Finansutskottets betänkande

1978/79:12

med anledning av propositionen 1978/79:47 om fortsatt giltighet av lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel jämte motion

I propositionen 1978/79:47 har regeringen (ekonomidepartementet) – efter föredragning av statsrådet Ingemar Mundebo – föreslagit riksdagen att anta vid propositionen fogat förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel.

Det vid propositionen fogade förslaget till lag är av följande lydelse:

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.

I motionen 1978/79:51 av Kjell-Olof Feldt m. fl. (s) hemställs att riksdagen

1. antar finansieringsbolagskommitténs (SOU 1977:97) förslag till lag om finansieringsbolag samt
2. antar finansieringsbolagskommitténs (SOU 1977:97) förslag till lag om ändring i lagen om kreditpolitiska medel.

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 och betänkandet har remissbehandlats.

Lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel 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 place-

ringsplikt 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 bankinstituten och försäkringsinstituten 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 §).

Propositionen

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. 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 anför föredraganden bl. a.

Sveriges ekonomiska läge har förbättrats sedan hösten 1977, då giltighetstiden för lagen om kreditpolitiska medel förlängdes. 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 allvarligare 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.

Föredraganden anser mot denna bakgrund att de ekonomiska problem vi fortfarande har att bemästra kräver att det finns en kreditpolitisk beredskapslagstiftning att tillgå. I likhet med riksbanksfullmäktige anser han att giltighetstiden för lagen om kreditpolitiska medel bör förlängas med tre år, dvs. till utgången av 1981.

Föredraganden tar i propositionen upp det förhållandet att flera remissinstanser, bl. a. bankorganisationerna, har framfört kritiska synpunkter på lagen och dess tillämpning. Bankorganisationerna har föreslagit att lagen omgående ändras på vissa punkter och vidare begärt vissa klarläggande uttalanden om lagens innebörd och tillämpning. Ett annat förslag är att en utredning tillsätts för att göra en översyn av lagen.

Delegationen för bostadsfinansiering har föreslagit ett förtydligande om när förutsättningarna för förordnande om särskild placeringsplikt skall anses uppfyllda. Kapitalmarknadsutredningen har föreslagit en mindre ändring i lagen om kreditpolitiska medel för att justera bestämningen av vad som räknas som likvida medel vid likviditetskrav. Föredraganden refererar i sammanhanget vad kapitalmarknadsutredningen anfört rörande den svenska kreditpolitiken.

Föredraganden anser att vad kapitalmarknadsutredningen har föreslagit och anfört i fråga om användningen av kreditpolitiska medel har nära samband med utredningens förslag i övrigt. Med hänsyn härtill anser han att övervägandena med anledning av utredningens synpunkter på kreditpolitiken kan anstå till dess förslag på grundval av kapitalmarknadsutredningens förslag föreläggas riksdagen.

Föredraganden anser det inte vara möjligt att i förevarande proposition ta slutlig ställning till kraven på ändringar i lagen om kreditpolitiska medel. Frågan om ändring av den kreditpolitiska lagstiftningen inrymmer svåra problem som måste belysas och övervägas närmare, anför föredraganden. Genom den omfattande utlandsupplåningen under senare år 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 han att föreslå regeringen att tillkalla en utredning för att se över den kreditpolitiska lagen och dess tillämpning från mera allmänna utgångspunkter.

I fråga om bankorganisationernas begäran om vissa uttalanden om tillämpningen av lagen framhåller föredraganden 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. Föredraganden erinrar om att förvaltningsberättelsen brukar innehålla en utförlig redogörelse för den under det gångna året förda kreditpolitiken.

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

Föredraganden finner det slutligen också påkallat att frågor rörande den särskilda placeringsplikten enligt den kreditpolitiska lagen behandlas med förtur vid den kommande översynen.

Motionen

Vid remissbehandlingen av riksbanksfullmäktiges skrivelse har delegationen för bostadsfinansiering föreslagit ett förtydligande om när förutsättningarna för förordnande om särskild placeringsplikt skall anses uppfyllda. Motionärerna understryker vikten av att ett utredningsarbete kommer till

stånd och att förslag i frågan snabbt föreläggas riksdagen.

När det gäller frågan om finansieringsbolagens inlemmande under lagen om kreditpolitiska medel anser motionärerna att den fått en tillfredsställande belysning i finansieringsbolagskommitténs betänkande. Frågan behöver därför inte utredas ytterligare.

Motionärerna pekar på den mycket snabba takt i vilken finansieringsföretagen expanderat under senare år. De utestående krediterna har ökat med inemot två miljarder kr. per år. Eftersom dessa företags kreditgivning kunnat ske vid sidan av den allmänna kreditpolitiken har deras snabba tillväxt inneburit en successivt minskad effektivitet hos denna politik när det gäller att förverkliga de övergripande samhällsekonomiska målen. Detta är inte minst fallet när kreditpolitiken inriktats på en begränsning av konsumentkrediterna, där finansieringsföretagen spelar en relativt betydande roll.

Utskottet

I likhet med riksbanksfullmäktige och föredraganden är utskottet av uppfattningen att medel av det slag som den kreditpolitiska lagstiftningen erbjuder är oundgängliga inslag i den ekonomiska politiken under åren framöver. Lagstiftningens giltighetstid bör därför förlängas. Utskottet tillstyrker att förlängningen sker för en tid av tre år.

Från bankorganisationerna har begärts uttalanden från riksdagens sida om en ändrad tillämpning av lagstiftningen. Tillämpningen av lagstiftningen ligger i riksbankens hand. Utskottet vill stryka under vad som anförs i propositionen, nämligen att riksdagen inte kan påbjuda en ändrad tillämpning genom uttalanden. Riksbankens tillämpning av gällande riktlinjer på det kreditpolitiska området granskas årligen av utskottet i samband med granskningen av riksbankens förvaltning.

I motionen 51 begärs att lagen om kreditpolitiska medel kompletteras så att den i fråga om vissa av medlen kommer att omfatta också s. k. finansieringsbolag. Som närmare redovisats i finansieringsbolagskommitténs betänkande kan en sådan komplettering knappast ske utan att en reglering dessförinnan kommit till stånd i fråga om finansieringsbolagens verksamhet. Motionärerna föreslår i detta syfte att riksdagen i nu förevarande sammanhang antar också den lag om finansieringsbolag som utarbetats av finansieringsbolagskommittén.

I denna fråga vill utskottet anföra följande.

Regeringen har den 16 november 1978 beslutat att till lagrådet remittera ett förslag till lag om finansieringsbolag. Efter lagrådets granskning beräknas proposition kunna avlämnas till riksdagen i januari månad 1979. Mot bakgrund av att riksdagen sålunda inom en nära framtid får förslag i ärendet från regeringen bör riksdagen avslå motionsförslaget i denna del.

Utskottet kan mot den redovisade bakgrunden inte heller tillstyrka bifall till motionsförslaget att i nu förevarande sammanhang besluta att komplet-

tera lagen om kreditpolitiska medel i vad avser finansieringsbolag. Detta kan ske först sedan en lag om finansieringsbolag antagits av riksdagen. Utskottet delar emellertid motionärernas uppfattning att det är angeläget att en komplettering kommer till stånd. Utskottet utgår ifrån att det bör vara möjligt att utarbeta förslag som kan föreläggas riksdagen för beslut under år 1979.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen antar vid propositionen 1978/79:47 fogat förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel,
2. att riksdagen avslår motionen 1978/79:51,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om komplettering av den kreditpolitiska lagstiftningen i vad avser finansieringsbolag.

Stockholm den 28 november 1978

På finansutskottets vägnar
BJÖRN MOLIN

Närvarande: Björn Molin (fp), Kjell-Olof Feldt (s), Nils Åsling (c), Staffan Burenstam Linder (m), Knut Johansson (s), Torsten Gustafsson (c), Arne Pettersson (s), Anton Fågelsbo (c), Arne Gadd (s), Knut Wachtmeister (m), Per-Axel Nilsson (s), Rolf Rämgård (c), Anita Gradin (s), Olle Wästberg (fp) och Maj-Lis Landberg (s).