårigheter att få likviditetskraven att fungera som ett tillräckligt effektivt styrinstrument. Affärsbankerna utlovade och beviljade lån i en mycket hög takt, något som på någon sikt ledde till en oacceptabel ökning av de utbetalade krediterna och sjunkande faktiska likviditetskvoter hos bankerna. När sedan förstärkningen av statsbudgeten un-

der våren reducerade bankernas likvida medel, kunde de inte undvika betydande underskridanden av likviditetskraven. Resultaten var att användandet av likviditetskraven visserligen framkallade en skärpt utlåningspolitik från bankernas sida från mitten av året. Skärpningen kom emellertid alltför sent och den starka valutaströmningen under augusti — oktober fick mötas genom en direkt utlåningsreglering.

Det synes, i efterhand, uppenbart att hanteringen av likviditetskravsystemet led av vissa svagheter, både från riksbankens och affärsbankernas sida, som sammanhänge med bristande erfarenhet av det ovannämnda utjämningsystemet. Riksbanken måste för att detta skall fungera som avsett relativt ofta anpassa likviditetskraven till den faktiska och förväntade utvecklingen av bankernas likvida tillgångar i förhållande till det avsedda målet för utlåningen. Bankerna måste snabbt reagera om deras marginal över kravet tenderar att bli alltför liten.

Riksbanken och de berörda bankerna har sedan diskuterat dessa frågor och det finns, enligt riksbankens bedömning, anledning att antaga att likviditetskravsystemet framdeles väl skall kunna spela sin roll som ett flexibelt och konkurrensneutralt styrinstrument för bankernas kreditkapacitet. En reservation bör dock göras. I det svaga betalningsbalansläge som Sverige befinner sig i finns hela tiden en risk för svåra rubbningar genom korta kapitalrörelser. Detta ställer höga krav på precision i kontrollen av den inhemska likviditetssituationen och kan medföra att direkt utlåningsreglering oftare måste sättas in som komplement till likviditetskraven.

Fullmäktige kan för närvarande inte finna några motiv att ändra de gällande reglerna om likviditetskrav.

Kassakrav

I förarbetena till den nu gällande lagen anges att kassakrav under vissa förutsättningar, som i allmänhet inte hittills har varit uppfyllda på den svenska kreditmarknaden, skulle kunna ersätta likviditetskraven som ett instrument att styra banksystemets kreditkapacitet. Som ett mera begränsat syfte för deras användning angavs att på kort sikt snabbt reducera bankernas kassalikviditet och göra dem beroende av upplåning i riksbanken.

Vid den kraftiga valutaströmningen våren 1974 utnyttjades kassavoter enligt den då gällande lagen för att framtvunga en upplåning på straffrättevillkor som snabbt åstadkom en allmän höjning av dagslåncräntor och räntor vid specialinlåning. Kassakraven behölls på oförändrad nivå, fem procent, när den nya lagen trädde i kraft vid ingången av år 1975.

På hösten 1975, då valutaläget var mindre pressande, sänktes kassakraven till två procent för att ge utrymme för statsupplåning i banksystemet genom försäljning av statspapper. Riksbanken har naturligen velat undvika att statens upplåning i bankerna ersättes av över tiden stigande kassakrav. Under en period under våren 1977 höjdes sedan kassakraven tillfälligt för att undvika ett kraftigt fall i de kortaste penningmarknadsräntorna under en period av utströmning av medel via statsbudgeten.

I lagen om kreditpolitiska medel gavs, i motsats till tidigare, möjlighet att låta bankerna för att täcka kassakravet använda sin behållning av sedlar utöver behållningen på checkräkning i riksbanken. Efter samråd med bankföreningen ändrade riksbanken fr. o. m. juli 1975 tillämpningsföreskrifterna så att behållningen av sedlar och mynt inräknades vid upp-

fyllandet av kraven. Avsikten var att i enlighet med vad som uttalats i förarbetena minska behovet av sedeltransporter och reducera de därmed förbundna säkerhetsriskerna.

Utvecklingen av vår betalningsbalans och läget på valutamarknaderna under de senaste åren har bekräftat behovet av kassakrav som ett instrument för att påverka bankernas kassaställning och genom den räntenivån för dagslån och specialinlåning.

Utlåningsreglering

Genom lagen om kreditpolitiska medel infördes för första gången i Sverige möjligheten att införa en på lag baserad utlåningsreglering — ett tak för en banks utlåning. Emellertid hade utlåningstak baserade på rekommendationer från eller överenskommelser med riksbanken tillämpats tidigare — 1955—1957, 1969 och 1970. Senast hade en överenskommelse om en övre gräns för bankernas utlåning (exkl. bostadsbyggnadskrediter) träffats i april 1974, och den upphävdes först i augusti 1975.

Med undantag av det första sammanhängande dessa utlåningstak med ett svagt betalningsbalansläge. När utlåningsreglering enligt lagen tillgreps i oktober 1976 var det också som en följd av den starka valutautströmningen under augusti—oktober.

Den allmänna erfarenheten av utlåningstak är att de med stor snabbhet och precision påverkar bankernas utlåning. Detta innebär givetvis inte att effekterna i nästa led är lika lätta att kartlägga. Delvis motsvaras begränsningen av bankutlåningen av en ökad kreditgivning vid sidan av banksystemet — genom finansieringsföretagen, genom finansiella lån direkt mellan företag och genom ökad användning av handelskrediter. Detta torde emellertid kompensera bara en mindre del av bortfallet. Företagens utgifter för investeringar och lageruppbyggnad och hushållens konsumtionsutgifter drabbas också, vilket kan vara en önskad eller — som ofta i fråga om investeringarna — en icke önskad effekt. En mycket betydande del av nedskärningen kompenseras emellertid genom ökad upplåning i utlandet. Något som också var det avsedda syftet 1969—70, 1974 och 1976.

Utlåningsreglering är ett instrument som kan användas i selektivt syfte, genom att lagen tillåter att "skilda regler (ges) för utlåning eller garanti-förbindelser avseende olika ändamål". Vid samtliga tillfällen då utlåningstak använts har också bostadsbyggnadskrediter undantagits. När utlåningsreglering enligt lagen infördes i oktober 1976 undantogs även, i praktiken, en serie lån med statlig garanti. Bakom detta låg emellertid inte någon ambitiös selektiv målsättning. Undantaget motiverades av dels att utlåningsbegränsningen var mycket hård (bankernas utlåning exkl. bostadsbyggnadskrediter tilläts inte öka under sexmånadersperioden oktober—mars) dels att undantagen var kvantitativt oväsentliga och inte skadade kreditbegränsningens allmänna effektivitet. Bankerna uppmanades även att så långt möjligt tillgodose kreditbehovet hos mindre företag för vilka utlandsfinansiering icke var ett rimligt alternativ.

Enligt fullmäktiges bedömning kan det väl tänkas att behovet att tillämpa utlåningsreglering skulle kunna bortfalla under perioder då vårt betalningsbalansläge icke erbjuder några problem. För närvarande är det dock nödvändigt att kunna påverka tillgången på kredit med större snabbhet och precision än användandet av de normala kreditpolitiska instrumenten medger, varför möjligheten att tillgripa utlåningsreglering inte kan undvaras.

Emissionskontroll

Emissionskontroll har tillämpats alltsedan början av 1950-talet i den formen att bankerna icke deltagit i emission av obligationer och förlagslån förrän riksbanken givit en klarsignal. Riksbankens granskning avser lånets belopp, räntesats och övriga villkor.

Emissionskontrollen har tillämpats i denna traditionella form under den nuvarande lagens giltighetstid. Beträffande dess omfattning kan nämnas att den gällt icke blott emissioner av obligationer och andra marknads-papper utan även reversupplåning av kreditaktiebolag. När det gäller graden av kontrollens effekt eller hårdhet kan sägas att sedan våren 1975 någon längre kö av industrilån inte förekommit. Någon övre gräns har inte heller satts för Industrikredits och Företagskredits upplåning.

Det bör dock tilläggas att detta inte inneburit att alla önskemål från industriföretag om obligationslån tillgodosetts. Behovet av en stor upplåning utom landet för att täcka underskottet i bytesbalansen har medfört att riksbanken i många fall hänvisat företag att tillgodose en del av sitt finansieringsbehov i utlandet. Det har då gällt våra stora, oftast exportinriktade företag och också projekt med mycket stora kapitalbehov som kärnkraftutbyggnaden.

Enligt fullmäktiges mening bidrar emissionskontrollen i dess nuvarande form till en från samhällsekonomisk synpunkt önskvärd allokering av kapitalmarknadens resurser till finansiering av utbyggnad av i första hand den utlandskonkurrerande tillverkningsindustrins produktionsapparat men också till exportens och jordbrukets finansiering. Kontrollen över räntesatser och övriga lånevillkor fyller också en funktion som knappast kan helt ersättas av marknadsprusbildning på en marknad som domineras av ett mycket litet antal placerare. Därtill kommer, slutligen, behovet av ett instrument som ransonerar tillgången på långfristiga inhemska lån i syfte att förmå de stora företagen att i nödvändig grad utnyttja medel- och långfristiga upplåningsmöjligheter i utlandet.

Att emissionskontroll tillämpats utan att lagens regler i detta avseende behövt tillgripas gör givetvis inte dessa överflödiga; de utgör en nödvändig bakgrund. Däremot kan det sägas att erfarenheterna inte givit vid handen att en tillämpning av lagens regler skulle ha några fördelar jämfört med den traditionella metoden för kontrollen, som naturligt ansluter sig till en fortlöpande diskussion mellan riksbanken och det fåtal banker som är engagerade i emissionsverksamheten.

Allmän och särskild placeringsplikt

I lagen föres placeringsplikt, liksom utlåningsreglering och räntereglering, till de s. k. extraordinära kreditpolitiska medlen. I fråga om placeringsplikten hänvisas i förarbetena till lagen till att en lösning i första hand bör sökas genom överenskommelser eller rekommendationer med delegationen för bostadsfinansiering eller riksbanken som agerande å den statliga sidan. Lagens bestämmelser skulle endast tillgripas om en lösning icke kunde nås på detta sätt.

Lagens regler har inte behövt tillämpas. För vart och ett av åren 1975 och 1976 ingicks överenskommelser mellan å ena sidan delegationen för bostadsfinansiering och å den andra bankföreningen, PK-banken, sparbanksföreningen och föreningsbankernas förbund. Därvid åtog sig bankerna dels att tillgodose byggnadskreditbehovet för projekt med statliga bostadslån och för nybyggnad av bostäder utan statliga lån dels att bidra till den slutliga finansieringen genom nettoförvärv av bostadsobligationer

till ett angivet belopp. Samtidigt utfärdade riksbanken rekommendationer till allmänna pensionsfonden om nettoförvärv av angivna belopp statsobligationer och bostadsobligationer och till försäkringsbolagen om en viss placeringskvot, där den prioriterade andelen utgjordes av summan av statsobligationer, bostadsobligationer, hypoteksbanksobligationer och vissa bostadslån. Inom denna summa angavs även ett belopp som skulle avse bostadsfinansiering.

För år 1977 har riksbanken utfärdat rekommendationer till försäkringsinstituten av samma slag som tidigare. Vid de inledande överläggningarna med delegationen för bostadsfinansiering framhöll bankerna att de av delegationen angivna kraven för byggnadskrediter och obligationsförvärv kunde tillgodoses utan någon formell överenskommelse. Förhandlingarna ajournerades därefter, men skall återupptagas om utvecklingen icke överensstämmer med denna förutsägelse.

Statens upplåningsbehov har under de senaste åren, med undantag för en tillfällig nedgång budgetåret 1975/76, visat en starkt stigande trend. Målet i fråga om säkerställandet av bostadsbyggandets finansiering är också oförändrat. Fullmäktige anser att det med dessa förutsättningar är nödvändigt att såväl den allmänna som den särskilda placeringsplikten kvarstår i den kreditpolitiska lagstiftningen.

Räntereglering

Räntereglering anges i lagen om kreditpolitiska medel som ett extraordinärt instrument. 1962 års ränteregleringslag framstod också som en utpräglad beredskapslag att utnyttjas under "utomordentliga omständigheter". Traditionellt följde bankinstitutens in- och utlåningsräntor riksbankens diskonto och räntesättningen på kapitalmarknaden bestämdes med utgångspunkt från räntesatsen på nyemitterade statsobligationer. Detta gav riksbanken ett starkt inflytande över räntesättningen på olika delar av kreditmarknaden, och en tillämpning av ränteregleringslagen kunde endast bli aktuell i mycket speciella situationer.

Detta stela mönster för räntesättningen har under senare år luckrats upp på flera områden. Inlåning i stora poster hos bankerna har utvecklats till en marknad, specialinlåningsmarknaden, med hård konkurrens och flexibel räntesättning med företag, kommuner, stiftelser och organisationer som placerrare och banker, finansieringsföretag, icke-finansiella företag och kommuner som låntagare. Bankernas utlåningsräntor har visat en tendens att glida uppåt i förhållande till diskontot och en liknande tendens kunde under en period iaktas hos försäkringsbolagens räntesättning på lån, där räntesatserna steg i förhållande till räntesatsen på nyemitterade obligationer. Det bör dock observeras att den starka uppgången i räntenivåerna från 1974 till största delen är resultatet av en medveten politik, som i allt högre grad påverkats av utvecklingen på den internationella kreditmarknaden.

Riksbanken har emellertid genom överenskommelser och rekommendationer sökt begränsa ränteglidningen i bankernas och kapitalmarknadsinstitutens räntesatser. För bankinstitutens del har dessa avsett den genomsnittliga räntesatsen vid utlåning till allmänheten. Härvid har förutsatts att villkoren för bostadsbyggnadskrediter inte skulle ändras, men i övrigt har riksbanken undvikit att ingripa i bankernas fördelning av räntehöjningarna. För försäkringsbolagens del har den ränterekommendation som efter samråd med riksbanken utfärdas av bolagens s. k. räntedelegerade ändrats från att avse minimiräntor till att avse en enda räntesats eller

ett intervall. Enligt fullmäktiges åsikt behövs möjligheten till räntereglering mer än tidigare för att ge myndigheterna det önskvärda inflytandet över ränteutvecklingen.

En fortsatt giltighet av lagens bestämmelser om räntereglering är behövlig även för att lösa ett specialproblem som uppstått hos de bostadsfinansierande kreditaktiebolagen.

Den tidigare gällande ränteregleringslagen omfattade inte räntesatser vid utlåning från hypoteksinstitut. Skälet härför var, enligt förarbetena till 1962 års ränteregleringslag, att man kunde påräkna att deras utlåningsräntor fastställdes med en sedvanemässigt bestämd marginal över deras upplåningskostnader. I 1974 års proposition citerade departementschefen detta uttalande, men anslöt sig till den allmänna principen att möjlighet att fastställa maximiräntor borde gälla alla kreditinstitut.

Under perioden 1966—74 emitterade de bostadsfinansierande kreditaktiebolagen obligationer med räntesatser bundna på 20 år (med en ensidig rätt för låntagaren att konvertera obligationslånet efter 10 år, vilket här saknar intresse). De lån som utlämnades från kreditaktiebolagen ger emellertid möjlighet att anpassa räntesatsen efter 10 år. Om räntenivån efter 10 år ligger högre än vid emissionstillfället kan bolagen följaktligen under de återstående åren tillgodogöra sig vinsten av en marginal mellan utlåningsränta och upplåningsränta och de synes fr. o. m. 1976 allmänt ha utnyttjat möjligheten att höja utlåningsräntorna.

Det överskott som uppstår härvid är betydande. De lån som utlämnades 1966 baseras på obligationer med en räntesats på 6,25—7 %; efter konverteringen 1976 löper de med en räntesats som motsvarar obligationsräntan 9,5 %. Om den genomsnittliga räntesatsen 1966—1974 uppskattas till 7 % och räntenivån 1976—1984 blir 9,5 % blir överskotten under denna period 2 800 mkr. Möjligheterna till överskott finns kvar, i avtagande grad, till 1994. Dessa överskott tillfaller till större delen de kreditaktiebolag som icke längre är engagerade i bottenlånggivning till bostäder och vilkas lånestock, successivt och sedan överskotten upphört, övertages av Svensk Bostadsfinansiering (BOFAB). Stadshypotekskassan däremot har under 1966—1974 arbetat med samma räntebindningskonstruktion på utlåningssidan och upplåningssidan. Sedan 1974 har alla de obligationsemitterande bostadsinstituten tillämpat en räntekonstruktion med räntejustering efter tio år för både obligationer och fastighetslån, som inte ger möjlighet till överskott av ovan beskrivna slag.

Redan under 1976 och 1977 har de berörda kreditaktiebolagens överskott genom den högre räntemarginalen varit betydande, men beloppen stiger kraftigt fr. o. m. 1978. Åtminstone från 1978 kommer också dessa överskott till sin största del att betalas av staten genom räntegarantisystemet. I denna situation har riksbanken för avsikt att, i samråd med bostadsmyndigheterna, ta upp diskussioner med de berörda kreditaktiebolagen om ett genomförande av principen att räntan på utlämnade lån skall med en mindre marginal vara anknuten till räntan på de underliggande obligationslånen. Det kan inte uteslutas att räntereglering enligt lagen om kreditpolitiska medel kan behöva tillämpas för att nå detta syfte.

Övriga frågor

Riksbanken har i de fall lagen tillämpats även angett omfattningen av *uppgiftsplikten*. Däremot har i övriga fall, då riksbanken hemställt om uppgifter, uppgiftsskyldigheten icke behövt åberopas, något som naturligtvis icke får tolkas så att uppgiftsskyldighet enligt lagen icke är erforderlig.

Riksbanken kan kontrollera att begärda uppgifter inkommer och att de är konsistenta såväl med andra till riksbanken lämnade uppgifter som med andra kända data, t. ex. de som publiceras av tillsynsmyndigheter. Däremot saknar riksbanken möjlighet att använda vitcsföreläggande mot kreditinstitut som icke lämnar begärd uppgift. Riksbanken kan icke heller gå igenom institutets bokföring för att kontrollera lämnade uppgifter eller undersöka om dessa påverkats av skentransaktioner i syfte att kringgå fastställda regler.

Propositionen hänvisar i detta sammanhang till samarbete mellan riksbanken och tillsynsmyndigheterna vid utformningen av föreskrift enligt lagen och vid kontroll av dess efterlevnad. Fullmäktige vill framhålla betydelsen av ett sådant samarbete. Viss kontroll av lämnade uppgifter erfordras, även om det är osannolikt att ett kreditinstitut medvetet skulle lämna felaktiga rapporter. Exempel finns däremot på att tillämpningsföreskrifterna missuppfattats liksom på att ett institut genomfört skentransaktioner av antytt slag. Tillsynsmyndigheternas erfarenheter grundade på en närmare kontakt med kreditinstitutens rörelse och deras speciella befogenheter måste utnyttjas vid tillämpningen av lagen.

Avslutningsvis vill fullmäktige ta upp frågan om lagens *giltighetstid*. I sitt yttrande över betänkandet "Kreditpolitiska medel" anslöt sig fullmäktige (majoriteten) till utredningens förslag att den kreditpolitiska lagstiftningen skulle göras permanent. Riksdagens beslut blev en treårig giltighetstid. Motiven härför har återgivits i inledningen till denna skrivelse.

I vad avser en omprövning mot bakgrund av erfarenheterna torde tre år vara en lämplig giltighetsperiod. 1974 års finansutskott hänvisade emellertid också till vissa pågående utredningar, bl. a. kapitalmarknadsutredningen. Dennas slutbetänkande torde föreligga under senare delen av år 1977. I propositionen aviserade departementschefen också sin avsikt att tillkalla en utredning för att utarbeta förslag för bl. a. finansieringsföretagens införande under den kreditpolitiska lagstiftningen. En utredning med detta syfte har sedan tillsatts, och dess betänkande väntas likaledes publiceras under hösten 1977. Dessa utredningars förslag kan medföra att förändringar i den kreditpolitiska lagstiftningen kommer att aktualiseras under år 1978. Det finns därför skäl att idag förlänga lagens giltighetstid med endast ett år.

Fullmäktige får under återopande av vad som ovan anförts hemställa att regeringen måtte föreslå riksdagen att förlänga giltighetstiden av lagen om kreditpolitiska medel. Fullmäktige finner inte skäl att i detta sammanhang ta upp några förändringar i lagens lydelse. Beträffande giltighetstiden har fullmäktige pekat på att tre år från allmän synpunkt är en lämplig period, men att särskilda skäl motiverar att giltighetstiden nu begränsas till utgången av år 1978.

Stockholm som ovan

Å Fullmäktiges vägnar

ALLAN HERNELIUS

T AF JOCHNICK

