

Nr 87

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående fortsatt valutareglering; given Stockholms slott den 28 mars 1969.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag,

1) begära riksdagens samtycke till förordnande om fortsatt valutareglering i enlighet med vad föredragande departementschefen förordat,

2) inhämta riksdagens yttrande över härvid fogade förslag till förordning om fortsatt giltighet av valutaförordningen den 5 juni 1959 (nr 264).

GUSTAF ADOLF

G. E. Sträng

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen begärs riksdagens samtycke till förordnande om fortsatt valutareglering för tiden den 1 juli 1969—den 30 juni 1970. För riksdagens yttrande framläggs i anslutning härtill förslag till bestämmelser om fortsatt giltighet av valutaförordningen under samma tid.

Förslag
till
Förordning
om fortsatt giltighet av valutaförordningen den 5 juni 1959 (nr 264)

Härigenom förordnas, att valutaförordningen den 5 juni 1959, som enligt förordning den 28 maj 1968 (nr 255) gäller till utgången av juni 1969, skall äga fortsatt giltighet till utgången av juni 1970.

*Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 28
mars 1969.*

Närvarande:

Ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, KLING, HOLMQVIST, ASPLING, PALME, SVEN-ERIC NILSSON, GUSTAFSSON, GEIJER, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGSSON.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *fortsatt valutareglering och anför.*

Enligt valutalagen den 22 juni 1939 (nr 350) kan Kungl. Maj:t på framställning av fullmäktige i riksbanken under vissa förutsättningar förordna om valutareglering i enlighet med närmare bestämmelser i lagen. I allmänhet får sådant förordnande meddelas för högst ett år i sänder och endast efter riksdagens samtycke. Därvid skall även de valutareglernade föreskrifter som Kungl. Maj:t avser att meddela föreläggas riksdagen. Dessa föreskrifter är intagna i valutaförordningen den 5 juni 1959 (nr 264).

Förordnande om valutareglering har senast meddelats för tiden den 1 juli 1968—den 30 juni 1969.

En närmare redogörelse för bestämmelserna i valutalagen och de hitintills gällande bestämmelserna i valutaförordningen har lämnats i prop. 1968: 55 s. 3—8.

Fullmäktige i riksbanken har i skrivelse den 16 januari 1969 hemställt om fortsatt valutareglering under tiden den 1 juli 1969—den 30 juni 1970.

Enligt riksbanksfullmäktige bör valutaregleringen avse samma lagrum i valutalagen, som nu äger tillämpning, nämligen 2 § första stycket 1, 2 och 4—7, 5 § 1 och 3 samt 9 §.

I sin skrivelse hänvisar fullmäktige till de allmänna synpunkter på valutaregleringen och dess uppgifter som redovisas i prop. 1963: 139 s. 49 och framhåller att anledning alltjämt synes föreligga att ta valutalagens gällande fullmakter i anspråk och att samtidigt ge valutaförordningen fortsatt giltighet.

Enligt vid skrivelsen fogat protokollsutdrag har herrar Holmberg och Dahlén reserverat sig mot fullmäktiges beslut.

Över riksbanksfullmäktiges framställning har, efter remiss, *yttranden* avgetts av fullmäktige i riksgäldskontoret, Svenska bankföreningen och Svenska sparbanksföreningen.

Fullmäktige i riksgäldskontoret (majoriteten) och *sparbanksföreningen* har inte haft något att erinra mot framställningen om *f o r t s a t t v a l u t a r e g l e r i n g*. Två reservanter i riksgäldsfullmäktige, herrar Östman och Gustafsson, har dock ansett att fullmäktige bort framhålla önskvärdheten av en väsentlig uppmjukning av valutaregleringen.

Bankföreningen avstyrker en förlängning av valutaregleringen och åbe-ropar därvid de synpunkter föreningen framfört i sina tidigare remissytt-randen angående valutaregleringens fortbestånd.

En översyn av valutalagstiftningen anses emellertid påkallad av *sparbanksföreningen*, som framhåller att under den tid av i det närmaste 30 år, som valutalagen i sina väsentligaste drag varit i kraft, åtskilliga av de omständigheter, som är av betydelse för och bör påverka utformningen av en lagstiftning på detta område, radikalt förändrats. Veterligen har några mera långsiktiga överväganden rörande en fortsatt valutareglering inte presenterats. Föreningen förordar en utredning, där man belyser och motiverar behovet av lagstiftning på valutaområdet under olika tänkbara förutsättningar beträffande utvecklingen under 1970-talet av Sveriges ekonomiska förbindelser med utlandet och betingelserna härför.

Reservanterna i riksbanksfullmäktige föreslår en översyn i liberaliserings-syfte. Den frigörelse av världshandeln som eftersträvas t. ex. genom de fortgående överläggningarna om marknadsintegrationer bör enligt reservanterna i görlig mån fullföljas även på betalningarnas och kapitalöverföringar-nas område.

Departementschefen

Valutaregleringens författningsmässiga grundval utgörs av 1939 års va-lutalag, vilken numera gäller tills vidare. Valutalagen är en fullmaktslag som ger Kungl. Maj:t möjlighet att under vissa i lagen givna betingelser meddela valutareglernade bestämmelser inom gränser som anges i lagen. de valutareglernade bestämmelser som Kungl. Maj:t ämnar meddela med riksdagens samtycke och för en tid av högst ett år i sänder. Samtidigt skall de valutareglernade bestämmelser som Kungl. Maj:t ämnar utfärda med stöd av den begärda fullmakten föreläggas riksdagen. Sedan år 1959 finns dessa bestämmelser i valutaförordningen. Varje gång riksdagen lämnat samtycke till fortsatt valutareglering har valutaförordningen förlängts för mot-svarande tid.

Förordnande om valutareglering har med riksdagens samtycke senast meddelats för tiden den 1 juli 1968—den 30 juni 1969. Valutaförordningen gäller för samma tid. Riksbanksfullmäktige har funnit valutareglering be-hövlig även efter den 30 juni i år och har därför hemställt om fortsatt sådan reglering för tiden t. o. m. den 30 juni 1970. En fortsatt valutareglering har

accepterats även av majoriteten i riksgäldsfullmäktige samt av Svenska sparbanksföreningen men avstyrkts av Svenska bankföreningen.

Jag vill erinra om att den svenska valutaregleringen f. n. främst reglerar värdepappershandeln och de finansiella krediterna. I enlighet med de åtaganden Sverige gjort gentemot Internationella valutafonden och OECD faller de löpande betalningarna utanför regleringen. Beträffande stora avsnitt av kapitalöverföringarna, och i första hand sådana som står i direkt samband med en utbyggnad av den produktiva och kommersiella verksamheten, tillämpas en mycket liberal praxis. Riksbanken har sålunda under senare år så gott som undantagslöst bifallit ansökningar om inåtgående och utåtgående direkta investeringar, vilket Sverige för övrigt förpliktigt sig att göra jämlikt OECD:s kapitalfrigörelsestadga. År 1967 gavs tillstånd till svenska direkta investeringar i utlandet för sammanlagt 877 milj. kr. I föl var motsvarande siffra 673 milj. kr. Tillstånd till direkta investeringar i Sverige från utlandets sida gavs under dessa år för 584 respektive 1 039 milj. kr. Tillstånd till finansiell upplåning utomlands har till betydande belopp lämnats för fartygsbyggen och finansiering av svenska investeringar i utlandet liksom till utländska dotterbolag i Sverige. Denna upplåning uppgick år 1967 till 791 och år 1968 till 1 208 milj. kr. Den frihet som råder för direkta investeringar i båda riktningarna över landets gränser samt för normala handelskrediter och finansiering av svenska företags exportkrediter baseras på uppfattningen att en internationalisering av företagsamheten är nödvändig om vi skall kunna tillgodogöra oss fördelarna av den pågående ekonomiska integrationen. Valutaregleringen lägger inte hinder i vägen för ett fullvärdigt svenskt deltagande i den snabba tekniska utveckling som sker utomlands eller för tillgången till utländska varumarknader.

Det direkta inflytande över kapitalrörelserna över gränserna som i Sverige utövas i valutaregleringens form syftar till att upprätthålla så goda förutsättningar som möjligt för en självständig penningpolitik. Valutareglrande åtgärder utgör alltså ett av flera instrument som myndigheterna förfogar över till främjande av målen för samhällets ekonomiska utveckling. Att vår ekonomiska politik kunnat föras med jämförelsevis stor framgång under efterkrigstiden sammanhänger bl. a. med att ett brett register av medel funnits till hands.

Som stöd för strävandena att reglera omfattningen av den utestående likviditeten fyller valutaregleringen en väsentlig funktion. Detta gäller såväl vid högkonjunktur som vid mera dämpade konjunkturlägen. Under perioder med fullt utnyttjade resurser i den svenska ekonomin skulle obegränsad frihet för kapitalimport från utlandet säkerligen leda till att företag och enskilda försöker undgå en åsyftad kreditåtstramning genom att ordna sin kreditförsörjning utomlands. Värnandet om den samhällsekonomiska balansen skulle under sådana omständigheter fordra att andra instrument i ansträngda konjunkturlägen utnyttjades desto hårdare. Detta

betyder väsentligen dels en stramare generell kreditpolitik, som främst skulle drabba alla med små eller obefintliga möjligheter att låna utomlands, dels en kärvare finanspolitik med skattehöjningar och utgiftsbegränsningar.

I ett dämpat konjunkturläge skulle det å andra sidan utan viss spärr mot kapitalexport vara mycket svårare att effektivt stimulera efterfrågan genom en expansiv kreditpolitik. Strävandena att öka likviditeten i ekonomin och pressa ned räntesatserna skulle riskera att motverkas av kapitalplacering utomlands om avkastningsmöjligheterna där ter sig bättre. Att detta kan vara ett praktiskt problem illustrerades av utvecklingen i Västtyskland under lågkonjunkturen 1966—1967.

Sist men inte minst finns anledning uppmärksamma det värde som en valutareglering kan ha då oro uppstår på de internationella valutamarknaderna. Valutaregleringen bereder också ett visst skydd mot ren kapitalflykt.

Den kontroll av vissa kategorier av kapitalrörelser som upprätthålls i Sverige bör också ses mot bakgrund av andra länders politik på detta område. Utvecklingen i utlandet har under större delen av 1960-talet snarast gått mot ökade inslag av kontroller. Sålunda har myndigheterna i många länder under de senaste åren sett sig föranlättna att i en eller annan form vidga sina möjligheter att påverka kapitalflödena på direkt väg. I Storbritannien har man på grund av svårigheter med betalningsbalansen tvingats skärpa tillståndsgivningen resp. kontrollen över de utgående direkta investeringarna utanför sterlingområdet. Sedermera har uppmaningar om återhållsamhet framförts även i fråga om investeringar i de utvecklade länderna inom detta område. I Frankrike tillämpas en ytterst omfattande reglering sedan franc-krisen i november 1968. Jag vill också fästa uppmärksamheten på det program för återställande av jämvikt i betalningsbalansen som den amerikanska regeringen lade fram i början av år 1968. Programmet inbegriper en lagstadgad begränsning av amerikanska företags direkta investeringar utomlands som finansieras genom kapitalöverföring från USA eller ur vinstmedel som intjänats utomlands. Förutom dessa åtgärder ingår bl. a. skyldighet för kreditinstitutionerna att skära ned sin kreditgivning till utlandet. I Tyskland har man under 1960-talet vidtagit direkta åtgärder för att avvärja kapitalimport. Under långa perioder har man aktivt sökt stimulera kapitalexport.

Dessa exempel illustrerar tydligt att även länder som i princip förordar fria kapitalrörelser funnit det nödvändigt att kontrollera och begränsa dessa för att undgå allvarliga störningar i sin ekonomi. Till den internationella bilden hör att man i diskussionerna inom OECD kommit fram till att rådande jämviktsbrister i stora industriländers bytesbalanser också under avsevärd tid framöver synes få överbryggas med hjälp av utjämnande kapitalrörelser. Detta synes förutsätta att man förfogar över någon mekanism som medger att kapitalströmmarna kan styras i de önskade riktningarna.

Beträffande olika länders politik i fråga om kontrollen av kapitalrörelser

bör uppmärksammas att en jämförelse mellan ländernas formella regel-system ger en helt otillförlitlig bild av i vilken grad skilda länder följer en liberal eller restriktiv linje. Bestämmelserna kan tillämpas mer eller mindre restriktivt. Största svårigheten vid en jämförelse ligger emellertid i att en rad mekanismer av icke ren valutareglingskaraktär begagnas för att påverka kapitalrörelserna. Användningen av skatte- och kreditpolitiska åtgärder för att motverka vissa typer av kapitalrörelser är tämligen utbredd. Genom att de inte är valutareglrande åtgärder i strikt bemärkelse faller de heller inte omedelbart under OECD:s kapitalfrigörelsestadga. Länder som utnyttjat dessa möjligheter har kommit att framstå som mera liberala i ifrågavarande hänseende än länder vilka i likhet med Sverige valt kontroller i valutareglingsform. I OECD pågår emellertid en granskning av användningen av instrument som inte faller under stadgans tillämpningsområde men som har samma verkan. Det torde i praktiken förhålla sig så att kapitalets rörelsefrihet i flera länder inskränkts mer än i Sverige.

I diskussionen om den svenska valutareglingen har man mot dess fortsatta användning bl. a. anfört dels att fria kapitalrörelser troligen inte skulle leda till stora saldon mellan in- och utgående flöden, dels att alternativa medel står till buds för att motverka eventuella ensidiga kapitalströmmar. Bl. a. har man pekat på sådana kreditpolitiska åtgärder, ränteutjämnings-skatter och dylikt som just berörts. Det är svårt att se att något reellt skulle vara vunnet om man från svensk sida försökte nå samma resultat som valutareglingen ger men på ett annat och mera indirekt sätt. Jag vill i detta sammanhang också erinra om att problemet inte bara ligger i saldona storlek. Sammansättningen av kapitalrörelserna måste anses vara i det närmaste lika viktig. Om t. ex. bakom ett obetydligt saldo doldes ett avsevärt inflöde av kapital som söker kortfristig placering skulle en avsevärd utströmning kunna utlösas vid ett oroligt valutäläge.

Det anförda innebär å andra sidan inte att valutareglingen är en solid skärm bakom vilken en oberoende intern ekonomisk politik skulle kunna föras. Något sådant vore ju inte möjligt vid den kraftiga tillväxten i världshandeln och den snabba utbyggnaden av andra internationella förbindelser på det ekonomiska livets alla plan. Genom den betydande frihet som medges kapitalrörelser som står i direkt samband med produktiv verksamhet och genom den med nödvändighet ökande internationaliseringen av företagsamheten uppstår lätt omfattande kapitalflöden vilka i besvärliga situationer kan vålla påfrestningar. Envar som följt utvecklingen under de senaste åren såväl i Sverige som utomlands har också kunnat konstatera att utrymmet för en till interna förhållanden optimalt anpassad penningpolitik även vid den praktiserade kontrollen över vissa kapitalrörelser är begränsat. Av särskild betydelse är att förskjutningar av betalningsterminer och kredittagande i utrikeshandeln kan ge kraftiga utslag i våra monetära reserver.

De gjorda erfarenheterna leder emellertid långt ifrån till slutsatsen att

regleringen utan vidare kan undvaras. Utslagen på våra valutareserver till följd av de senaste årens svåra störningar på valutamarknaderna torde ha blivit betydligt mera omfattande om inte valutaregleringen verkat avskärmande. De senaste årens utveckling inom världsekonomin, med dess splitttrade konjunkturbild och bristande samordning av den ekonomiska politiken, har enligt min mening framhävt angelägenheten av att Sverige tills vidare slår vakt kring den rörelsefrihet i den ekonomiska politiken som kan uppnås.

I den snabbt föränderliga värld varav den svenska ekonomin utgör en beståndsdel måste en kontinuerlig anpassning och utveckling ske av den ekonomiska politikens instrument och hjälpmedel. Möjligheterna till anpassning av valutaregleringen efter skiftande omständigheter bör självfallet också tillvaratas. Riksbanken, som administrerar valutaregleringen, har för detta ändamål tillagts befogenhet att dispensera från valutaförordningens bestämmelser. Det bör emellertid understrykas, att sedan länge de svenska valutareglerande åtgärderna inskränkts till att avse vissa kapitalrörelser, som i regel bedömts vara av särskild betydelse eller ha ett inbördes sammanhang. En betydelsefull ytterligare liberalisering skulle sannolikt göra valutaregleringen ganska verkningslös. Den kommitté för utredning av valutaregleringen, som tillsattes på hösten 1960, fick därför i sitt i oktober 1962 avgivna betänkande inrikta sig på förslag om förändringar av mera formell natur. Genomförda administrativa lättnader har dock varit nog så genomgripande. Från och med den 1 juli 1963 gäller sålunda att löpande betalningar är undantagna från valutaregleringen i den mån de utförs på betalningsväg som anvisats av riksbanken. Redovisningsskyldigheten till riksbanken för utförda betalningar har inskränkts så mycket som möjligt. Detta har bl. a. medfört ökade svårigheter att få en tillfredsställande betalningsbalansstatistik. Som framgår av valutastyrelsens årsberättelser vidtas emellertid praktiskt taget varje år smärre ändringar i tillämpningsbestämmelserna för valutaregleringen i uppmjukande eller skärpande riktning alltefter lägets krav.

En fortlöpande översyn av valutaregleringen påkallas även av utvecklingen i fråga om marknadsgrupperingarna i Europa. De modifikationer av den svenska valutaregleringen som skulle påkallas av en anslutning till EEC har belysts i en utredning, som utförts och publicerats inom ramen för det nordiska ekonomiska samarbetet och som fortlöpande kommer att hållas aktuell. Mera näraliggande ligger det behov för anpassning av vår valutareglering som aktualiseras om och när beslut fattas om en nordisk ekonomisk union.

Valutaregleringen utgör sammanfattningsvis ännu så länge ett nödvändigt hjälpmedel för vår ekonomiska politik. Giltighetstiden för det nu löpande förordnandet om valutareglering utgår, som jag redan nämnt, den 30 juni detta år. Med hänsyn till vad jag nu anfört bör riksdagens samtycke

inhämtas till förordnande om valutareglering för ytterligare ett år. I enlighet med riksbanksfullmäktiges förslag bör förordnandet omfatta samma bestämmelser i valutalagen som f. n.

Under återopande av det anförda hemställer jag, att Kungl. Maj:t

1) begär riksdagens samtycke till att Kungl. Maj:t med stöd av 1 § tredje stycket valutalagen förordnar, att vad som föreskrivs i 2 § första stycket 1, 2 och 4—7, 5 § 1 och 3 samt 9 § samma lag skall äga fortsatt tillämpning under tiden den 1 juli 1969—den 30 juni 1970,

2) inhämtar riksdagens yttrande över ett inom finansdepartementet upprättat förslag till *förordning om fortsatt giltighet av valutaförordningen den 5 juni 1959 (nr 264)*.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Gunnel Anderson