

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om
ändring av reglementet för Finlands Bank**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att reglementet för Finlands Bank ändras så att Finlands Bank för skötseln av sina uppgifter i samband med penningpolitiken skall ha rätt att ålägga depositionsbanker, kreditinstitut samt utländska kreditinstituts filialkontor i Finland (reservskyldiga) att i Finlands Bank hålla en räntefri minimireserv. Reserven föreslås utgöra högst 5

procent av beloppet av den reservskyldiges främmande kapital. Finlands Bank skall enligt förslaget fastställa beräkningsgrunderna för reserven samt meddela andra föreskrifter och villkor som är nödvändiga för tillämpningen av reservkravet.

Lagen avses träda i kraft så snart den har antagits och blivit stadfäst.

MOTIVERING

1. Inledning

I de flesta marknadsekonomier har centralbanken traditionellt förfogat över något slags system med reserver eller minimireserv som ett penningpolitiskt styrmedel. På basis av kassareservkravet tvingas kreditinstituten, närmast depositionsbankerna, att hålla ett visst belopp av sina medel i s.k. obligatoriska reserver på olika sätt, oftast som depositioner i centralbanken.

Centralbankerna i nästan alla OECD-länder har uttryckligen på lagstiftningsväg fått rätt att samla in reservdepositioner. I grundstadgan för Europeiska centralbankssystemet, som ingår som bilaga till Maastrichtfördraget, föreslås att också Europeiska centralbanken skall få motsvarande rätt. Enligt artikel 19 i grundstadgan kan Europeiska centralbanken (ECB) för att uppfylla målen för penningpolitiken kräva att kreditinstitut som är etablerade i Europeiska gemenskapens medlemsländer skall hålla minimireserver som depositioner på konton hos ECB och de nationella centralbankerna. Detaljerade regler för fastställande och beräkning av reserverna kommer att fastställas av ECB:s råd (Governing Council).

Inom penninghushållningen i Finland kan två huvuduppgifter fastställas för reservkravet. Den viktigaste uppgiften har ansetts vara kravets karaktär av centralbankspolitiskt medel. Till följd av reservdepositionerna i centralbanken minskar det belopp centralbankspengar som fritt kan användas inom banksystemet. Depositionsskyldigheten som sådan stabiliserar automatiskt förändringarna i kreditvolymen och penningmängden. Stabiliseringen sker så, att då en kredit som beviljats av ett kreditinstitut återkommer till banksystemet i form av depositioner, samlas en del av dessa depositioner in av centralbanken. Förfarandet motverkar den kreditexpansion som annars skulle äga rum. Då dessutom på depositionerna betalas antingen ingen ränta alls eller en ränta som är betydligt lägre än marknadsräntan, blir det dyrare för bankerna att hålla reserver när räntenivån stiger. På det sättet ökar minimireservkravet automatiskt penningpolitikens effekt, även om procenttalet är oförändrat.

Genom att ändra på reservkravet är det möjligt att inverka på bankernas kreditgivning så att den antingen minskar eller ökar, allt enligt gällande penningpolitiska mål. Genom att höja reservkravet under en högkonjunktur

kan centralbanken öka reservkravens begränsande effekt på kreditgivningen och på det sättet dämpa konjunkturuppgången. Likaså kan reservkravet under en konjunkturedgång sänkas för att minska risken för en kreditkris. Eftersom reservdepositionerna i varje fall har en automatiskt stabiliserande karaktär, krävs nivåändringar endast sällan.

I väsentlig grad utmärkande för reservsystemen är att kreditinstituten måste uppfylla reservkravet antingen helt utan ränta eller mot en ränta som är betydligt lägre än marknadsräntan. Räntelösheten bidrar först och främst till att öka reservkravets effektivitet då kreditexpansionsprocessen påverkas. För det andra är det centralbankens uppgift att upprätthålla penningpolitikens trovärdighet och en för landets utländska likviditet tillräckligt stor valuta-reserv. Som motpost till fordringarna i utländsk valuta måste centralbanken ha till sitt förfogande en skuldpost med låg ränta, med vilken den likviditetsökning som valuta-reservens tillväxt ger upphov till kan bindas i centralbanken för en längre tid och mera ekonomiskt än genom marknadsoperationer.

2. Nuläget

2.1. Lagstiftning

I Finland gäller sedan 1965 lagen om penninginrättningarnas specialdepositioner i Finlands Bank (745/65). Enligt lagens 1 § kan penninginstituten, sedan Finlands Bank givit utlåtande i ärendet, genom förordning åläggas att hålla obligatoriska depositioner i Finlands Bank, om deras kreditgivningsmöjligheter med hänsyn till bevarandet av penningvärdet eller trygghandet av landets utländska likviditet blir alltför stora.

Enligt lagens 3 § skall genom förordning stadgas om de mest centrala faktorer som inverkar på depositionens storlek. För det första skall i förordningen ingå bestämmelser om den bastidpunkt som skall tillämpas vid bestämmandet av depositionsskyldigheten. Dessutom föreskrivs i förordningen depositionens storlek, som kan vara högst 6 procent av penninginstitutets inlåning vid bastidpunkten. I förordningen skall också föreskrivas hur många månatliga poster på högst 0,5 procent av penninginstitutets inlåning som skall deponeras tills 6 procent av inlåningen har uppnåtts. I

lagen har dock satts en ovillkorlig övre gräns för det sammanlagda beloppet av ett enskilt penninginstitutets depositioner, vilket kan utgöra högst 70 procent av det belopp med vilket dess inlåning vid ifrågavarande tidpunkt har ökat, räknat från bastidpunkten.

Enligt lagens 6 § är Finlands Bank skyldig att på depositionerna betala en årlig ränta, som är minst en procentenhet högre än den ränta som penninginstitutet i genomsnitt tillämpar vid sin inlåning. Enligt lagens 8 § meddelar finansministeriet närmare föreskrifter angående verkställigheten och tillämpningen av lagen.

Lagen om penninginrättningarnas specialdepositioner har likväl aldrig behövt tas i bruk, eftersom det under lagens giltighetstid har funnits ett kassareservsystem. Enligt lagens 1 § förutsätts nämligen för att en förordning om införandet av lagen skall utfärdas att Finlands Bank inte har fått till stånd avtal med alla penninginstitut om penninginstitutens specialdepositioner i Finlands Bank. Enligt paragrafens 3 mom. är penninginstitutet också helt befriat från den lagstadgade depositionsskyldigheten under avtalets giltighetstid. Enligt lagens tillämpningsområde är utfärdandet av en förordning i regel möjligt endast under i lagen definierade exceptionella förhållanden, och lagen ger således inte möjlighet att upprätthålla ett permanent reservkrav som penningpolitiskt medel.

2.2. Kassareservavtalen

Finlands Bank har ingått kassareservavtal med penninginstituten allt sedan 1955. Avtalen har varit i kraft under tidsperioder av olika längd, allt från ett knappt år till flera år, och innehållet i avtalen har varierat rätt mycket speciellt beträffande skyldighetens storlek. Efter 1955 har kassareservavtal ingåtts 1956, 1961, 1962, 1966, 1979, 1984 och 1990.

Det gällande kassareservavtalet undertecknades den 26 april 1990 mellan Finlands Bank och affärsbankerna, Postbanken Ab, Andelsbankernas Centralförbund r.f. och Sparbanksförbundet. Penninginstituten förband sig att deponera medel som kassareservdepositioner i mark i Finlands Bank på de villkor som närmare framgår av avtalet.

Enligt avtalet bestäms depositionsskyldigheten av det procenttal för penninginstitutens kassareservbas som Finlands Bank fastställer

för varje kalendermånad och depositionerna skall nå denna nivå senast den sista bankdagen i följande kalendermånad. Finlands Bank kan höja procenttalet med högst 0,6 procentenheter åt gången per månad och depositionsskyldigheten kan fastställas till högst 7 procent av kassareservbasen.

I avtalet konstateras att till kassareservbasen räknas beloppet vid månadens slut av de inhemska depositioner som penninginstitutet mottagit. Till inhemska depositioner hänförs av penninginstitutets skulder spar- och kapitalräkningar, tidsbundna depositioner och depositioner med uppsägningstid, bruksräkningar, checkräkningar och postgirokonton, samfundskonton samt med dessa jämförbara inhemska depositioner i utländsk valuta och andra depositioner. Till kassareservbasen hänförs likväl inte medel som deponerats av inhemska banker eller finska staten.

Finlands Bank har i avtalet förbundit sig att på ett penninginstituts kassareservdeposition betala en ränta som ligger tre procentenheter under tre månaders heliborräntan, dock minst 8 procent.

Finlands Bank har rätt att helt eller delvis befria ett penninginstitut från depositionsskyldigheten, om dess likviditet försvagats eller andra särskilda skäl föreligger. Enligt ett särskilt villkor i avtalet räknas en deposition som gjorts med stöd av kassareservavtalet inte till den kassareserv som avses i banklagarna.

Kassareservavtalet gäller tills vidare, ifall det inte skriftligen sägs upp av någon avtalspart. Fastän avtalet sägs upp, skall depositionsskyldigheten uppfyllas ännu i enlighet med kassareservbasen för den hela kalendermånad som följer på uppsägningen. Kassareservdepositionerna återbetalas med anledning av uppsägningen i tolv lika stora månatliga poster från och med den tredje kalendermånaden efter uppsägningstidens månad.

2.3. Depositionsbankernas kassareservdepositioner i Finlands Bank

Under högkonjunkturen 1987—1988 förlorade det dittills tillämpade kassareservsystemet största delen av sin penningpolitiska effekt, när marknadsräntan sjönk så att den låg i närheten av räntan på kassareservdepositionerna, även om Finlands Bank höjde kassareservskyldigheten till maximinivån enligt avtalet, dvs. 8

procent, från och med mars 1989. Under samma period steg kassareservdepositionernas belopp till omkring 20 miljarder mark. För att dämpa kreditexpansionen slöts i början av 1989 ett s.k. tilläggs-kassareservavtal, enligt vilket bankerna var skyldiga att göra räntefria kassareservdepositioner på grundvalen av tillväxten i deras kreditgivning. Kassareservdepositionernas belopp uppgick då det var som störst i början av 1990 till över 26 miljarder mark.

De höga marknadsräntorna och tilläggs-kassareservavtalet ökade 1989—1990 klart den kostnadsbelastning som kassareservsystemet orsakade. Det nya avtalet, som slöts i april 1990, gjorde dock kassareservsystemet betydligt lättare, då kassareservbasen minskades och räntan på kassareservdepositionerna blev tre månaders heliborräntan minus tre procentenheter. Efter detta sänkte Finlands Bank kassareservskyldigheten till 3,7 procent från början av 1992. Från april 1992 fram till utgången av 1992 betalade Finlands Bank på kassareservdepositionerna en högre ränta än enligt kassareservavtalet. I slutet av 1992 höjdes kassareservskyldigheten stegvis till 5,5 procent. När marknadsräntorna sjönk under de första månaderna av 1993, har kostnadsbelastningen på grund av kassareservsystemet dock blivit obefintlig, eftersom Finlands Bank enligt 1990 års avtal på kassareservdepositionerna betalar en ränta på minst 8 procent.

Kassareservavtal har vanligen ingåtts mellan Finlands Bank och bankerna i situationer då man befarat att tillväxten i penninginstitutens likviditet och kreditgivning leder till att konjunkturen överhettas och betalningsbalansen försvagas. Detta var fallet till exempel när kassareservavtalet för 1955 och 1956, för 1961 och 1962 och för 1979 ingicks och när tilläggs-kassareservavtalet slöts 1989. De avtalsbaserade kassareservsystemen har dock beträffande de penningpolitiska målen visat sig vara rätt ineffektiva, i synnerhet som Finlands Bank nästan utan undantag på kassareservdepositionerna tvingats betala en ränta som legat i närheten av marknadsräntan. I de gamla avtalen var räntan på kassareservdepositionerna bunden till medelräntan på penninginstitutens inlåning. Från 1979 till 1990 var räntan bunden till Finlands Banks grundränta, och i 1990 års avtal bands den till tre månaders heliborräntan. En kassareservränta som är bunden till marknadsräntan är dock en i penningpolitiskt hän-

seende oanvändbar lösning, eftersom räntan på kassareservdepositionerna stiger när Finlands Bank stramar åt penningpolitiken och höjer räntorna. Detta minskar systemets effekt vid inverkan på kreditgivningen.

Ett avtalsbaserat kassareservsystem har också visat sig ha alltför långsamma verkningar ur penningpolitisk synvinkel. I regel har det gällande avtalet inte varit tillräckligt täckande och effektivt för att dämpa en kreditexpansion i början av en konjunkturuppgång, och när problemen förvärrats har förhandlingar om ett nytt avtal inletts. Med beaktande av den tid som förhandlingarna kräver och den fördröjning med vilken effekterna av en höjning av skyldigheten framträder är systemet i regel mest effektivt först när tillväxten i bankernas kreditgivning av andra orsaker redan börjat avta.

2.4. Internationell jämförelse

Av Europeiska gemenskapens medlemsländer har Tyskland, Frankrike, Italien, Spanien, Irland, Portugal och Grekland ett permanent minimireservsystem som penningpolitiskt medel. I Tyskland, Frankrike och Spanien betalas inte någon ränta på minimidepositionerna. I Tyskland har centralbanken traditionellt fattat beslut om användningen av minimidepositioner inom ramen för centralbankslagen; i en del andra länder har finansministeriet ansvarat för tillämpningen av reservsystemet. Maastrichtfördraget förutsätter att centralbanken skall vara självständig då den tillämpar penningpolitiska medel, och Italien, Spanien och Irland har därför redan avlåtit eller håller på att bereda sina propositioner med förslag till centralbankslag, som går ut på att centralbanken får rätt att besluta om obligatoriska minimireservkrav.

I Tyskland föreskriver centralbankslagen att Tysklands centralbank för att kunna inverka på penningmängden och kreditgivningen kan kräva att kreditinstituten på löpande konton i centralbanken deponerar viss procent av sina förbindelser som minimireserv. Centralbanken får bestämma procenttalet på följande sätt: på dagligkonton högst 30 %, på tidsbundna depositioner högst 20 % och på sparkonton högst 10 %; på förbindelser gentemot valutaautlåningar får centralbanken dock bestämma procenttalet upp till 100 %. Inom dessa gränser får

banken med beaktande av allmänna hänsyn, i synnerhet för enskilda bankgrupper, differentiera procenttalet och också lämna vissa förbindelser obeaktade. För närvarande tillämpar den tyska centralbanken på likvida depositioner en skyldighet på 6,6—12,1 % och på tidsdepositioner 2 %.

I Sverige föreskriver centralbankslagen att Sveriges centralbank i kreditpolitiskt syfte genom beslut i enskilda fall får uppställa kassakrav gentemot kreditinstitut. Med kassakrav avses att en viss andel, högst 15 procent, av kreditinstitutes placeringar eller förbindelser, beräknade på det sätt centralbanken i det enskilda fallet bestämmer, under angiven tid skall motsvaras av medel som skall innestå på räkning för institutet i centralbanken. Enligt lagen löper depositionen med eller utan ränta, men i praktiken har ränta inte betalats på depositionerna. För närvarande tillämpar den svenska centralbanken en skyldighet på 2 procent på depositionerna från allmänheten.

2.5. Bedömning av nuläget

Kassareservavtalet från 1990 har visat sig fungera dåligt och vara oändamålsenligt till följd av utvecklingen på penningmarknaden och marknadsräntornas kraftiga nedgång. Eftersom avtalet slöts när ränteläget var mycket högt, bestämdes då att den absoluta minimiräntan på kassareservdepositionerna skulle vara 8 procent. Efter att marknadsräntorna har sjunkit kan de penningpolitiska mål som uppställts för kassareservsystemet inte längre uppfyllas. Om marknadsräntorna fortsätter att sjunka, uppstår en situation där det rent av är förmånligt för bankerna att placera sina medel som kassareservdepositioner i Finlands Bank. Detta överensstämmer inte med kassareservsystemets ursprungliga syfte utan får helt motsatt verkan. Samtidigt anstränger det Finlands Banks lönsamhet.

Det nuvarande avtalssystemet är också i viss mån misslyckat till sin struktur, eftersom det gäller alla banker gemensamt och hela avtalet hävs om en enda part säger upp avtalet. Avtalet ger inte heller Finlands Bank rätt att ens temporärt, till följd av förändrade förhållanden, tillämpa ränteklausulen på ett sätt som avviker från avtalsvillkoren, utan alla ändringar skall godkännas av samtliga avtalsparter.

3. De föreslagna ändringarna

3.1. Mål

Fastän det nuvarande kassareservsystemet har varit administrativt, stelt och haft långsamma verkningar och därför fått ge vika för effektivare penningpolitiska medel, såsom centralbankens marknadsoperationer, har det fortfarande en stor betydelse som ett komplement till de övriga medlen. Systemet stabiliserar automatiskt utvecklingen av kreditvolymen och penningmängden och denna verkan kan vid behov effektiveras genom ändringar i reservkravet. För centralbanken är reservsystemet till nytta i synnerhet när det är nödvändigt att drastiskt minska det likviditets-tillskott på finansmarknaden som orsakas av valutareservens tillväxt.

Utän ett reservsystem skulle centralbanken i penningpolitiskt syfte tvingas binda det likviditetstillskott som valutareservens tillväxt medför genom att emittera marknadsbaserade bankcertifikat, vilket avsevärt skulle belasta centralbankens räntebidrag. Centralbankens tillräckliga lönsamhet är dock en förutsättning för att centralbanken även i fortsättningen skall kunna fullgöra sina centralbankspolitiska uppgifter på penning- och valutamarknaden och för att banksystemets likviditet i sista hand skall kunna tryggas. De belastningar på centralbankens lönsamhet som uppkommit under de senaste åren framför allt på grund av bankkrisen hotar avsevärt urholka centralbankens kapitalbas. Dessutom kan utvecklingen av moderna betalningssystem och betalningsmedel leda till att nyttan av emissionen av centralbankspengar betydligt minskar.

Av dessa orsaker är det motiverat att alljämt bevara reservsystemet. Det nuvarande systemet, som grundar sig på ett kassareservavtal, är problematiskt därför att det förutsätter samtycke antingen av samtliga parter eller, ifall avtalet är bilateralt, av respektive bank. Frivilligheten och möjligheten att säga upp avtalet har visat sig vara stora osäkerhetsfaktorer för centralbankens penningpolitik. Eventuella ändringsbehov leder alltid till utdragna och svåra förhandlingar, som i vissa fall innebär att man åtminstone till någon del tvingas avstå från att uppnå de penningpolitiska målen.

Av den anledningen bör reservsystemet grundas på centralbankens lagstadgade och således permanenta rätt att, i likhet med de flesta

andra centralbanker, ålägga kreditinstituten reservkrav på ett sådant sätt som närmare föreskrivs i lag. I och med den monetära integrationens framskridande kan det reservsystem som tillämpas i Finland till sin struktur och dimensionering i längden inte väsentligt avvika från internationell praxis. Eftersom Europeiska centralbankens framtida minimireservsystem ännu inte i detalj har fastslagits, har i propositionen i fråga om reservkrav tagits fasta på olika europeiska länders nationella lagenliga system.

1965 års lag om penninginrättningarnas specialdepositioner i Finlands Bank är under rådande förhållanden helt otillämplig. Att ändra lagen enbart för att den skall kunna tas i bruk även under rådande förhållanden kan inte anses motiverat. Lagens stadganden om reservbas och depositionsskyldighetens storlek är föråldrade och kan inte ens genom förordning ändras så att de motsvarar penningpolitikens behov. Lagen ger också möjlighet att kringgå bestämmelserna för att minska belastningen.

I lagen har vidare beslutanderätten ordnats så att reservkravet införs genom förordning och finansministeriet har rätt att meddela närmare föreskrifter om tillämpningen och verkställigheten av lagen. Finlands Bank har enligt lagen endast rätt att avge utlåning om utfärdandet av förordning. Att beslutanderätten ordnas på detta sätt är kännetecknande för de ekonomiska fullmaktslagarna, med vilka den ekonomiska aktiviteten regleras då plötsliga störningar inträffar. Reservsystemet kan likväl inte betraktas som en åtgärd som omfattas av regleringen, utan det har i allmänhet snarare ansetts vara ett regelmässigt och normalt penningpolitiskt styrmedel, som i regel används av centralbanken.

Statsrådet tillsatte den 11 februari 1993 en kommitté, som bland annat skall utreda behovet av en totalreform av lagstiftningen om Finlands Bank. Avsikten är att i stadgandena om Finlands Banks ställning, uppgifter och verksamhet göra de ändringar som föranleds av den europeiska ekonomiska integrationen och bestämma tidpunkten för dessa. Kommittén skall ha sitt arbete färdigt först den 31 augusti 1994 och de ändringar som kommittén föreslår kan sannolikt träda i kraft tidigast vid början av 1995. Trots kommitténs lagberedningsarbete är det nödvändigt att säkerställa att Finlands Bank kan sköta sina penningpolitiska uppgifter

utan avbrott, och behövliga lagstiftningsåtgärder måste därför vidtas vid så snart som möjligt.

3.2. Medel

På ovan nämnda grunder föreslås i denna proposition att ett stadgande om reservkravet fogas som en ny 1 a § till reglementet för Finlands Bank. När lagen träder i kraft blir det möjligt att avstå från det nuvarande kassareservsystemet, som grundar sig på ett avtal mellan Finlands Bank och bankerna. Samtidigt föreslås att lagen om penninginrättningarnas specialdepositioner i Finlands Bank upphävs såsom obehövlig.

Enligt 1 mom. i det föreslagna stadgandet skall Finlands Bank ha rätt att ålägga depositionsbanker, kreditinstitut samt utländska kreditinstituts filialkontor i Finland att i Finlands Bank hålla en minimireserv. För dem som är skyldiga att hålla en sådan reserv skall enligt förslaget användas begreppet "reservskyldiga". Reserven föreslås utgöra högst 5 procent av beloppet av den reservskyldiges främmande kapital. Denna maximinivå möjliggör en differentiering av skyldigheten. Genom differentiering kan säkerställas att den marknadsbestämda inlåningen och den utländska medelsanskaffningen inte påförs ett alltför stort reservkrav med beaktande av marknads funktion, eftersom denna finansieringsförmedling annars skulle börja ske med andra instrument och via andra institutioner.

Minimireserven skulle bestämmas på basis av den reservskyldiges främmande kapital. De reservskyldigas främmande kapital beräknas genom att från deras balansslutning avdras eget kapital och reserveringar. Även i många andra europeiska länder har poster på passivsidan i kreditinstitutets balansräkning använts som reservbas. Den allmänna tendensen förefaller att gå mot en vid definition av reservbasen i lagstiftningen. Det har visat sig svårt att definiera reservbasen enligt placeringsform, eftersom nya marknadsbestämda instrument hela tiden utvecklas på marknaden för att ersätta de traditionella depositions- och inlåningsformer.

Både den föreslagna grundstadgan för Europeiska centralbanken och bl.a. centralbankslagarna i Tyskland och Sverige ger centralbanken rätt att kräva också andra kreditinstitut än

depositionsbankerna på reservdepositioner. I praktiken har reservkravet i allmänhet begränsats till depositionsbankerna. Det här beror på att depositionsbankernas ensamrätt att ta emot depositioner från allmänheten, det offentliga depositionsförsäkringsskyddet och depositionsbankernas rätt till likviditetskredit från centralbanken placerar dem i en särställning som finansieringsförmedlare och som kärnan i kreditexpansionsprocessen.

Under exceptionella förhållanden kan det likväl uppkomma ett behov av att utsträcka reservkravet även till andra reservskyldiga. Så utsträcker t.ex. Sveriges centralbank under förra högkonjunkturen reservkravet till att förutom depositionsbankerna även gälla finansbolagen. Den allmänna utvecklingen på finansmarknaden håller dessutom på att leda till att en allt större del av finansieringsförmedlingen sker utanför den traditionella depositionsbankssektorn. Av den anledningen föreslås i propositionen att Finlands Bank skall kunna ålägga också kreditinstitut reservkrav, fastän kravet under normala förhållanden närmast gäller depositionsbankerna.

För att lagförslaget penningpolitiska mål skall uppfyllas krävs att ränta inte betalas på de reservskyldigas reserver i Finlands Bank, vilket uttryckligen fastställs i stadgandet. För att den reservskyldiges totala belastning skall bibehållas på en rimlig nivå skall procenttalet för reservkravet vid behov kunna ändras inom ramen för maximinivån i stadgandet, dvs. 5 procent.

Enligt 2 mom. i det föreslagna stadgandet skall Finlands Bank fastställa beräkningsgrunderna för reserven och meddela andra föreskrifter och villkor som är nödvändiga för tillämpningen av 1 mom. Enligt stadgandet är det möjligt att under olika tider variera reservkravets storlek inom dess maximigräns och att differentiera det så att det är olika för olika poster av främmande kapital dock så att en jämlik behandling av de olika bankerna inte äventyras. Detta ger penningpolitiken större rörelsefrihet än om kravet strikt fastställs i lag.

Av de föreskrifter och villkor som Finlands Bank meddelar skall på samma sätt som av det nuvarande kassareservavtalet framgå bland annat när och hur reserven skall deponeras i Finlands Bank samt detaljer om hur reserven skall hållas i Finlands Bank och hur den återbetalas.

För centralbankens penningpolitik och för

en störningsfri reglering av likviditeten är det nödvändigt att de reservskyldiga i alla lägen uppfyller de reservkrav som uppställts för dem. I 3 mom. föreslås därför att Finlands Bank skall ha rätt att av en reservskyldig som underlåtit att uppfylla reservkravet uppbära dröjsmålsränta på det resterande beloppet. I propositionen föreslås att dröjsmålsräntan är fem (5) procentenheter högre än Finlands Banks högsta ränta på centralbanksrediten vid tidpunkten i fråga.

Den högsta räntan på centralbankskrediter är räntan på den kredit, den s.k. likviditetskrediten, som Finlands Bank beviljar för att trygga likviditeten hos de reservskyldiga som omfattas av centralbanksfinansieringen. Genom att underlåta att uppfylla reservkravet skulle en reservskyldig kunna undvika att utnyttja en i annat fall nödvändig likviditetskredit. Följaktligen måste dröjsmålsräntan på det resterande reservbeloppet för att vara effektiv alltid vara högre än räntan på likviditetskrediten. Eftersom denna ränta varierar kraftigt allt enligt de aktuella penningpolitiska behoven, kan som dröjsmålsränta inte användas en fast ränta.

Riksdagens bankfullmäktige bestämmer enligt 17 § 1 mom. 1) punkten reglementet för Finlands Bank Finlands Banks räntor eller gränserna för dem. Enligt bankfullmäktiges beslut av den 7 maj 1993 är den övre gränsen för räntan på likviditetskrediter 23 procent. För närvarande tillämpas på likviditetskrediter en ränta på ca 9.5 procent, och dröjsmålsräntan skulle följaktligen vara 14.5 procent.

Om en reservskyldig i betydande omfattning eller upprepade gånger underlåter att uppfylla reservkravet, skulle Finlands Bank inte bara uppbära dröjsmålsränta utan också hänskjuta ärendet till bankinspektionen för eventuella.

Med stöd av ikraftträdelsestadgandet skall sådana depositioner som den reservskyldige har i Finlands Bank när lagen träder i kraft och som baserar sig på det nuvarande kassareservavtalet räknas den reservskyldige till godo när reserven enligt lagförslaget beräknas.

4. Propositionens ekonomiska verkningar

4.1. Statsekonomiska verkningar

Lagförslaget har inte någon inverkan på

budgeten eller på statsekonomi i övrigt. Upprätthållandet av reservsystemet bidrar dock till att bevara Finlands Banks kapital.

4.2. Verkningar på reservskyldingsekonomi

Eftersom ränta inte skulle betalas på den minimireserv som skall hållas i Finlands Bank, uppstår det en inkomstöverföring från de reservskyldiga till centralbanken. Till reservkravets penningpolitiska natur hör att de reservskyldiga förmedlar kostnadsbelastningen till sina kunder i marginalerna för sin inlånings- och utlåningsverksamhet. Kostnadsbelastningen beror både på reservkravets nivå och på marknadsräntan.

Åren 1987 och 1988 uppgick den beräknade totala kostnadsbelastningen av kassareservsystemet för bankerna till 300—400 miljoner mark per år. Tilläggs-kassareservavtalet och den kraftiga stegringen i marknadsräntorna ökade belastningen till över en miljard mark 1989 och 1990. Till följd av det kassareservavtal som slöts i april 1990 sjönk belastningen snabbt till ca 400 miljoner mark 1991 och till drygt 200 miljoner mark 1992. På grund av nedgången i marknadsräntorna under de första månaderna av 1993 har belastningen blivit obefintlig, eftersom Finlands Bank på kassareservdepositionerna betalar en ränta på 8 procent. På grund av skillnaderna i bankernas balansräkningsstruktur är belastningen enligt det nu gällande kassareservavtalet inte fördelad enligt marknadsandelarna på grundval av balansräkningen utan återspeglar bankernas marknadsandelar i fråga om inlåningen med normala villkor.

Då penninginstitutens kreditgivning till allmänheten uppgår till knappt 400 miljarder mark, skulle till exempel en belastning på 400 miljoner mark på grund av reservsystemet innebära en belastning på endast omkring 0,1 procentenhet på in- och utlåningsmarginalerna.

5. Ärendets beredning

Reservkravet har tidigare utretts av kassareservarbetsgruppen, som tillsatts av finansministeriet. Arbetsgruppens promemoria (1989: VM13) ledde dock inte till lagstiftningsåtgär-

der. Regeringens proposition baserar sig på riksdagens bankfullmäktiges framställning till statsrådet om att vidta lagstiftningsåtgärder i enlighet med det utkast till lag som utarbetats som tjänsteuppdrag i Finlands Bank.

Det har inte varit möjligt att begära utlåtanden om regeringens proposition, eftersom nödvändigheten av lagstiftning blev uppenbar först i det allra sista skedet av förhandlingarna mellan Finlands Bank och bankerna om ett avtalsbaserat reservsystem, vilka avslutades som resultatlösa. Att förändringarna inte ledde till resultat berodde på att de mål som de olika bankgrupperna uppställde för reservsystemet avvek från varandra bland annat på grund av olikheterna i bankgruppernas balansräkningsstruktur.

Reservkravet i lagförslaget baserar sig i huvudsak på det system som Finlands Bank förhandlat om med bankerna. Regeringens proposition har beretts av finansministeriet som tjänsteuppdrag.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionen

Under behandling i riksdagen är regeringens proposition med förslag till lag om finansinspektionen och lagstiftning som har samband med den (RP 319/92). I propositionen föreslås bland annat att rubriken för reglementet för Finlands Bank ändras till lagen om Finlands Bank.

7. Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft så snart den antagits och blivit stadfäst.

8. Lagstiftningsordning

Med tanke på skyddet av äganderätten, som tryggas i 2 kap. 6 § regeringsformen, innebär skyldigheten i den föreslagna lagen att i Finlands Bank hålla en minimireserv en begränsning av ägarens bestämmanderätt. Begränsningen är dock endast temporär och partiell, eftersom den reservskyldige bibehåller äganderätten till de deponerade medlen och återfår medlen. Enligt vedertagen praxis kan ägarens dispositionsfrihet begränsas med en vanlig lag, om begränsningen inte kränker ägarens rätt till normal, rimlig och förnuftig användning sin egendom. Eftersom de åtgärder som avses i de föreslagna stadgandena i regeringens proposition inte överskrider dessa gränser, kräver behandlingen av propositionen med tanke på egendomsskyddet inte iakttagande av att lagen skall stiftas i grundlagsordning. Förslaget kan således behandlas i normal lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att därom bör begäras grundlagsutskottets utlåtande.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av reglementet för Finlands Bank

I enlighet med Riksdagens beslut
fogas till reglementet för Finlands Bank av den 21 december 1925 (365/25) en ny 1 a § enligt följande:

1 a §

För skötseln av sin uppgift enligt 1 § har Finlands Bank rätt att ålägga depositionsbanker, kreditinstitut samt utländska kreditinstituts filialkontor i Finland (reservskyldiga) att i Finlands Bank hålla en räntefri minimireserv, som kan utgöra högst 5 procent av beloppet av den reservskyldiges främmande kapital.

Finlands Bank fastställer beräkningsgrunderna för reserven och meddelar andra föreskrifter och villkor som är nödvändiga för tillämpningen av 1 mom.

Om den reservskyldige inte inom av Finlands Bank fastställd tid har fullgjort sin skyldighet enligt 1 mom., skall den reservskyldiga för det resterande reservbeloppet till Finlands Bank

erlägga en årlig dröjsmålsränta som är 5 procentenheter högre än den högsta ränta som Finlands Bank uppbär på centralbankskrediten vid tidpunkten i fråga.

Denna lag träder i kraft den 1993.

När lagen träder i kraft får den reservskyldiges kassareservdeposition i Finlands Bank räknas den reservskyldige till godo då reserven enligt denna lag beräknas.

Genom denna lag upphävs lagen den 30 december 1965 om penninginrättningarnas specialdepositioner i Finlands Bank (745/65) jämte senare ändringar.

Helsingfors den 14 maj 1993

Republikens President

MAUNO KOIVISTO

Finansminister *Iiro Viinanen*

