

Regeringens proposition

1978/79: 47

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

beslutad den 26 oktober 1978.

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

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

INGEMAR MUNDEBO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att giltighetstiden för lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel förlängs med tre år, dvs. till utgången av år 1981.

Förslag till

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

Härigenom föreskrivs att lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel, som gäller till utgången av år 1978, skall äga fortsatt giltighet till utgången av år 1981.

EKONOMIDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1978-10-26

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Friggebo, Wirtén, Huss, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Cars, Gabriel Romanus, Tham, Bondestam

Föredragande: Statsrådet Mundebo

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. Giltighetstiden begränsades till tre år, dvs. till utgången av år 1977. Den har sedan förlängts med ytterligare ett år och gäller till och med den 31 december 1978 (prop. 1977/78: 33, FiU 1977/78: 8, rskr 1977/78: 66, SFS 1977: 1098).

I skrivelse den 8 juni 1978 har fullmäktige i riksbanken hemställt att regeringen föreslår riksdagen att förlänga giltighetstiden för lagen om kreditpolitiska medel med tre år, dvs. till utgången av år 1981, och att lagen kompletteras på det sätt som finansieringsbolagskommittén (Fi 1975: 08) har föreslagit. I betänkandet (SOU 1977: 97) Finansieringsbolag har kommittén föreslagit att vissa kreditpolitiska medel skall kunna tillämpas på sådana kreditinstitut, som enligt kommitténs bestämning utgör finansieringsbolag och med dessa jämställda företag. Skrivelsen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

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, Folksam, Svenska bankföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska sparbankföreningen och Sveriges föreningsbankers förbund.

Svenska bankföreningen, Svenska sparbankföreningen och Sveriges föreningsbankers förbund (bankorganisationerna) har avgett gemensamt yttrande. Bankorganisationerna har uppgett att Föreningsbankernas Bank, Post- och Kreditbanken, PK-banken och Sparbankernas Bank har anslutit sig till detta yttrande.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

2 Lagens innehåll

Lagen om kreditpolitiska medel (prop. 1974: 16§) är en fullmaktslag. Den ger regeringen befogenhet att på framställning av fullmäktige i riksbanken förordna att riksbanken får använda kreditpolitiskt 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 har 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 beräk-

ning 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 stads- hypotekskassa, 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 Föreningsbankernas 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. centralkassa har tagits upp som likvida medel. För de nämnda båda bankerna kan riksbanken emellertid föreskriva högre likviditetskrav än det annars gällande maximitalet 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 ineliggande kassa. Bankinstituts medel på checkräkning i riksbanken jämte så stor del av ineliggande 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 ineliggande 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. Den-

na 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 allmän placeringsplikt 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 §§). Riksbanken förutsätts enligt prop. 1974: 168 (s. 177 och 200) vid denna fördelning samråda med bostadsmyndigheterna och 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 Föredragandens överväganden

Lagen om kreditpolitiska medel utgör den författningsmässiga grundvalen för den kreditpolitiska regleringen. 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. Giltighetstiden begränsades på förslag av riksdagens finansutskott till tre år, dvs. till utgången av år 1977. Utskottet ansåg att riksdagen där efter borde få tillfälle att ta ställning till den kreditpolitiska lagstiftningens innehåll och utformning mot bakgrund av de erfarenheter som man efter hand vinner. Vidare ansågs det vara värdefullt med hänsyn till pågående utredningsarbete av bl. a. kapitalmarknadsutredningen (Fi 1969: 59) att riksdagen inom ej alltför lång tid på nytt fick pröva lagstiftningen (FiU 1974: 39, rskr 1974: 357).

Genom beslut av riksdagen hösten 1977 har lagens giltighetstid förlängts med ett år till utgången av år 1978 (prop. 1977/78: 83, FiU 1977/78: 8, rskr 1977/78: 66, SFS 1977: 1098). Till stöd för en endast ettårig förlängning hänvisades till pågående utredningsarbete av kapitalmarknadsutredningen och finansieringsbolagskommittén (Fi 1975: 08).

Kapitalmarknadsutredningen har numera avlämnat sitt slutbetänkande (SOU 1978: 11—13) Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Betänkandet innehåller förslag till olika ändringar av reglerna om kapitalmarknadens institutioner. I den kreditpolitiska lagstiftningen föreslås endast en ändring i reglerna om likviditetskrav vilken har samband med föreslagna ändringar i bostadsfinansieringssystemet. Finansieringsbolagskommittén föreslår i betänkandet (SOU 1977: 97) Finansieringsbolag att företag som sysslar med vissa slag av finansiering — finansieringsbolag — förs in under den kreditpolitiska lagstiftningen och att de kredit-

politiska medlen likviditetskrav, utlåningsreglering och räntereglering skall kunna tillämpas på dem. De båda betänkandena har remissbehandlats under våren 1978 och ett omfattande remissmaterial föreligger. Ärendena bereds f. n. inom ekonomidepartementet.

Riksbanksfullmäktige har i sin skrivelse till regeringen tagit upp frågan om ny förlängning av giltighetstiden för lagen om kreditpolitiska medel. I samband med att fullmäktige förra året hemställde att lagens giltighetstid skulle förlängas till utgången av år 1978 redogjorde de för kreditpolitikens uppgifter och medel under de senaste åren (se skrivelse den 9 juni 1977, intagen som bilaga till prop. 1977/78: 33). Fullmäktige anser att den samhällsekonomiska bilden inte har ändrats, sedan nämnda redogörelse lämnades. Enligt fullmäktiges mening är det nödvändigt att även i fortsättningen kunna utnyttja lagens bestämmelser. Fullmäktige föreslår därför att lagens giltighetstid förlängs med tre år, dvs. till utgången av år 1981.

Remissinstanserna har tillstyrkt eller i och för sig inte haft något att erinra mot att lagens giltighetstid utsträcks ytterligare. Bankorganisationerna har dock gått med på en förlängning endast under förutsättning att lagen och dess tillämpning ändras i några avseenden.

För egen del får jag anföra följande.

Sveriges ekonomiska läge har förbättrats sedan hösten 1977, då giltighetstiden för lagen om kreditpolitiska medel förlängdes. Förbättringen har kommit till uttryck i sänkt inflationstakt, minskade underskott i de utrikes betalningarna och en minskning av de tidigare alltför stora varulagren. Till följd av den svaga internationella konjunkturen, den pågående avvecklingen av överlagren samt den svaga utvecklingen av industriproduktionen har dock arbetslösheten ökat. I och med att exporten tar fart och lagren utförsäljs kommer industriproduktionen emellertid åter att öka. Sysselsättningsläget kommer då gradvis att förbättras.

Trots det förbättrade ekonomiska läget är det viktigt att hålla en hög kreditpolitisk beredskap med tillgång till olika kreditpolitiska instrument.

Finanspolitiken som syftar till att stimulera en svag inhemsk efterfrågan innebär stora budgetunderskott. Dessa leder till att likviditeten ökar inom den svenska ekonomin. Om inte denna likvidisering kan begränsas genom en aktiv penningpolitik medför den stora risker för den fortsatta stabiliseringen, först för betalningsbalansen genom sin effekt på kapitalrörelserna och förr eller senare för pris- och löneutvecklingen.

Riskerna av en alltför hög likviditet är så mycket allvarigare som Sverige har att räkna med underskott i de löpande utrikes betalningarna under ytterligare en följd av år. Vårt beroende av den internationella kreditmarknaden har ökat genom de utlandsskulder som har ackumulerats under de senaste åren med underskott i bytesbalansen. Underskotten medför också särskilda krav på kreditpolitiken. Den måste

utformas så att industrin får tillgång till krediter i den utsträckning som är nödvändig för att företagen skall kunna bygga ut sin produktionskapacitet.

Mot bakgrund av det nu sagda finner jag att de ekonomiska problem vi fortfarande har att bemästra kräver att det finns en kreditpolitisk beredskapslagstiftning att tillgå. I likhet med riksbanksfullmäktige anser jag därför att giltighetstiden för lagen om kreditpolitiska medel bör förlängas med tre år, dvs. till utgången av 1981.

I samband med att riksbanksfullmäktige förra året hemställde om förlängning av lagens giltighetstid redogjorde fullmäktige för sina erfarenheter av tillämpningen av de kreditpolitiska medlen. Fullmäktige fann att lagen i stort sett motsvarade det behov av regleringsinstrument som föreligger på området. I det sammanhanget fann fullmäktige inte skäl att ta upp frågan om ändringar i lagen. Vissa banker och bankorganisationer framförde emellertid kritik mot både lagen och dess tillämpning. De ansåg att en utvärdering av erfarenheterna samt en översyn av lagen och tillämpningen av den borde genomföras. Med anledning av detta framhöll föredragande statsrådet (prop. 1977/78: 33 s. 13) att han med hänsyn till pågående utredningsarbete inte då var beredd att förorda några ändringar i lagstiftningen eller att ta ställning till hur omfattande en kommande översyn av lagstiftningen behövde vara.

Riksbanksfullmäktiges inställning är fortfarande att behov av lagändring inte föreligger utom såtillvida att de s. k. finansieringsbolagen i enlighet med finansieringsbolagskommitténs förslag bör omfattas av den kreditpolitiska lagstiftningen. Flera remissinstanser, bl. a. bankorganisationerna, har på nytt framfört kritiska synpunkter på lagen och dess tillämpning. De föreslår att lagen omgående ändras på vissa punkter och begär vissa klarläggande uttalanden om lagens innebörd och tillämpning. Ett annat förslag är att en utredning tillsätts för att göra en översyn av lagen.

Bankorganisationerna m. fl. föreslår att emissionskontrollen skall ändras till ett extraordinärt kreditpolitiskt medel, som får användas endast om synnerliga skäl föreligger och endast för en tid av högst ett år. Vidare föreslås att rätt till besvär över riksbanksfullmäktiges beslut skall införas, åtminstone i ärenden om straffavgifter. Kritik framförs mot att riksbanken använder sig av sådana rekommendationer till kreditinstituten som anses i vissa fall sträcka sig längre än vad som skulle vara möjligt, om det hade varit fråga om direkt tillämpning av regeringens förordnande om kreditpolitiskt medel.

Bankorganisationerna anhåller att riksdagen i samband med detta lagstiftningsärende skall göra uttalanden av följande innehåll. Riksbankens allmänna kreditpolitik skall ges sådan inriktning att behovet av att utnyttja lagens tvångsmedel för styrning av kapitalströmmarna minskar. Utlåningsreglering eller överenskommelser av motsvarande innebörd får

användas endast under så lång tid som är oundgängligen nödvändigt och får inte bli ett normalt inslag i kreditpolitiken. Riksbankens emissionskontroll i dess nuvarande utformning skall upphöra och ersättas av ett friare samrådssystem mellan kapitalmarknadens parter. Den räntekontroll som riksbanken utövar över bankernas utlåning och som en följd därav också över deras inlåning skall upphöra i sin nuvarande form och principen om räntereglering som en extraordinär åtgärd, avsedd för korta perioder, skall återupprättas.

Enligt bankorganisationerna bör vissa allmänna rättsgrundsatser tillämpas vid riksbankens användning av kreditpolitiska medel. Varje av riksbanken påfordrad överenskommelse, rekommendation eller annan åtgärd av riksbanken avseende de medel, som regleras i lagen om kreditpolitiska medel, måste överensstämma med syftet med lagen och kunna rymmas inom ramen för lagen. Särskilda möjligheter bör enligt bankorganisationerna skapas för kreditinstituten att få framföra synpunkter till riksdagens finansutskott, innan utskottet tar ställning till riksbankens årliga verksamhetsberättelse.

Delegationen för bostadsfinansiering har tidigare framfört förslag om ändring i bestämmelserna om särskild placeringsplikt (se prop. 1977/78: 33 s. 11). Delegationen föreslår nu ett förtydligande om när förutsättningarna för förordnande om särskild placeringsplikt skall anses uppfyllda.

Kapitalmarknadsutredningen föreslår som jag tidigare har antytt endast en mindre ändring i lagen om kreditpolitiska medel för att justera bestämningen av vad som räknas som likvida medel vid likviditetskrav. Utredningen diskuterar emellertid också den svenska kreditpolitiken. Utredningen har därvid en marknadsekonomisk utgångspunkt. Den tar bl. a. upp den kritik som har riktats mot kreditpolitiken och som går ut på att politiken har innehållit ett alltför stort element av kreditransonering och att detta har lett till ogynnsamma effekter på resursfördelningen. Utredningens slutsats efter en genomgång av den förda räntepolitiken är närmast att påståendena om de ogynnsamma verkningar på resursfördelningen, som ett begränsat inslag av kreditransonering har, inte bör överdrivas. Ett sådant inslag kan tvärtom enligt utredningens mening ha positiva effekter på denna fördelning i situationer, där jämviktsrörelsen skulle vara mycket hög. Det understryks dock att det är viktigt att räntenivån relativt väl anpassar sig till den stramhet som råder på kreditmarknaden. Svängningarna i räntenivån bör därför inte hämmas av krav på låga lånekostnader för prioriterade projekt.

Kapitalmarknadsutredningens betänkande och remissyttrandena över detta beräknas kunna läggas till grund för en proposition till riksdagen först efter årsskiftet 1978/79. Vad utredningen har föreslagit och anfört i fråga om användningen av kreditpolitiska medel har nära samband med utredningens förslag i övrigt. Med hänsyn härtill — och då inte

heller någon särskild omständighet talar mot det — anser jag att övervägandena med anledning av utredningens synpunkter på kreditpolitiken kan anstå till nämnda proposition.

På det material som nu föreligger bedömer jag det inte vara möjligt att i denna proposition ta slutlig ställning till de nyss berörda kraven på ändringar i lagen om kreditpolitiska medel. Jag är därför inte beredd att nu förorda några sådana ändringar. I fråga om bankorganisationernas begäran om vissa uttalanden om tillämpningen av lagen vill jag framhålla att det enligt de nu gällande bestämmelserna ankommer på riksbanken att svara för hur den kreditpolitiska regleringen tillämpas. I samband med att regeringen meddelar förordnande om att riksbanken får använda kreditpolitiskt medel kan regeringen enligt lagen begränsa förordnandet på olika sätt. När regeringen har utfärdat ett sådant förordnande, är det emellertid riksbanken som meddelar de föreskrifter som behövs för användningen av det kreditpolitiska medlet i fråga. Enligt lagen är det således riksbanken som har ansvaret för lagtillämpningen. Regeringen kan inte gripa in och påverka tillämpningen. Vill riksdagen få till stånd en ändring av tillämpningen av lagen, kan riksdagen inte påbjuda detta på annat sätt än genom normgivning. Huruvida det finns anledning att genom lagstiftning ändra tillämpningen kan inte avgöras utan föregående utredning. Riksdagen har emellertid möjlighet att i samband med den årliga granskningen av riksbankens förvaltningsberättelse framföra synpunkter beträffande riksbankens verksamhet på det kreditpolitiska området. Jag vill framhålla att förvaltningsberättelsen brukar innehålla en utförlig redogörelse för den under det gångna året förda kreditpolitiken.

Frågan om ändring av den kreditpolitiska lagstiftningen inrymmer svåra problem som måste belysas och övervägas närmare. Jag har tidigare berört den omfattande utlansupplåningen under senare år. Genom denna har vårt beroende av de internationella kreditmarknaderna ökat. Sverige befinner sig därför nu i en annan kreditpolitisk situation än när 1974 års lag om kreditpolitiska medel utformades. Dessutom är lagen främst ett resultat av en rent teknisk översyn av tidigare kreditpolitiska lagar som tillkom i början av 1960-talet. Med hänsyn till dessa omständigheter avser jag att föreslå regeringen att tillkalla en utredning för att se över den kreditpolitiska lagen och dess tillämpning från mera allmänna utgångspunkter. Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt och utredningen bör vara oförhindrad att lägga fram delförslag till ändringar i lagen.

Vad gäller finansieringsbolagskommitténs förslag om att finansieringsbolagen skall föras in under den kreditpolitiska lagen, såvitt avser likviditetskrav, utlåningsreglering och räntereglering, anser jag att slutlig ställning inte bör tas till förslaget, förrän den blivande utredningen har gjort en översyn av lagen. Vid översynen bör självfallet finansieringsbolags-

kommitténs förslag och remissbehandlingen av detta övervägas. Möjligheten att på grund av ett delförslag tidigare föra in finansieringsbolagen under den kreditpolitiska lagen i något eller några hänscenden bör dock stå öppen. Kommittén har också föreslagit att finansieringsbolagens verksamhet skall regleras i en särskild lag, enligt vilken bolagen ställs under tillsyn m. m. Proposition på grundval av kommitténs förslag i den delen beräknas efter lagrådsremiss kunna lämnas till riksdagen våren 1979.

I fråga om kreditförsörjningen till bostadsbyggandet vill jag framhålla att det rådande systemet med årliga överenskommelser mellan delegationen för bostadsfinansiering och bankinstitutet i stort sett har fungerat tillfredsställande. Under år 1977 uppstod emellertid störningar i kreditförsörjningen. Sådana störningar kan äventyra bostadsbyggnadsprogrammen och utsätta sysselsättningsplaneringen för stora påfrestningar. Det kan enligt min mening sättas i fråga om reglerna om särskild placeringsplikt f.n. har den bästa utformningen för en snabb och smidig fördelning av byggnadsprojekten när det finns behov av ett ingripande från regeringens och riksbankens sida. Med hänsyn härtill är det påkallat att frågor rörande bl. a. den särskilda placeringsplikten enligt den kreditpolitiska lagen behandlas med förtur vid den kommande översynen.

4 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.

5 Beslut

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

Bilaga I

1978-06-08

Till Regeringen

I en skrivelse daterad den 9 juni 1977 hemställde fullmäktige att regeringen måtte föreslå riksdagen att förlänga giltighetstiden för lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel. Fullmäktige utvecklade härvid skälen för en sådan förlängning. Med hänvisning till att de förslag som då väntades från kapitalmarknadsutredningen och finansieringsbolagskommittén skulle kunna medföra behov av ändringar i lagen, föreslog fullmäktige att giltighetstiden begränsades till utgången av år 1978.

I propositionen 1977/78: 33 föreslog regeringen riksdagen att giltighetstiden för lagen skulle förlängas med ett år till utgången av år 1978. Riksdagen beslöt i enlighet härmed (FiU 1977/78: 8, rskr 66, SFS 1977: 1098). Fullmäktige vill nu ta upp frågan om en ytterligare förlängning av lagen.

De allmänna motiven för lagstiftningen redogjorde fullmäktige utförligt för i tidigare nämnda skrivelse. Den samhällsekonomiska bilden har sedan dess inte ändrats utan nödvändigheten av att även i fortsättningen kunna utnyttja lagens bestämmelser kvarstår med oförminskad styrka.

Såväl kapitalmarknadsutredningen som finansieringsbolagskommittén har nu avlämnat sina förslag. Enligt fullmäktiges mening motiverar kapitalmarknadsutredningens förslag inte någon ändring i sak av lagstiftningen. I sitt remissvar på finansieringsbolagskommitténs betänkande har fullmäktige understrukt vikten av att kommitténs förslag genomföres.

Mot bakgrund av ovanstående får fullmäktige hemställa att regeringen måtte föreslå riksdagen att förlänga giltighetstiden av lagen om kreditpolitiska medel med tre år, dvs. till utgången av år 1981, och att lagen därvid kompletteras på det sätt som finansieringsbolagskommittén föreslagit.

Stockholm som ovan

Å Fullmäktiges vägnar:

Torsten Bengtson

T. af Jochnick

Bilaga 2

Sammanställning av remissyttrandena

Remissinstanserna har tillstyrkt eller i och för sig inte haft något att erinra mot att giltighetstiden för lagen om kreditpolitiska medel förlängs. Bankernas organisationer har dock som förutsättning för en förlängning angett att vissa förslag till ändringar i lagen och dess tillämpning väsentligen beaktas. Förslagen går bl. a. ut på att förordnande om emissionskontroll endast skall få meddelas om synnerliga skäl föreligger och för en tid av högst ett år och att lagen kompletteras med en bestämmelse om rätt till besvär över riksbankens beslut om straffavgifter. Frågorna om att omvandla emissionskontroll till ett extraordinärt medel och om besvärsmätt tas upp även av andra remissinstanser.

Några remissyttranden innehåller i huvudsak endast att riksbankens framställning tillstyrks eller att inget finns att erinra mot den begärda förlängningen av lagens giltighetstid. Så är fallet med yttrandena från *försäkringsinspektionen*, *hustadsstyrelsen*, *fullmäktige i riksgäldskontoret* och *Folksam*.

Övriga remissinstanser har anfört följande:

Bankinspektionen: Inspektionen kan instämma i riksbanksfullmäktiges bedömning av nödvändigheten att även i fortsättningen utnyttja lagen och tillstyrker därför bifall till fullmäktiges hemställan om förlängning av lagens giltighetstid.

Som inspektionen anförde i sitt remissvar på riksbanksfullmäktiges hemställan 1977-06-09 om förlängning har inspektionen visserligen inte erfarit några olägenheter i fråga om tillämpning av lagen. Inspektionen kan emellertid inte underlåta att peka på de utomordentliga befogenheter som lagen ger och vill därför återigen aktualisera frågan om införande av besvärsmätt över riksbankens beslut enligt lagen. Verket, som i sitt yttrande 1974-03-04 över betänkandet "Kreditpolitiska medel" särskilt uppmärksammade besvärsmätt, anser det sålunda lämpligt att införandet av besvärsmätt överväges i samband med förlängningen av lagen.

I sitt yttrande 1978-03-15 över finansieringsbolagskommitténs betänkande "Finansieringsbolag" tog inspektionen ställning för de förändringar i lagen om kreditpolitiska medel som utredningen föreslog. Inspektionen anser det angeläget att de regeländringar som föranledes av nämnda betänkande införs i lagen i samband med förlängningen av giltighetstiden inte minst med hänsyn till att enligt inspektionens uppfattning så långt möjligt samma regler bör gälla för en banks kreditgivning vare sig banken lägger den i banken eller i ett sidobolag.

Inspektionen delar riksbanksfullmäktiges uppfattning att kapitalmarknadsutredningens förslag inte motiverar någon ändring i sak av lagen.

AP-fonden: Fondstyrelserna vill erinra om att de i sitt den 5 juni 1978 avgivna yttrande över kapitalmarknadsutredningens förslag ifrågasatt om en emissionskontroll erfordras i alla lägen. Styrelserna anförde vidare.

"Styrningen av den prioriterade sektorn sker i och för sig inte genom emissionskontrollen, utan genom andra kreditpolitiska medel. Inte heller

räntebildningen på just obligationsmarknaden torde förutsätta utövan-
det av en emissionskontroll; riksbanken övervakar ju räntebildningen
på hela kreditmarknaden, till största delen utan emissionskontroll. Dessa
skäl gör att fondstyrelserna ifrågasätter utredningens fasthållande vid
emissionskontrollen som ett varaktigt inslag i kreditpolitiken.

Fondstyrelserna vill peka på att ett alternativ till emissionskontrollen
i dess nuvarande tillämpning t. ex. skulle kunna utgöras av en ramstyr-
ning från riksbanken. Härvid skulle riksbanken ange ramar för närings-
livets obligationsupplåning. På motsvarande sätt skulle riksbanken om
så bedöms erforderligt kunna ange det ränteintervall inom vilket sådana
obligationer får emitteras.

För den andra oprioriterade sektorn, kommunerna, är antalet obliga-
tionslån så få, att en sådan ramstyrning kanske inte skulle vara naturlig.
Det kan dock ifrågasättas om inte de tre å fyra kommuner som i dag
emitterar egna obligationslån i likhet med övriga kommuner även skulle
kunna utnyttja reverslån. De båda kommunfinansierande institutens
obligationsupplåning torde det inte föreligga några svårigheter att in-
passa i en friare och mer marknadsanpassad ordning.”

— I anslutning härtill förtjänar erinras om att redan vid tillkomsten
av 1962 års kreditpolitiska lagstiftning, angav dåvarande departements-
chefen att emissionskontrollen ger anledning till betänkligheter främst
i sin egenskap av detaljreglering som kräver ställningstaganden till en-
skilda fall.

Fondstyrelserna vill vidare erinra om att styrelserna i sitt den 5 mars
1974 avgivna yttrande över det förslag som ligger till grund för lagen
om kreditpolitiska medel (jämför prop. 1974: 168 s. 97), starkt ifråga-
satte behovet av en emissionskontroll av andra skuldebrev än obligatio-
ner och förlagsbevis. Styrelserna angav att om en emissionskontroll av
övriga skuldebrev, såsom reverslån, skulle komma att tillgripas, skulle
detta innebära att den av statsmakterna åsyftade handlingsfriheten för
fondstyrelserna blev illusorisk.

Fondstyrelserna har tolkat vad föredragande statsrådet anförde vid
förlängningen år 1977 av lagens giltighetstid så, att en översyn av lag-
stiftningen förutskickades, dock att omfattningen av en översyn inte då
kunde bedömas. Enligt styrelsernas mening finns skäl för att en sådan
översyn kommer till stånd, varvid bl. a. bör prövas vad styrelserna —
i likhet med flertalet andra remissinstanser — anförut bl. a. om emissions-
kontrollen. I avbidan på resultatet av en sådan översyn synes det natur-
ligt att giltighetstiden för lagen om kreditpolitiska medel förlängs en-
dast med ett år i taget.

Delegationen för bostadsfinansiering: Delegationen tillstyrker i de
delar som rör bostadsbyggandets finansiering riksbanksfullmäktiges för-
slag om förlängning av giltighetstiden för lagen om kreditpolitiska me-
del. Delegationen anser dock att det finns skäl att förtydliga förutsätt-
ningarna för den särskilda placeringsplikten i syfte att underlätta till-
lämpningen av denna plikt. Vid överväganden om behovet av att ev.
förordna om särskild placeringsplikt har nämligen delegationen funnit
att förutsättningarna för att tillämpa placeringsplikten är så oklart ut-
formade att ett förtydligande behövs för att åstadkomma en effektiv
tillämpning.

Förordnande om särskild placeringsplikt får meddelas endast om syn-
nerliga skäl föreligger (3 §). I prop. 1974: 168 Kreditpolitiska medel

(s. 176) anförde dåvarande departementschefen bl. a. att den särskilda placeringsplikten bör utnyttjas endast när det kan anses oundgängligen nödvändigt för att tillgodose bostadsbyggandets försörjning.

Om det med synnerliga skäl avses att allvarliga störningar i bankernas byggnadskreditgivning måste föreligga och att förhandlingarna mellan bankerna och delegationen om dessa störningar måste ha slutförts, kan den situationen uppstå att bostadsbyggandet redan försenats i betydande omfattning när placeringsplikten får tillämpas på enskilda ärenden. Det kan nämligen bli fråga om en tidrymd om ca 1—2 månader mellan tidpunkterna för uppkomna kreditvärigheter och meddelande om förordnande av särskild placeringsplikt. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av erfarenheterna av tillämpningen av 1977 års överenskommelse har delegationen ansett att synnerliga skäl skall anses föreligga när det finns risk för att förhandlingar mellan bankerna och delegationen inte leder till avsett resultat, dvs. att trygga kreditförsörjningen till det statsbelånade bostadsbyggandet. Även om delegationen således anser att dessa förutsättningar redan nu är tillräckliga för ett förordnande om placeringsplikt bör ett förtydligande härom göras i en kommande proposition om förlängd giltighetstid för lagen om kreditpolitiska medel.

Delegationen vill slutligen erinra om delegationens yttrande över riksbanksfullmäktiges framställning år 1977 om förlängning av lagen. I yttrandet framhöll delegationen att den särskilda placeringsplikten bör vara tillämplig för samtliga de projekt där statligt bostadslån kan utgå och för vilka kommunal borgen eller annan säkerhet som är godtagbar enligt banklagens mening föreligger.

Bankorganisationerna: I samband med lagens tillkomst år 1974 uttalade riksdagens finansutskott att syftet med den då beslutade begränsningen av lagens giltighetstid främst var att "riksdagen bör få tillfälle att ta ställning till den kreditpolitiska lagstiftningens innehåll och utformning mot bakgrunden av de erfarenheter som man efter hand vinner". I yttranden över 1977 års skrivelse ansåg bankorganisationerna att en grundlig prövning av erfarenheterna av lagens tillämpning erfordrades. I regeringens proposition 1977/78: 33 om fortsatt giltighet av lagen gjordes ingen närmare utvärdering av lagen; som skäl härför åberopades då pågående utredningar.

Bankorganisationerna anser att riksbankens skrivelser 1977 och 1978 inte utgör tillräckligt underlag för riksdagens ställningstagande enligt ovan. På grund härav finner bankorganisationerna det nödvändigt att i detta yttrande förhållandevis utförligt redovisa de erfarenheter som vunnits under de tre och ett halvt år som lagen gällt.

Allmänna synpunkter på riksbankens kreditpolitik. Den kreditpolitiska lagstiftningen ligger till grund för utformningen av den kreditpolitik som i olika lägen måste tillämpas. De synpunkter som framförs nedan gäller inte i första hand lagstiftningen som sådan utan den praktiska tillämpningen som den i olika avsnitt fått.

Riksbanken har under en lång följd av år fört en kreditpolitik som i hög grad byggt på regleringar och restriktioner beträffande kreditinstitutens verksamhet. En del av dessa åtgärder — exempelvis kassakrav, likviditetskrav, utlåningsreglering — har riksbanken vidtagit med direkt stöd av lagen om kreditpolitiska medel (eller de lagar som tidigare gällde på detta område). Vissa andra åtgärder — exempelvis emissionskontroll, räntereglering, styrning av obligationsplaceringar — har riksban-

ken genomfört i form av "rekommendationer" till kreditinstituten utan att den kreditpolitiska lagen satts i kraft på dessa punkter. Ett flertal av dessa regleringsinstrument tillämpas permanent och parallellt med varandra. Visserligen varierar riksbanken vissa föreskrifter i tillämpningen, men regleringarna och restriktionerna som sådana kvarstår.

De långvariga och omfattande regleringar och restriktioner, som kommit att känneteckna den svenska kreditpolitiken, har inverkat negativt på kreditmarknadens möjligheter att fullgöra sin funktion som en effektiv förmedlare av kapital mellan långivare och låntagare, bl. a. därför att de medfört en överströmning av kapital från den organiserade kreditmarknaden till den s. k. grå kreditmarknaden. Dessa negativa effekter utvecklas närmare i de olika avsnitten i detta remissyttrande.

Eftersom ett flertal av riksbankens regleringar tillämpas i kombination med varandra och under lång tid, har kreditpolitiken utvecklats till ett mycket komplicerat nätverk av restriktioner. Detta system medför både för riksbanken och kreditinstituten stora svårigheter att bedöma effekterna av olika åtgärder. Svårigheterna att bedöma effekterna gäller både för samhällsekonomi och för kreditinstituten. En grundprincip för de kreditpolitiska medlen är, enligt förarbetena till lagen, att de skall tillämpas "konkurrensneutralt". Det är uppenbart, att det är omöjligt för riksbanken att manövrera det nuvarande nätverket av regleringsinstrument — och att variera procentsatser m. m. inom detta system — så att det slår konkurrensneutralt för olika kreditinstitut eller grupper av institut. Enligt bankorganisationernas uppfattning har kreditpolitikens effektivitet och överskådlighet minskat genom den detaljreglering som i många avseenden kommit till stånd.

Detsamma gäller i fråga om de långt drivna regleringarna på marknaden för långt kapital. Avsaknaden av en fungerande obligationsmarknad med deltagande även från hushållen och företagen har också inneburit att riksbanken inte kunnat utnyttja ett viktigt kreditpolitiskt instrument, nämligen att vid behov dra in likviditet genom försäljning av statspapper till allmänheten. Regleringen av den långa räntan har inte medgivit en sådan flexibilitet som krävs för en fungerande obligationsmarknad. Låntagarna har därigenom under långa perioder gynnats på spararnas och kapitalplaceringarnas bekostnad.

Det är inte bara utvecklingen mot en fungerande kapitalmarknad som försvårats genom den förda kreditpolitiken. På den korta marknaden, dvs. inlåningen och utlåningen i bankerna, leder den av riksbanken tillämpade snäva räntekontrollen till en betydande stelhet i strukturen på bankernas utlåning. Både produktutvecklingen och konkurrensen inom bankväsendet hämmas av riksbankens detaljreglering av bankernas räntesättning.

Riksbankens politik i dessa frågor har lett till att bankernas utlåningsräntor och inlåningsräntor ligger på en lägre nivå i förhållande till diskontot än vad som annars sannolikt skulle ha varit fallt. Liksom på kapitalmarknaden har låntagarna därmed gynnats och spararna missgynnats i motsvarande mån. Riksbankens räntereglering har vidare, i synnerhet när den kombinerats med kvantitativa utlåningsbegränsningar, inneburit en stimulans åt den grå kreditmarknaden. Ju större denna oorganiserade kreditmarknad blir, desto mera reduceras uppenbarligen riksbankens möjligheter att driva effektiv kreditpolitik.

Det är knappast möjligt att begränsa den grå marknaden genom ytterligare detaljregleringar. Ansträngningarna att hålla en så stor del av

kreditutbudet som möjligt inom den organiserade marknaden torde ha större utsikter att lyckas om kreditpolitiken kan genomföras med mindre inslag av ryckighet, kvantitativa utlåningsrestriktioner och reglering av räntan till nivåer som inte är marknadsmässiga.

Lagen om kreditpolitiska medel ger möjligheter till styrning av kapitalströmmar utan nämnvärd hänsyn till marknadskrav på förräntning och övriga villkor. Detaljregleringar och selektiva rekommendationer är emellertid extraordinära åtgärder som endast i undantagsfall bör komma i fråga.

Synpunkter på utformningen och tillämpningen av olika kreditpolitiska medel

Likviditetskrav

Förordnanden om likviditetskrav har alltsedan lagens ikraftträdande 1 januari 1975 gällt för affärsbanker och fr. o. m. juli 1976 även för sparbanker och föreningsbanker, medan flertalet övriga kreditpolitiska medel handlas genom överenskommelser med lagen som bakgrund.

Ett anmärkningsvärt inslag i likviditetskvotens sammansättning i Sverige är lagens föreskrift om att stats- och bostadsobligationer alltid skall räknas såsom likvida medel, trots att andrahandsmarknaden för obligationer i Sverige inte har den omfattning som fordras för att obligationer skall bli likvida tillgångar. Föreskriften att dessa obligationer alltid skall ingå i likviditetskvotens täljare är ett påtagligt selektivt inslag i en i övrigt generellt verkande metod att kontrollera en utlåningsökning.

Bankorganisationerna anser att en penningpolitik som i hög grad baseras på föreskrifter om likviditetskrav medför påtagliga nackdelar. När riksbanken vill påverka utvecklingen på kreditmarknaden, finns effektivare medel än likviditetskrav. Riksbanken kan åstadkomma en minskning av bankernas kreditkapacitet genom försäljning av obligationer eller andra statspapper till hushåll och företag, om förutsättningar för en fungerande obligationsmarknad föreligger.

Utlåningsreglering

Nackdelarna med utlåningsreglering är väl kända. Vid en strikt tillämpning stimuleras den s. k. grå kreditmarknaden. Varje period med utlåningstak innebär stor risk för uppkomsten av nya kreditgivare på denna marknad, en institutionalisering vilken fortsätter även under tider då utlåningsregleringen inte längre gäller.

En annan olägenhet med utlåningsreglering är att den, vid långvarig tillämpning, "fryser" rådande storleks- och konkurrensförhållanden mellan olika kreditinstitut.

Enligt lagen får förordnande om utlåningsreglering ges för högst ett år; enligt allmänna principer för myndighetsutövning får då inte heller en rekommendation av riksbanken om utlåningsreglering gälla för längre tid. De båda nämnda olägenheterna med utlåningsreglering kan dock uppkomma även med denna tidsbegränsning, särskilt om marknaden har anledning räkna med att detta kreditpolitiska medel tas i anspråk förhållandevis ofta.

Bankorganisationerna har förståelse för att utlåningstak kan behövas i ett krisläge, exempelvis vid omfattande valutautströmning. Principen om restriktiv tillämpning kommer också till uttryck i lagens krav på synnerliga skäl för tillgripande av detta kreditpolitiska medel. Bankorganisationerna anser emellertid mot bakgrund av de nyssnämnda olägenheterna att det i samband med förslag till riksdagen om förlängning av lagens giltighetstid bör uttalas, att utlåningsreglering och motsvaran-

de rekommendationer får användas endast under så lång tid som är oundgängligen nödvändigt och inte får bli ett normalt inslag i kreditpolitiken.

Bankorganisationerna ser det däremot som värdefullt, bl. a. för bankernas planering, att riksbanken vid sitt samråd med bankerna meddelar sin uppfattning om vad som är en lämplig ökningstakt för bankernas utlåning under olika perioder.

Emissionskontroll

På den svenska kapitalmarknaden finns för närvarande ett begränsat antal obligationsköpande institutioner. För att bredda kapitalmarknaden och bidra till en fungerande andrahandsmarknad är det angeläget att den tendens till innovation på obligationsmarknaden som funnits under senare år stimuleras. Nya upplåningsinstrument torde t. ex. kunna stimulera utbudet av långt kapital från hushåll och organisationer. För att möjliggöra detta krävs emellertid en flexiblare tillämpning av emissionskontrollen.

Statsuplåningen och bostadsfinansieringen har genom en av emissionskontrollen möjliggjord nedpressning av räntan förbilligats. Till stor del motverkas dessa "vinster" emellertid av förluster som drabbar allmänheten indirekt via de stora kapitalplaceringarna, dvs. AP-fonden, försäkringsbolagen och bankerna. AP-fondens avgiftsuttag måste höjas något snabbare än som skulle varit fallet i en friare kapitalmarknad. Försäkringstagare och banksparare har drabbats av högre premier respektive lägre inlåningsräntor. Låntagarnas av inflationen skapade överföringsvinster har förstärkts.

Svenska obligationsutgivares tillträde till utländska kapitalmarknader har inneburit en betydelsefull breddning av möjligheten att ta upp obligationslån. Den brist i kapitalmarknaden som legat i att låntagarna mött ett fåtal, eventuellt samordnade, kapitalplacerares krav har därmed minskat.

Mot bakgrund av ovanstående finner bankorganisationerna att övervägande skäl talar för att riksbankens nuvarande tillämpning av emissionskontrollen bör ersättas av ett annat och friare system med fortlöpande samråd mellan kapitalmarknadens parter. Detta kan givetvis ske utan att lagen ändras. Organisationerna anser emellertid att eftersom emissionskontroll är ett regleringsinstrument som vid långvarig tillämpning medför så allvarliga nackdelar på kapitalmarknaden, bör lagen ändras så att förordnande om emissionskontroll får meddelas endast om synnerliga skäl föreligger och då endast för en tid på högst ett år.

Räntereglering

Förordnande om räntereglering får enligt lagen meddelas endast om synnerliga skäl föreligger och skall begränsas till viss tid, högst ett år. Enligt lagens förarbeten (prop. 1974: 168 sid. 180) avses med synnerliga skäl tre särskilda fall, nämligen

- att det kan vara stabiliseringspolitiskt önskvärt att vid en kraftig kreditåtstramning undvika en okontrollerad och av spekulativa inslag förstärkt räntestegringsprocess,
- att det i en svag konjunktur kan vara behövt att utan en överdriven likviditetsökning och utan en inte önskvärd eftersläpning åstadkomma en låg, investeringsstimulerande räntenivå,
- att det måste anses vara ett allmänt intresse att räntenivån på inlåningssidan står i ett rimligt förhållande till avkastningen av banker-

nas tillgångar och att inlåningsräntornas struktur är överskådlig och inte missgynnar vissa grupper av sparare.

I förarbetena framhölls också att räntereglerande ingrepp borde 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". Detta motiverade ettårsregeln.

Riksbankens nuvarande räntereglering har gällt sedan våren 1974. Den grundas på "överenskommelser" med bankerna. Eftersom enligt allmänna principer för myndighetsutövning riksbanken när den påfordrar sådana överenskommelser inte får gå utöver lagens ram, är det i rådande situation påkallat att pröva om lagens förutsättningar för räntereglering föreligger.

Bankorganisationerna anser, att penningpolitiska skäl inte motiverar den nuvarande detaljerade och ständiga räntekontrollen från riksbankens sida. Kontrollen avser t. o. m. 100-dels procentenheter. I jämförelse med riksbankens möjligheter att styra ränteförändringar med diskonkot framstår betydelsen av eventuell annan "ränteglidning" som försumbar under rimliga antaganden. Inte heller hänsynen till ränterelationen mellan korta och långa marknaden motiverar räntestyrningen. Beträffande övriga eventuella motiv — t. ex. önskan att förhindra en oskälig vinstutveckling hos bankerna — är det osäkert om räntöverskottet i banksektorn skulle öka eller minska vid en slopad räntekontroll. Konkurrensen bankerna emellan är synnerligen stark. Denna konkurrens utövas inte minst med prisvapnet. Utvecklingen i bankväsendet mot större likhet mellan de olika bankgrupperna har också ökat konkurrensen. Det är därför inte givet att en fri räntesättning mera avsevärt skulle påverka utlåningsräntans höjd och i varje fall skulle effekterna inte begränsas enbart till utlåningsräntorna. Om utlåningsräntorna skulle stiga, är det sannolikt att den ökande konkurrensen om inlåningsmedlen skulle höja förräntningen även på dessa. Riksbankens räntekontroll inrymmer därför samma problem som emissionskontrollen på kapitalmarknaden, dvs. riksbanken måste genom ränteregleringen ta ställning till i vilken grad sparare eller låntagare skall gynnas. Hittills har riksbankens tillämpning mestadels varit fördelaktig för låntagarna.

Det kan således starkt ifrågasättas om de synnerliga skäl som förutsätts för räntereglering har varit för handen under den långa tid som regleringen tillämpats; farhågor för en mindre ränteglidning kan knappast anses utgöra sådant skäl. Lagregeln om tidsbegränsning till högst ett år innebär också, som för övrigt framgår av lagförarbetena, att räntereglering inte är ett normalt, bestående inslag i kreditpolitiken. Det ligger tvärtom i sakens natur att bankinstitutet måste ges frihet — under ansvar och med hänsyn till marknadens krav — att själva under en tid handha räntesättningen innan det kan konstateras att förutsättning för användning av det extraordinära kreditpolitiska medlet räntereglering verkligen föreligger.

En långvarig räntereglering har vidare, som ofta framhållits, negativa effekter. Detaljregleringen av bankernas genomsnittliga utlåningsränta leder till att en successiv omstrukturering av en banks länportfölj måste ske under hänsyn till hur räntan påverkas. Här ligger en risk för att alltför stora kreditströmmar söker sig till lågriskprojekt som ger relativt låga ränteinkomster men inte "stör" räntegenomsnittet. Ett sådant system leder till en betydande stelhet och kan minska produktutveckling

och riskvilja i kreditgivningen i påtaglig grad. Den ordning som nyligen införts för sparbankernas del — bankens ränteutveckling bedöms med hänsyn till eventuell förändring i utlåningsstrukturen — innebär sannolikt en viss förbättring för berörda institut. Stelheten i fråga om möjligheterna till nya kreditformer kvarstår dock, varför produktutvecklingen inte heller enligt detta system gynnas.

Härtill kommer att det knappast är rimligt att vissa banker, som i mars 1974 — jämförelsetidpunkt för riksbankens räntekontroll — tillämpade något lägre utlåningsränta än andra, skall tvingas fortsätta med detta årtal senare.

Den långvariga ränteregleringen innebär att riksbanken kommit att bli ansvarig för banksektorns räntabilitet och soliditet. Detta är inte ränteregleringens syfte enligt lagen om kreditpolitiska medel.

Bankorganisationerna föreslår således att riksbankens räntekontroll upphör i sin nuvarande form och att principen om räntereglering som en extraordinär åtgärd, avsedd för korta perioder, återupprättas.

Samråd mellan olika intressenter angående kreditpolitikens utformning. Lagen om kreditpolitiska medel är en ramlagstiftning, som i osedvanlig grad får sin slutliga effekt bestämd av den ansvariga myndighetens åtgärder, dvs. riksbankens tillämpningsföreskrifter och praxis. Detta må ligga i sakens natur. Riksbankens åtgärder har emellertid långtgående verkningar för landets ekonomi i stort, för allmänheten, för näringslivet och för enskilda företag. Detta ger enligt vår mening starka skäl för att åtgärderna skall utformas inte av riksbanken ensam utan såvitt möjligt av riksbanken i nära kontakt inte blott med regeringen utan även med riksdagen och företrädare för näringslivet. Denna uppfattning synes delas av riksdagen.

Vid riksdagens behandling 1974 av förslaget till lag om kreditpolitiska medel uttalade sålunda ordföranden i finansutskottet bl. a.:

”Klart är i varje fall att den förstärkta kreditpolitiska lagstiftning som riksbanken nu får att arbeta inom kommer att ställa ökade krav på ett förtroendefullt samarbete mellan kreditinstituten och riksbanken. Det finns också för riksdagen anledning att, sedan ambitionsnivån nu höjts från lagstiftarnas sida, med skärpt vaksamhet följa relationerna mellan riksbanken och kreditinstituten” (riksdagens snabbprotokoll 1974: 138 sid. 63).

I anslutning till en motion om rätt att anföra besvär till regeringen över riksbankens beslut gjorde finansutskottet följande uttalande som avsåg att belysa finansutskottets roll vid granskning av riksbankens verksamhet:

”Departementschefens ställningstagande grundas i denna fråga på utredningens förslag, i vilken anförs att klagorätt till Kungl. Maj:t över riksbankens beslut inte är förenligt med den ställning riksbanken intar som ett riksdagens verk. Utskottet delar denna uppfattning och vill framhålla att riksdagen efter beredning av finansutskottet vid sin efterhandsgranskning av riksbankens verksamhet även har möjlighet att ta upp individuella fall som har principiellt intresse. Enligt 37 § lagen för Sveriges riksbank (1934: 937) åligger det riksbanksfullmäktige att efter varje års slut till riksdagen avge berättelse angående riksbankens tillstånd, rörelse och förvaltning. Denna berättelse innehåller som regel 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 på det kreditpolitiska området" (finansutskottets utlåtande 1974: 39 sid. 34).

Finansutskottets möjligheter att fylla den roll, som utskottet sålunda förutsattes få, kan enligt bankorganisationernas mening öka om utskottet inför sitt ställningstagande till riksbankens årliga verksamhetsberättelse inhämtar kreditinstitutens synpunkter och erfarenheter, exempelvis genom ett hearingförfarande.

Den svenska statsförvaltningen torde sakna motstycke till riksbankens handlingsutrymme och befogenheter både legalt och såvitt gäller de praktiska konsekvenserna för samhällsekonomin. I den tidigare diskussionen kring den kreditpolitiska lagstiftningen har därför bl. a. bankinspektionen och bankföreningen föreslagit regler om rätt att anföra *besvär* över riksbankens beslut. I propositionen 1974: 168 om kreditpolitiska medel avvisades emellertid dessa förslag. Avvisandet av en besvärsmätt förefaller ha grundats på att riksbanken i större och mera betydelsefulla ärenden förutsättes handla efter överläggning med regeringen och i samförstånd med denna (proposition 1974: 168 sid. 185 och proposition 1974: 89 sid. 63). En rätt att anföra besvär hos regeringen mot på detta sätt tillkomna beslut av riksbanken synes icke ha framstått såsom ändamålsenlig.

Skulle denna ståndpunkt vidhållas för framtiden, aktualiseras möjligheten att etablera någon alternativ ordning. Likaväl som det anses naturligt att företrädare för kreditmarknaden ges tillfälle att till riksbanken framföra sina synpunkter på penning- och kreditpolitiken, borde det vara möjligt för dessa företrädare, särskilt i mer kontroversiella lägen, att även till regeringen direkt få redovisa sina synpunkter. En sådan direkt redovisning skulle vara självklar vid ett besvärsmätt förfarande. Väljer man ett mer informellt tillvägagångssätt i stället för besvär, borde formerna för detta kunna utvecklas under hand i samverkan mellan regeringen, riksbanken och kreditmarknadens organisationer. Frånvaron av ett besvärsmätt skulle därmed kunna minska i praktisk betydelse.

Emellertid bör åtminstone i ärenden om straffavgifter besvär över riksbankens beslut kunna föras. Regeringsrätten bör enligt bankorganisationernas mening vara besvärsmätt instans i dessa fall.

Rättsliga synpunkter på riksbankens tillämpning av olika kreditpolitiska medel

Vissa allmänna rättsgrundsatser

I ett utlåtande den 12 februari 1970 till riksdagens revisorer, fogat vid deras revisionsberättelse avseende riksbankens förvaltning under 1969, redogjorde ställföreträdande justitieombudsmannen Bertil Wennergren för ett flertal allmänna rättsgrundsatser, som gäller även för riksbankens verksamhet inom penningpolitiken. De legala begränsningar i riksbankens myndighetsutövning, som följer av dessa grundsatser, kompletterar på ett principiellt betydelsefullt sätt de begränsningar i riksbankens befogenheter som direkt inskrivits i lagen om kreditpolitiska medel. Bankorganisationerna anser därför att en erinran om dessa grundsatser bör intas i lagmotiven. De begränsningar, som ligger i dessa grundsatser, särskilt proportionalitetsgrundsatsen, kan få särskild betydelse om riksbanken finner anledning att kombinera en i lagen ej reglerad penningpolitisk åtgärd — exempelvis begränsning av bankernas upplåning i riksbanken — med särskilda kreditpolitiska medel enligt lagen. Proportiona-

litetsgrundsatsen innebär för sådana fall att den totala effekten av åtgärderna skall med avseende på art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till det resultat som åsyftas.

Till de allmänna rättsgrundsatser, som gäller för riksbankens myndighetsutövning, hör principen att lika fall skall behandlas lika och att myndighetsutövningen såvitt möjligt skall vara konkurrensneutral. I det följande anges några exempel, där riksbankens åtgärd enligt bankorganisationernas mening utgjort ett avsteg från denna princip.

Riksbanken arbetar i viss utsträckning med överenskommelser och rekommendationer i stället för med föreskrifter grundade på regeringsförordnande enligt lagen. Detta är en praxis, som förordas i lagmotiven och som är värdefull. En viktig princip är emellertid att sådana överenskommelser som påfordras av riksbanken och rekommendationer — avseende de kreditpolitiska medel som regleras i den särskilda lagen om sådana medel — måste ha täckning i denna lag. Riksbanken har i sådana fall inte rätt att påfordra en överenskommelse eller meddela en rekommendation, som skulle falla utanför lagens ram. Lagens ram och gränser bestämmes bl. a. av lagens syfte. Även en lag som blott anger vissa ramar, ger myndigheten endast sådana befogenheter som överensstämmer med lagens syfte. Denna princip har inte alltid iakttagits av riksbanken, vilket exemplifieras i det följande. — Här bortses från att självfallet kreditinstituten kan träffa frivilliga överenskommelser med riksbanken om vissa åtgärder, trots att dessa saknar täckning i lagen om kreditpolitiska medel.

Sanktion vid otillåten ränteglidning

I augusti 1977 meddelade riksbankschefen att några banker hade per 31 mars 1977 överskridit den i rekommendation från riksbanken medgivna ränteglidningen på utlåningssidan. Mot de banker, som hade överskridit den medgivna ränteglidningen med mer än 0,02 procent, avsåg riksbanken att tillämpa en sanktion. Sanktionen skulle bestå i att dessa banker skulle från och med den 1 september 1977 och tre månader framåt ha att vid upplåning i riksbanken betala den s. k. straffräntan (dvs. diskontot +2 %) inte blott såsom dittills gällt vid upplåning överstigande 75 % av det egna kapitalet utan vid all upplåning i riksbanken under den angivna perioden.

Användningen av upplåningsräntorna som sanktion mot otillåten ränteglidning innebar att räntorna utnyttjades för ett främmande ändamål. Deras primära ändamål är att påverka omfattningen av bankernas upplåning i riksbanken och räntestrukturen i allmänhet. Sanktionsändamålet låg vid sidan härav och därmed skapades en risk för en snedvridning av de penningpolitiska effekter som är dessa räntors huvudändamål.

Från rättslig synpunkt är framför allt att märka att sanktionens utformning stred mot principen att lika fall skall behandlas lika samt att en sanktion bör vara konkurrensneutral. En bank med en otillåten ränteglidning om t. ex. 0,03 procentenheter fick samma straff i kronor och ören som en bank vars otillåtna ränteglidning uppgick exempelvis till 0,13 procentenheter, om de båda bankernas behov av upplåning i riksbanken var lika stort. Å andra sidan kunde situationen vara den att den ena banken hade god likviditet och därför inte behövde under straffperioden låna alls eller mycket litet i riksbanken, medan den andra banken under samma period hade svag likviditet och därför behövde uppta betydande lån i riksbanken. Den första banken undgick då helt eller delvis straffränta, ehuru denna bank kanske hade större otillåten ränte-

glidning än den andra banken, som det oaktat fick ett betydligt större straff.

Sanktion vid avvikelse från rekommendation om utlåningsbegränsning

Under perioden april—september 1977 gällde en rekommendation från riksbanken om begränsning av utlåningsökningen i bankerna. Under samma period gällde, till följd av regeringsförordnande enligt lagen, särskilda krav för bankernas likviditet och i princip skulle därför straffavgift erläggas av den bank, som inte uppfyllde likviditetskravet. I den mån riksbankens rekommendation om begränsning av utlåningsökningen under perioden iakttogs, uttogs emellertid ingen sådan avgift av den bank, som inte uppfyllde riksbankens likviditetskrav.

Detta innebar att två banker, som avvek från rekommendationen med samma belopp eller procentenhet, kunde drabbas av helt olika sanktioner. Vidare kunde en mindre avvikelse från rekommendationen leda till mycket stora avgifter för en bank med svag likviditet, vilket var fallet för några banker under delar av perioden. Straffets storlek kunde med andra ord bli oproportionerligt stort i förhållande till "brottets omfattning".

Att reglera en variabel — utlåningen — och utmäta straff efter en annan variabel — likviditetskvotsunderskridande — om utlåningsrekommendation ej iaktas är principiellt felaktigt.

Utformningen av sanktionen stred mot principen att lika fall skall behandlas lika. Denna princip skulle ha upprätthållits om påföljden hade avvägs i direkt proportion till det belopp, varmed det rekommenderade utlåningstaket hade överskridits. Bankorganisationerna anser en sådan avvägning vara ett naturligt anspråk på en sanktion.

Tillämpningen av emissionskontroll

I brev till bankerna den 16 november 1977 angående emissioner av obligations- och förlagslån för näringslivet förklarade riksbanken att som norm borde gälla att företag, som avser att framdeles ta upp obligations- eller förlagslån, bör ha högst 20 % av sina i Sverige placerade likvida medel i annan form än bank och därmed likställda placeringar. Högst 20 % av de likvida medlen fick alltså placeras på den fria kreditmarknaden.

Emissionskontrollen är inte grundad på förordnande enligt lagen om kreditpolitiska medel. I praktiken fungerar det så att bankerna inte deltar i emissioner förrän riksbanken givit klarsignal. Emissionskontrollen vilar sålunda på en överenskommelse mellan riksbanken och berörda företag.

Det är dock uppenbart att bestämmelserna om emissionskontroll i lagen om kreditpolitiska medel måste tas till utgångspunkt för en rättslig bedömning av riksbankens direktiv enligt nyssnämnda brev.

Av lagens lydelse och förarbeten framgår att emissionskontrollens räntereglerande och ransonerande funktioner, såvitt avser industrins och handelns emissioner, avser endast kapitalmarknaden. Emissionskontrollen är däremot inte avsedd att reglera den kortfristiga låncmarknaden.

Riksbankens norm i brevet till bankerna den 16 november 1977 hade karaktär av en rekommendation eller en påtvungen överenskommelse. Rekommendationen eller överenskommelsen fyllde emellertid inte det ovan beskrivna legala kravet att överensstämna med den kreditpolitiska lagens syfte med emissionskontrollen, eftersom detta syfte är begränsat till kapitalmarknaden. Åtgärden saknade därmed laga grund.

Emissionssökande företags rätt att förfoga över och placera egna medel kan inte inskränkas. Riksbankens regel i det beskrivna fallet innebar

i själva verket en placeringsplikt.

Riksbankens befogenhet att föreskriva placeringsplikter av olika slag förutsätter stöd i lagen. I lagen anges vissa placeringsplikter, nämligen likviditets- och kassakrav samt allmän och särskild placeringsplikt. För vart och ett av dessa kreditpolitiska medel gäller att det endast kan tillämpas på banker, försäkringsinstitut eller andra kreditinstitut men inte på företag inom industri och handel. Härav följer att den placeringsplikt som blir den verkliga innebörden av nämnda regel också saknar stöd i lagen.

Sveriges Industriförbund har såsom företrädare för de obligations-emitterande företagen, med stöd av utomstående rättslig sakkunskap, begärt att riksbanksfullmäktige tar upp den angivna regeln till omprövning.

Lagens giltighetstid. Under förutsättning att bankorganisationernas förslag väsentligen beaktas, vill bankorganisationerna inte motsätta sig att lagens giltighetstid nu förlängs med tre år.

Sammanfattning av bankorganisationernas förslag. Av skäl som redovisats ovan hemställer bankorganisationerna att *lagen* om kreditpolitiska medel ändras eller kompletteras på följande punkter:

3 § ändras så, att förordnande om emissionskontroll endast får meddelas om synnerliga skäl föreligger och för högst ett år.

Lagen kompletteras med en bestämmelse om rätt att anföra besvär till regeringsrätten över riksbankens beslut om straffavgifter.

Bankorganisationerna hemställer vidare, att regeringen föreslår riksdagen att vid behandlingen av detta lagstiftningsärende *uttala*

att riksbankens allmänna kreditpolitik skall ges en sådan inriktning, att behovet av att utnyttja lagens tvångsmedel för styrning av kapitalströmmarna minskar. Särskilt bör uppmärksammas möjligheterna att i större utsträckning få hushållen att delta aktivt på bl. a. obligationsmarknaden,

att utlåningsreglering eller överenskommelser med motsvarande funktion endast får användas under så lång tid som är oundgängligen nödvändigt och inte får bli ett normalt inslag i kreditpolitiken,

att riksbankens emissionskontroll i dess nuvarande utformning skall upphöra och ersättas av ett friare samrådssystem mellan kapitalmarknadens parter,

att den räntekontroll som riksbanken sedan länge utövar över bankernas utlåning och som en följd därav också över deras inlåning skall upphöra i sin nuvarande form och att principen om räntereglering såsom en extraordinär åtgärd, avsedd för korta perioder, skall återupprättas.

Vad särskilt angår de rättsliga synpunkterna på den kreditpolitiska lagstiftningens tillämpning vill bankorganisationerna sammanfatta sin uppfattning sålunda:

Ett rimligt mått av förutsebarhet ges inte enbart genom lagtextens innehåll men förutsättes kunna uppnås genom fortlöpande kontakter och överläggningar mellan riksbanken och kreditinstituten (proposition 1974: 168 sid. 146). En sådan samverkan är också etablerad sedan länge. Denna samverkan främjas om enighet föreligger om de rättsliga premisserna, framför allt var gränserna går för riksbankens myndighetsutövning när riksbanken väljer rekommendationer och överenskommelser såsom instrument för sin kreditpolitik. De allmänna rättsgrundsatser, som bankorganisationerna pekat på i detta yttrande, utgör ett bety-

delsefullt komplement till en lag av den typ, som lagen om kreditpolitiska medel representerar. Biträdande justitieombudsmannen Wennergrens utredning 1970 åt riksdagen gav tydligt belägg härför. Vid en förlängning av lagens giltighetstid för ytterligare tre år synes en markering av dessa grundsatser principiellt motiverad.

Bankorganisationerna hemställer

att regeringen föreslår riksdagen att vid behandlingen av detta lagstiftningsärende bekräfta att de allmänna rättsgrundsatser, som bankorganisationerna har pekat på i detta yttrande, är tillämpliga vid riksbankens användning av kreditpolitiska medel. Särskilt bör gälla att varje av riksbanken påfordrad överenskommelse, rekommendation eller annan åtgärd från riksbanken avseende de medel, som regleras i lagen om kreditpolitiska medel, måste överensstämma med syftet med bestämmelserna i denna lag och således kunna rymmas inom ramen för lagen.

Det kan inte undgås att riksbanken och kreditinstituten ibland måste ha olika åsikter om gränserna för riksbankens befogenheter och — bortsett från juridiska överväganden — vilka åtgärder som överhuvudtaget bäst främjar de aktuella målen för landets penning- och kreditpolitik. Regeringen och riksdagen har det yttersta ansvaret för denna politik och den bygger på kreditinstitutens medverkan. Mot denna bakgrund anser bankorganisationerna det naturligt, att företrädare för kreditinstituten, när omständigheterna så motiverar, ges tillfälle att direkt till statsmakterna framföra sina synpunkter och erfarenheter.

Bankorganisationerna hemställer därför att regeringen i propositionen om en förlängning av lagen om kreditpolitiska medel

uttalar sig för att företrädare för kreditinstituten skall ges tillfälle att, när omständigheterna så motiverar, direkt till regeringen redovisa sina synpunkter och erfarenheter,

samt föreslår riksdagen att uttala sin anslutning till bankorganisationernas förslag att finansutskottet skall inför sitt ställningstagande till riksbankens årliga verksamhetsberättelse inhämta kreditinstitutens synpunkter och erfarenheter, exempelvis genom ett hearingförfarande.

Svenska försäkringsbolags riksförbund: Riksförbundets i det följande framförda synpunkter begränsas till de kreditpolitiska medel inom lagens område som direkt eller indirekt berör försäkringsbolagen, nämligen placeringsplikt, räntereglering och emissionskontroll.

Riksbanksfullmäktiges skrivelse 1977-06-09

I nämnda skrivelse angav fullmäktige som sin allmänna inställning efter de senaste årens erfarenheter att de instrument som den kreditpolitiska lagstiftningen ger behövs även i fortsättningen. De svårigheter som följt av den bristande jämvikten i våra utrikesbetalningar hade i hög grad förstärkt detta behov.

I fråga om *emissionskontrollen* angav fullmäktige att sådan tillämpats alltsedan början av 1950-talet i den formen att bankerna inte deltagit i emission av obligationer och förlagslån förrän riksbanken givit klarsignal. Riksbankens granskning har avsett lånets belopp, räntesats och övriga villkor. Enligt fullmäktiges mening bidrog emissionskontrollen i dess nuvarande form till en från samhällsekonomisk synpunkt önskvärd allokering av kapitalmarknadens resurser. Kontrollen över räntesatser och övriga lånevillkor fyllde också en funktion som knappast kunde helt ersättas av marknadsprisbildning på en marknad som dominerades av ett mycket litet antal placerare. Fullmäktige anförde vidare

att den omständigheten att emissionskontroll tillämpats utan att lagens regler i detta avseende behövt tillgripas gjorde givetvis inte dessa överflödiga; de utgjorde en nödvändig bakgrund.

Beträffande *placeringsplikten* anförde fullmäktige att med hänsyn till att statens upplåningsbehov under de senaste åren visat en starkt stigande trend och då målet i fråga om säkerställandet av bostadsbyggandets finansiering var oförändrat det vore nödvändigt att såväl den allmänna som den särskilda placeringsplikten kvarstod i lagstiftningen. I praktiken hade emellertid ditintills placeringskvotsfrågor lösts genom överenskommelser och rekommendationer.

Det kreditpolitiska medlet *räntereglering* ansåg fullmäktige behövas "mer än tidigare för att ge myndigheterna det önskvärda inflytandet över ränteutvecklingen". Riksbanken hade emellertid ditintills genom överenskommelser och rekommendationer sökt begränsa ränteglidningen i bankernas och kapitalmarknadsinstitutens räntesatser.

Riksförbundet

Av fullmäktiges ovan relaterade skrivelse framgår — åtminstone indirekt — att även om lagen om kreditpolitiska medel i nu berörda delar inte varit formellt satt i kraft den utgjort ett så starkt underlag för riksbankens åtgärder att den kan sägas ha fungerat i praktiken. Vid tidigare lagstiftningstillfällen avseende denna lag har ett av motiven för dess tidsbegränsning varit att det ansågs värdefullt att tid efter annan kunna bedöma effekterna av densamma. Med hänsyn härtill hade det varit att vänta att fullmäktige nu analyserat effekterna av de åtgärder som vidtagits med lagens existens som bakgrund. Fullmäktige har emellertid avstått från att göra en sådan analys och kapitalmarknadsutredningens överväganden i dessa frågor har helt förbigåtts. Riksförbundet finner det därför nödvändigt att från sina utgångspunkter och erfarenheter försöka beskriva vad som i stora drag skett under de gångna åren — med eller utan lagen som bakgrund.

Under åtskilliga år har riksbanken utövat styrning inom områden för emissionskontroll, räntereglering och placeringsplikt — detta trots att lagen om kreditpolitiska medel inte i dessa delar varit satt i kraft. Riksbanken har hänvisat till dessa år som grund för erfarenheten att lagen behövs i dess nuvarande form. Placeringsplikt och räntereglering "bör beaktas som extraordinära medel" (prop. 1974: 168 sid. 142). Emissionskontroll har däremot ansetts vara "ett normalt inslag i kreditpolitiken" (nyss nämnda prop. sid. 142). Placeringsplikt och räntereglering har emellertid uppenbarligen i praktiken av riksbanken ansetts utgöra "normala inslag" i kreditpolitiken och tillsammans med emissionskontrollen utgjort ett åtgärds paket som inneburit långtgående styrning. Ändå torde ingen vilja göra gällande att Sverige fortlöpande under t. ex. det senaste decenniet befunnit sig i en sådan krissituation att anledning funnits att tillgripa extraordinära medel.

Den styrning riksbanken alltså de facto utövat har ägt rum i form av "överenskommelser" eller "rekommendationer". Till namnet kan naturligtvis "överenskommelser" och "rekommendationer" sägas vara mycket måttfulla åtgärder. Det framgår emellertid av fullmäktiges hänvisning till lagen som bakgrund för dessa åtgärder att fullmäktige har givit överenskommelserna och rekommendationerna en helt annan innebörd. Det kan nog också konstateras att i vart fall försäkringsbolagen uppfattat riksbankens agerande i överenskommelse- eller rekommendationsform vara endast ett rent formellt alternativ till lagens i kraftsättande.

Riksförbundet har visserligen ovan hävdad att under t. ex. det senaste decenniet någon permanent krissituation inte rått. De motivuttalanden till lagen man hittills haft att gå till vid bedömningar av frågan om lagen kunnat sättas i kraft eller ej har emellertid givits glidande formuleringar. Dessa motivuttalanden har därför medfört stora svårigheter att besvara frågan om i vilka situationer lagen avsetts bli satt i kraft. Det torde dock starkt kunna hävdas att lagstiftarna, när man antagit en beredskapslag, inte ansett att beredskapskaraktären och dennas huvudsakliga koppling till krissituationer skall vara en illusion.

På de områden som överenskommelser eller rekommendationer förekommit för försäkringsbolagen — placeringsplikt och i viss mån även räntereglering — torde några slag av straffåtgärder inte ha kunnat vidtas i den mån överenskommelse eller rekommendation inte infrjades. Den s. k. särskilda avgiften enligt lagen om kreditpolitiska medel är förbehållen de situationer då lagen varit satt i kraft. Något läge där straffåtgärder mot försäkringsbolagen övervägts har inte heller förekommit. Likafullt måste också försäkringsbolagen betrakta de överenskommelser och rekommendationer som avsett dem mot bakgrund av att för andra kreditinstitut synes ha förekommit straffåtgärder. Sådana åtgärder har då vidtagits i andra former än de lagen om kreditpolitiska medel förutsätter. Riksförbundet avstår från att direkt ta ställning till det principiellt och rättsligt riktiga i denna koppling mellan bristande uppfyllelse av överenskommelse på ett område med straffåtgärder på ett annat. Det är dock riksförbundets bestämda uppfattning att det finns en oacceptabel oklarhet i rättsläget när över huvud taget dylika situationer kan uppkomma.

De överenskommelser och rekommendationer som riksförbundet nu berört har varit sådana som avsett områden, som skulle ha kunnat regleras om lagen om kreditpolitiska medel varit satt i kraft. Det skall emellertid nämnas att det också förekommit överenskommelser på områden som inte hade kunnat regleras genom lagen. Förbundet avser därmed närmast de under de senaste åren av riksbanken uttalade önskemålen om ökade placeringar i industriobligationer. Dessa önskemål har besvarats positivt av försäkringsbolagen. Riksbanken bör givetvis i olika lägen kunna framföra önskemål inom det kreditpolitiska området och försäkringsbolagen kommer liksom hittills att vara öppna för de synpunkter riksbanken har att framföra. I fråga om kapitalmarknadens funktion har riksbanken och försäkringsbolagen gemensamma intressen som i vårt fall i normala lägen bör kunna skapa gehör för riksbankens önskemål, och detta även på områden där lagen inte skulle kunna sättas i kraft. Det riksförbundet vänder sig mot är att ett oklart rättsläge möjliggör en krislagstiftnings tillämpning vid i stort sett normala situationer.

Vid bedömning av vad som sålunda förekommit och av dettas effekter på kapitalmarknaden och sparandet är av stort intresse att notera vad kapitalmarknadsutredningen uttalat. Utredningen har som en genomgående attityd i sina resonemang en marknadsekonomisk syn på kapitalmarknaden där bl. a. framhålls vikten av att räntenivån relativt väl anpassas till den stramhet som råder på kreditmarknaden. Bl. a. har motsatsen lett till en inoptimal kreditfördelning. Riksförbundet kan inte finna att denna inställning stämmer överens med fullmäktiges uppfattning att behovet av styrning av såväl kreditallokeringen som räntenivåerna vore mer eller mindre permanent.

Fullmäktige har — med syftning på emissionskontrollen — hävdad att

räntekontrollen inte skulle kunna ersättas av marknadsprisbildning med hänsyn till det lilla antalet placerare. Riksförbundet kan inte instämma i detta, vare sig det är fråga om dagens läge eller vid bedömning av vad som skulle inträffa om emissionskontroll inte tillämpades.

Redan försäkringsbolagen, som dock bara utgör en mindre del av kapitalmarknaden, är inte få till antalet. Det är i olika sammanhang — bl. a. av statsmakterna — omvitnat att det råder en stark konkurrens mellan försäkringsbolagen. Det är därvid att erinra om att kapitalförvaltningen är en integrerad del i verksamheten. Försäkringsbolagen har olika praxis i sin placeringsinriktning och skilda preferenser även i fråga om lånevillkor. En del av försäkringsbolagen driver verksamhet över hela landet medan andra har sin rörelse begränsad till viss region. En reglering i form av emissions- och räntekontroll verkar snarast dämpande på intentionerna att uppträda individuellt och effektivt på kapitalmarknaden. Av stor betydelse är också att en friare marknadsränta skulle kunna medverka till att antalet placerare ökade, bl. a. genom att hushåll och företag skulle kunna intresseras för obligationsköp. Därmed skulle alltså den föregivna koncentrationen på kapitalmarknaden ytterligare minska.

Kapitalmarknadsutredningen har vidare konstaterat att bostadsmarknaden avskärmats från marknadskrafterna. I sitt yttrande över utredningens betänkande har riksförbundet starkt understrukit hur olyckligt detta är och hur det utgör ett exempel på en oklar samhällsekonomisk redovisning av olika samhällssektorer kostnader och på dolda subventioner som i detta fall går ut över spararnas villkor. Fullmäktige synes snarast anse att sådana dolda subventioner skall vara regel. Fullmäktige uttalar sig emellertid inte om huruvida man då också är beredd att acceptera ett minskat sparande och därmed ett mindre tillflöde av medel till kapitalmarknaden. Det förtjänar här upprepas vad riksförbundet anförde i sitt yttrande över utredningens betänkande, nämligen att det enskilda livförsäkringssparandet under senare år minskat t. o. m. i absoluta tal. Inflation förluster för livförsäkringsspararna har varit en starkt bidragande orsak här till. Riksförbundet har också i sitt nämnda yttrande beskrivit hur inflationsförluster och lånevillkor, som ej är marknadsmässiga skapar problem för skadeförsäkringsbolagen och deras försäkringstagare. — — —

Sammanfattningsvis anser riksförbundet att svårigheter med att tolka en lag om kreditpolitiska medel när det gäller förhållandet mellan kris-situationer, då lagen skall kunna träda i kraft, och mera normala situationer, då i verklig mening frivilliga överenskommelser mellan riksbanken och kreditinstitut skall kunna träffas, aldrig helt kan undanröjas. Det riktiga vore därför egentligen att någon beredskapslag ej fanns utan att en lagstiftning in casu skulle tillgripas när extraordinära förhållanden påkallade det. Om lagen av beredskapskäl nödvändigtvis anses böra bli förlängd, förutsätter emellertid riksförbundet att motivuttalanden görs som stramar åt möjligheterna att sätta lagen i kraft och framförallt så långt möjligt undanröjer en praktisk tillämpning av lagen i lägen där inte extraordinära förhållanden ger grund för dess ikraftsättande. Riksförbundet yrkar slutligen att även emissionskontroll i framtiden klassificeras som ett extraordinärt medel, eftersom bl. a. emissionskontrollen också verkar räntereglerande och motverkar marknadsmässiga villkor och då i det senare ligger större risker för felaktig kapitalallokering än vid marknadsmässiga villkor.

Sveriges industriförbund: Sveriges Industriförbund instämmer i vad bankorganisationerna anført. Därutöver vill Industriförbundet redovisa vissa egna erfarenheter och synpunkter på det kreditpolitiska området.

Som bankorganisationerna framhållit är lagen om kreditpolitiska meddel en ramlagstiftning som i osedvanlig grad får sin slutliga effekt bestämd av den ansvariga myndighetens åtgärder dvs. riksbankens tillämpningsföreskrifter och praxis. Enligt den praxis som förordas i lagmotiven arbetar riksbanken på det kreditpolitiska området i stor utsträckning med överenskommelser och rekommendationer i stället för med föreskrifter grundade på regeringsförordnande enligt lagen. Industriförbundet fastslår att riksbanken, med hänsyn till dess roll i den ekonomiska politiken, i viss grad bör kunna verka inom vidare ramar än som tilläts för många andra myndigheter. Eftersom riksbankens myndighetsutövning ofta direkt griper in i enskildas ekonomiska förhållanden — i praxis dessutom i hög grad genom starkt individualiserade, långtgående restriktioner för de berörda — måste dock formerna för riksbankens myndighetsutövning vara sådana att rättssäkerheten inte åsidosätts. De nu gällande reglernas utformning, tillämpning och den institutionella ramen är sådana att den enskildes förhållande till riksbanken kan beskrivas som gränsande till beroende av riksbankens godtycke. Förbundet vill särskilt framhålla att riksbankens direkta myndighetsåtgärder ofta riktar sig till bankerna men att den ekonomisk-politiska effekten avses bli uppnådd så att säga i nästa led. Exempel på detta är emissionskontrollen som i första hand inte utövas mot obligationsemittenterna utan mot bankerna. Genom det nätverk av regleringar, formella och informella överenskommelser och beroenden som finns mellan riksbanken och bankerna blir det svårt för de slutligt berörda att få insyn i riksbankens myndighetsutövning. Den som är missnöjd saknar ofta ett mot honom riktat formellt beslut som kan utgöra grund för klagan. Härtill kommer avsaknad av möjlighet till överprövning i en fristående instansordning.

Industrin har upplevt påtagliga nackdelar av att riksbanken i väsentliga hänseenden är undantagen det förvaltningsrättsliga kontrollsystem som på andra områden är en viktig del av rättsskyddet för de enskilda. Till belysning härav och med hänsyn till frågans stora principiella och praktiska betydelse vill förbundet redovisa sin syn på riksbankens utövning av emissionskontrollen.

Riksbanken har genom brev 1977-11-16 till berörda affärsbanker anført att såsom norm borde gälla att obligationsemittenters likvida medel i Sverige till högst 20 % borde vara placerade utanför banksystemet. Härigenom har frågor om gränserna för riksbankens myndighetsutövning ställts på sin spets. Industriförbundet fann för sin del att riksbankens norm var från ekonomiska utgångspunkter olämplig och att den innebar att riksbanken överskred sina befogenheter. Beträffande de rättsliga aspekterna avgav på förbundets begäran professorn i offentlig rätt Ole Westerberg utlåtande 1978-04-09 "Riksbankens norm angående obligationsemittenters placering av sina likvida medel". I skrivelse 1978-06-20 till riksbanksfullmäktige åberopade Industriförbundet Westerbergs utlåtande vari bl. a. anfördes att en myndighet har "att tillvarata just de intressen som ligger till grund för vederbörande författning, icke några andra allmänna eller privata intressen". Detta var, framhöll Westerberg, en allmän rättsstatlig grundsats. Emissionskontrollen hade i den kreditpolitiska lagstiftningen inrättats med hänsyn till kapitalmarknaden. Inget

uttalat stöd fanns för hänsynstagande till företagens likviditetsplacering. Industriförbundet framhöll att en tillämplande myndighet inte kan tillläta sig att utvidga lagens ändamål genom ett så betydelsefullt ingrepp som ett krav på likviditetsplacering: "Det är riksdagen som har en så viktig maktutvidgning i sin hand. Detta följer av regeringsformen 8:3 om att ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden skall ske genom lag. Westerbergs slutsats — — — är att normen om likviditetsplacering är befogenhetsöverskridande enär den icke kan repliera på lagen om kreditpolitiska medel och därför strider mot grundlagen." — — —

Bankorganisationernas i sitt yttrande och Industriförbundets ovan redovisade erfarenheter visar betydelsen av en grundlig prövning av erfarenheterna av lagen om kreditpolitiska medel. Rättssäkerhetsaspekterna bör föranleda överväganden om de institutionella förhållandena såsom frågan om rätt att anföra besvär över riksbankens beslut och om en instansordning. Förbundet medger att den frågan rymmer komplicerade konstitutionella aspekter och att den kan vara svår att lösa intill utgången av 1978. Redan i det nu aktuella lagstiftningsärendet bör dock kunna tas fasta på bankorganisationernas förslag om utveckling av formerna för samverkan mellan regeringen, riksbanken och kreditlivets organisationer. Förbundet vill komplettera detta förslag med att även andra näringslivsorganisationer — såsom Industriförbundet — bör kunna inbegripas i detta samråd då så är lämpligt med hänsyn till frågornas karaktär. Industriförbundet vill också understryka det synnerligen angelägna att regeringen föreslår riksdagen att vid behandlingen av detta lagstiftningsärende bekräfta att de allmänna rättsgrundsatser som bankorganisationerna och förbundet har pekat på är tillämpliga vid riksbankens användning av kreditpolitiska medel varvid särskilt bör gälla att varje överenskommelse, rekommendation eller annan åtgärd från riksbanken avseende de medel som regleras i lagen om kreditpolitiska medel måste överensstämma med syftet med bestämmelser i denna lag och således kunna rymmas inom ramen för lagen. För ytterligare belysning av rättssäkerhetsaspekterna förordar förbundet att regeringens proposition föregås av lagrådsremiss.

