

## Nr 679

Av herr Cassel m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 52, med förslag till lag om likviditetskvot och kassakvot för vissa kreditinrättningar (likviditets- och kassakvotslag), m. m.

(Lika lydande med motion nr 572 i Första kammaren)

I proposition nr 52 framlägger Kungl. Maj:t förslag till ny lagstiftning om dels kassa- och likviditetskvoter, dels placeringskvoter för vissa kreditinrättningar. Propositionen grundas på kreditmarknadsutredningens betänkande. Den nya lagstiftningen, som föreslås få karaktären av beredskaps- och fullmaktslag, innehåller i vissa delar bestämmelser som skulle medföra betydande ingrepp av kvantitativ reglering på penning- och kapitalmarknaderna. Den inger därför enligt vår mening starka betänkligheter med hänsyn till det allmänt omfattade önskemålet att på längre sikt nå och upprätthålla en enhetlig och effektivt fungerande kreditmarknad.

Kreditmarknadsutredningen tillsattes 1957 och bedrev sitt huvudsakliga arbete under 1958 och 1959. I alltför stor utsträckning synes de speciella förhållanden som då förelåg på penning- och kapitalmarknaderna bl. a. med hänsyn till det då rådande statsfinansiella läget ha blivit vägledande för såväl direktivens utformning som utredningens arbete och slutsatser. Både direktiven för utredningen och betänkandet är nämligen i hög grad präglade av ett ensidigt betraktelsesätt, där vissa förmenta strukturella problem rörande kreditmarknaden tillmätts en överdriven och för lösningen av de grundläggande kapitalförsörjningsproblemen felaktig betydelse. "Bristen" på långfristigt kapital betraktas huvudsakligen som ett kvantitativt fördelningsproblem inom ramen för ett givet sparande. Nödvändigheten att åstadkomma en ökning av det totala sparandet omnämnes men skjutes helt i bakgrunden.

Detta synsätt jämte uppfattningen om detaljreglerande ingrepp på penning- och kapitalmarknaderna som ett från de givna förutsättningarna lämpligt medel att uppnå den önskade garantien för finansieringen av i första hand bostadsproduktionen och de statliga investeringarna har sedan kommit att präglade utredningen och återkommer också i den nu framlagda propositionen.

Med tanke på utredningsarbetets uppläggning är det inte ägnat att förväna att betänkandet vid remissbehandlingen blivit föremål för stark kritik från såväl offentliga myndigheter som hörda intresseorganisationer.

Ensidigheten påtalas och beklagas av t. ex. konjunkturinstitutet och bank- och fondinspektionen liksom av Svenska bankföreningen och LO.

*Konjunkturinstitutet*, vars remissyttrande innehåller en hård vidräkning med utredningsarbetets uppläggning, framhåller:

Institutet kan ej finna att kreditmarknadsutredningen tillräckligt har beaktat de faktorer, som är nödvändiga att ta hänsyn till vid val mellan olika politikalternativ. Premisserna för utredningen har blivit oklara genom att den utgått från en mycket ofullständig bild av de statliga målsättningarna. Den har också som en nära följd härav undvikit att i tillbörlig utsträckning ta hänsyn till verkningar inom flera områden, som är föremål för statlig målsättning, och att sakligt pröva alternativ, som ur flera relevanta aspekter är att föredra framför uredningens.

*Bank- och fondinspektionen* framhåller:

Den konstaterade bristen på balans mellan tillgång och efterfrågan på kapital för investeringsändamål kan uppenbarligen också betraktas som en följd av otillräckligt sparande. Med rätta har också utredningen framhållit, att en ökning av det totala sparandet skulle kunna innebära en lösning av de i direktiven berörda problemen. I direktiven har emellertid frågan om sparandet skjutits åt sidan och utredningens uppdrag begränsats till frågan om utnyttjandet på bästa möjliga sätt av de förefintliga finansiella resurserna. Detta är enligt inspektionens mening beklagligt. Visserligen kan det med hänsyn till läget på kapitalmarknaden sådant det nu är och väntas bli ett antal år framöver, göras gällande, att vi under alla förhållanden får brottas även med ett fördelningsproblem. Men vidden av detta problem och lösningen därav måste intimt sammanhånga med de åtgärder, som kan tänkas bli vidtagna i syfte att öka tillgången på kapital.

Inspektionen anser att ett ställningstagande till utredningens förslag bör ske mot bakgrunden av stabiliseringsutredningens — då ännu inte färdiga — arbete.

*Svenska bankföreningen* erinrar om att det enligt direktiven varit en huvuduppgift för utredningen att undersöka möjligheterna att förbättra jämvikten mellan tillgång och efterfrågan på långfristigt kapital och att därmed få kapitalmarknaden att fungera bättre än den gjort under de senaste åren. Bankföreningen fortsätter:

För att rationella förslag i detta syfte skall kunna framläggas krävs först och främst en analys av orsakerna till nuvarande bristsituation. Vad som i detta sammanhang icke minst bör uppmärksammas är sambanden mellan kapitalbristen på den långa marknaden och det penningöverskott som under större delen av efterkrigstiden kännetecknat den korta marknaden.

Dessa orsakssammanhang har enligt bankföreningens mening icke tillräckligt utretts i föreliggande betänkande. Kreditmarknadsutredningen har i hög grad tagit nuvarande förhållanden som givna och inriktat sina förslag på olika åtgärder för dirigering av de knappa kapitalresurserna i stället för att klarlägga kapitalbristens verkliga natur och möjligheterna att komma till rätta med dess fundamentala orsaker.

*Landsorganisationen*, som i sitt yttrande är genomgående kritisk mot utredningens synsätt, framhåller:

Enlig LO:s mening har under senare år till följd av den världspolitiska utvecklingen, den handelspolitiska integrationen i och utanför Europa samt behovet att hjälpa fram industrialiseringen av råvaruländerna krävet att höja produktiviteten blivit allt starkare. Kreditpolitiken får under sådana omständigheter inte bedrivas så att den hindrar det ekonomiska framåtskridandet. Om vi i längden skall kunna undvara fysiska regleringar samt reglering av arbetsmarknaden, måste vi hålla oss mer till de ur produktivitetssynpunkt gynnsamma stabiliseringspolitiska medlen. Det är ur dessa synpunkter inte frågan kreditpolitik kontra finanspolitik som är den viktigaste, utan produktivitetsbefrämjande kontra andra medel inom såväl kredit- som finanspolitiken.

Vad bör då sägas om olika kreditpolitiska medel ur denna synpunkt? I produktivitetshänseende är räntepolitiken inkl. marknadsoperationer sannolikt fördelaktigare än en politik som arbetar huvudsakligen med kvoteringar och särskilt placeringskvoter. Eftersom Kreditmarknadsutredningen skulle syssla med prioriteringsfrågorna, är det emellertid egendomligt att den ej mer ingående försökt att ur skilda synpunkter belysa den samhällsekonomiska effekten av prioriteringsarrangemang.

LO anser att en utredning borde komma till stånd om principerna för bostadssektorns finansiering mot bakgrund av kravet på största möjliga frihet för kreditmarknaden i övrigt.

### *Två skilda problem*

Den i utredningen och propositionen förda diskussionen gäller i realiteten två skilda problem. Det ena avser en efter utvecklingen anpassad kassa- eller likviditetskvotslagstiftning som ett generellt verkande penningpolitiskt medel. Det andra gäller valet av politik och medel för att inom ramen för en stabil ekonomi trygga kapitalförsörjningen för vissa som centralt samhällsviktiga betraktade investeringar. Det är främst i sistnämnda avseende som utredningens rekommendationer och ensidiga uppläggning mötts med kritik.

I den mån lagstiftningen om kassa- och likviditetskvoter innefattar åtgärder som fullföljer ett rent penningpolitiskt syfte, så kan den accepteras. Men om den användes för en systematisk prioritering av vissa investeringsområden, så ger den anledning till allvarlig kritik. Såsom framhållits i ett flertal remissyttranden motverkar en sådan prioritering en rationell investeringsinriktning och får en produktivitetshämmande effekt. En detaljreglering av det slag som den föreslagna placeringskvoten innebär drabbas i än högre grad av denna kritik, då den vid sin tillämpning skulle medföra ett sönderbrytande av kapitalmarknadens enhetlighet, vilken för produktivitetens utvecklingen är ett primärt önskemål.

Som principiell riktlinje bör enligt vår uppfattning gälla att den för-

skjutning av kapitaltillförselns fördelning på skilda sektorer och ändamål som från tid till annan visar sig nödvändig, bör uppnås inom ramen för en fri marknad. Som kortsiktigt medel kan härvid en räntedifferentiering i vissa situationer vara ändamålsenlig. Erfarenheten under senare år bör ha givit vid handen att en mera marknadsmässigt anpassad räntestruktur är väl lämpad som ekonomiskt-politiskt medel i syfte att öka tillgången på långfristigt kapital inom ramen för en politik som tar sikte på att återställa en fritt fungerande kapitalmarknad.

Mot bakgrund av att utvecklingen på det internationella, ekonomiska samarbetets område även måste omfatta kapitalmarknaden är det förvånande att det internationella perspektivet inte alls omnämnts i propositionen, trots den självklara betydelse som det har för en fråga av denna art.

I övrigt kan vi även i detta sammanhang hänvisa till stabiliseringsutredningen, som starkt understrukt nödvändigheten av att så snabbt som möjligt få en fri kapitalmarknad. Utredningen framhåller:

Eftersom vi vid våra överväganden kommit till slutsatsen, att den nuvarande uppdelningen av kreditmarknaden i sektorer genom prioritering av krediter till vissa ändamål, huvudsakligen statlig upplåning och bostadsbyggande, lätt leder till en snedvridning av investeringsinriktningen och inte heller är förenlig med önskemålet att göra penningpolitiken till ett effektivt medel för konjunkturstyrning, anser vi att denna prioritering successivt bör upphöra genom att de renodlat selektiva placeringsreglerna avvecklas i samma takt som en fungerande kapitalmarknad kan återupprättas. Hur snart detta mål kan nås blir i hög grad beroende på med vilken energi den av oss förordade ekonomiska politiken drives. Vi är väl medvetna om de politiska, ekonomiska och institutionella tröghetsfaktorer som försvårar en sådan anpassning att kapitalmarknaden kan fungera normalt under nya förhållanden. En mindre ambitiös målsättning hade varit att söka finna en balans inom ramen för rådande regleringar, men vi har bedömt den samhällsekonomiska fördelen av en större rörlighet hos kapitalet vara så betydande att den motiverar ansträngningen att försöka övervinna tröghetsfaktorerna.

Lösningen av de kapitalförsörjningsproblem som propositionen behandlar bör sökas genom åtgärder som ökar sparandet. Härvid är det naturligt att sådana åtgärder särskilt tar sikte på att höja sparandet inom bostadssektorn. Den samlade ekonomiska politiken bör ta sikte på en avveckling av existerande prioriteringsarrangemang. En lagstiftning om placeringskvoter är oförenlig med en sådan målsättning.

#### *Likviditets- och kassakvotslagen*

Som ovan framhållits kan kassareservs- eller rätt använda likviditetskvotsbestämmelser anses utgöra ett av penningpolitikens medel och betraktas som ett komplement i vissa lägen till räntepolitiken och centralbankens marknadsoperationer. Stabiliseringsutredningen — vars betän-

kande utkom efter kreditmarknadsutredningen — anser det lämpligt att rörliga likviditetskvoter ingår i den penningpolitiska arsenalen men tillägger att höjningar av likviditetskvoterna måste användas med försiktighet och helst endast utnyttjas som en chockåtgärd, avsedd att dämpa kraftiga inflationspåfrestningar. Som stabiliseringsutredningen vidare påpekar, medför upprätthållandet av krav på höga likviditetskvoter under en längre tid uppenbara risker och olägenheter. De kan försvåra användandet av andra penningpolitiska medel och leda till snedvridningar på kreditmarknaden. Viktigt är att den statliga upplåningen utformas så att den inte helt eller delvis upphäver verkan av en samtidigt förd likviditetskvotpolitik.

Vi delar stabiliseringsutredningens här i korthet refererade uppfattning och vill betona vikten av att likviditetskvotslagstiftningen användes på det återhållsamma sätt som stabiliseringsutredningen angivit och förutsätter dessutom att varje användning av den i prioriteringssyfte undviks.

Vad gäller detaljutformningen i den nu föreslagna, nya likviditets- och kassakvotlagen föreslås ändringar i jämförelse med den nuvarande lagstiftningen främst i följande hänseenden. Den nya lagstiftningen föreslås — i vad gäller kravet på likviditetskvot — omfatta samtliga kreditinstitut som mottar inlåning från allmänheten medan den nuvarande kassareservlagen endast gäller affärsbanker. Även sparbanker, centralkassor för jordbrukskredit och postbanken innefattas således i den nya lagen. Kvotbestämmelserna skärpes. Likviditetskvoten föreslås till högst 50 procent av bankens förbindelser samtidigt som inlåning på sparkasseräkning och garantiförbindelser skall inräknas i dessa. Den nuvarande kassareservkvoten är maximerad till 45 procent av bankens förbindelser exklusive inlåning på sparkasseräkning och garantiförbindelser. Nu nämnda tal gäller affärsbankerna. För sparbankerna och centralkassorna för jordbrukskredit föreslås en likviditetskvot av högst 25 procent. Kassakvoten, beräknad såsom förhållandet mellan kreditinrättningens i riksbanken inestående medel och inrättningens förbindelser, föreslås i den nya lagen maximerad till 15 procent.

Vad gäller behandlingen av affärsbankernas innehav av utländska valutor gäller för närvarande att bankernas nettoinnehav inräknas bland de likvida tillgångarna. Utredningens majoritet intog i denna fråga den nya ståndpunkten att sådant valutainnehav icke skulle inräknas bland de likvida tillgångarna. I stället skulle riksbanken få rätt att medge att bankerna skulle få inräkna valutabehållningar i den utsträckning, som motiveras av deras normala utrikesrörelse. Den föreslagna ändringen, som motiverats av valutapolitiska skäl, har mött stark kritik vid remissbehandlingen. Bank- och fondinspektionen yrkar sålunda att nuvarande praxis bibehålles. Med hänsyn till kritiken har departementschefen före-

slagit en annan utformning. Enligt denna skall visserligen bankernas nettoinnehav av utländska valutor inräknas bland de likvida tillgångarna. Men i tillämpningsföreskriften skall sedan regleras hur stor del av den krävda nettosumman likvida tillgångar, till vilken tillgodohavanden i utländsk valuta får inräknas.

Departementschefens ståndpunkt är av flera skäl otillfredsställande. Som påpekats av Bankföreningen kan placeringar i utlandet inte bilda underlag för efterfrågeökning i Sverige. Någon penningpolitisk motivering kan därför inte anföras för att dessa tillgångar inte likställas med kontantkassan. Det naturliga är att de likställas och inräknas i likviditetskvotens täljare. Den av departementschefen föreslagna specialregeln kan endast motiveras från valutapolitiska synpunkter. Men riksbankens möjligheter att påverka affärsbankernas valutainnehav kvarstår ju oförändrade utan en ordning av föreslagen typ. Den kan dessutom inte undgå att skapa krångel vid tillämpningen. Vi yrkar därför att lagen utformas i överensstämmelse med nu tillämpad ordning, vilket innebär att nettoinnehavet av utländsk valuta skall inräknas bland de likvida tillgångarna. Det sista stycket i § 4 i den föreslagna likviditets- och kassakvotlagen bör således utgå.

En annan viktig detalj i den föreslagna lagstiftningen gäller behandlingen av garantiförbindelser. För närvarande räknas dessa inte in bland de förbindelser, som omfattas av nuvarande reservkrav. Skälet härtill är det förhållandet att en lämnad garanti i och för sig inte utgör någon faktisk kredit. Om och när garantiförbindelsen tas i anspråk, kommer kredittransaktionen givetvis att då träffas av kravet på en mot den lämnade krediten svarande likviditets- eller kassakvot.

Utredningen har tagit upp garantiförbindelsernas behandling till diskussion. Utredningen har då å ena sidan menat att genom att ställa garanti möjliggör bankerna lånetransaktioner, varigenom de bidrar till en ökning av den totala kreditvolymen, utan att deras inlåning ökar i motsvarande grad. Garantiförbindelserna skulle därför utgöra en väg att kringgå en begränsning av kreditvolymen. Reservkraven skulle därför rikta sig även mot garantiförbindelserna. Å andra sidan anser utredningen att så länge garantigivningen bedrivs i normal omfattning, kan inte de angivna nackdelarna anses framträdande. Utredningens slutsats blir att garantiförbindelserna liksom hittills skall lämnas utanför.

Departementschefen föreslår emellertid att garantiförbindelserna skall inräknas och omfattas av reservkravet. Detta innebär en betydande skärpning av hittillsvarande regler.

På denna punkt delar vi utredningens slutsatser. Reservkraven bör i princip rikta sig mot faktiskt lämnade krediter. Detta är en huvudregel som följes i fråga om beviljade men icke disponerade krediter liksom be-



viljade men icke disponerade rembourser. Tillräcklig anledning att göra avsteg härifrån i fråga om garantiförbindelserna föreligger inte. Vad gäller garantiförbindelse avseende kredit i utlandet kan dessutom framhållas att med tanke på knappheten på kapital inom landet bör utländska krediter till förmån för svenska företag inte försvåras. Vi föreslår därför att garantiförbindelserna i enlighet med utredningens förslag skall undantagas från förbindelserna vid beräkning av likviditetskvot.

Skärpningen av lagstiftningens kvotregler finner vi inte ändamålsenlig. Med hänsyn till att bl. a. inlåning på sparkasseräkning skall ingå i nämneren och vidare till de olägenheter som riskeras med alltför höga likviditetskrav — vi hänvisar till stabiliseringsutredningen — bör likviditetskvoten bestämmas till högst 35 procent för affärsbankerna och till högst 15 procent för sparbankerna och centralkassorna för jordbrukskredit. Kassakvoten föreslår vi maximerad till 10 procent.

Aberopande det ovan anförda hemställer vi,

A. att riksdagen vid behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 52 måtte

1. avslå Kungl. Maj:ts förslag angående lag om placeringskvot för vissa kreditinrättningar;

2. för sin del besluta sådan lydelse av den föreslagna lagen om likviditetskvot och kassakvot för vissa kreditinrättningar

*att banks nettoinnehav av utländsk valuta skall som hittills inräknas bland de likvida medlen,*

*att garantiförbindelser skall som hittills vara undantagna från krav på likviditets- eller kassakvot,*

*att likviditetskvot enligt § 6 i den föreslagna lagen om likviditets- och kassakvoter må fastställas till högst 35 procent för affärsbanker och till högst 15 procent för sparbankerna och centralkassorna för jordbrukskredit,*

*samt att kassakvot enligt § 7 i samma lag må fastställas till högst 10 procent; samt*

B. att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till härför erforderliga ändringar i författningstexten.

Stockholm den 13 mars 1962

*Leif Cassel*

*Tage Magnusson*  
i Borås

*Harry Carlsson*  
i Tibro

*G. Boija*