

Nr 680

Av herr Eliasson i Sundborn 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 571 i Första kammaren)

Sedan 1937 har vi i vårt land haft en särskild beredskapslagstiftning rörande affärsbankernas kassareserver i syfte att möjliggöra en penningpolitisk kontroll av bankernas kreditkapacitet. Kungl. Maj:t har enligt kassareservlagen befogenhet att inom vissa i lagen angivna gränser uppställa särskilda krav på bankernas likviditet och kassahållning, i den mån så prövas nödigt med hänsyn till utomordentliga omständigheter. Beredskapslagen har tillämpats endast under åren 1950—1952. Sedan 1952 har riksbanken först genom överenskommelser och sedermera genom rekommendationer sökt kontrollera kreditkapaciteten. Sådana överenskommelser och rekommendationer har gällt inte endast affärsbankerna utan även sparbankerna, jordbrukskasserörelsen, försäkringsbolagen och hypoteksinstitutet.

I den förevarande propositionen, nr 52, föreslås på grundval av kreditmarknadsutredningens betänkande en omläggning av den kreditpolitiska beredskapslagstiftningen. Enligt förslaget skall den nuvarande kassareservlagen ersättas av en lag om likviditets- och kassakvoter. Den särskilda likviditetskvotslagstiftningen skall härmed gälla inte endast affärsbankerna utan även sparbankerna, centralkassorna för jordbrukskredit, postsparbanken och postgirorörelsen. Kassakvotsbestämmelserna skall avse affärsbankerna, postsparbanken och postgirorörelsen. Dessutom föreslås i propositionen en särskild beredskapslag om placeringskvoter, gällande försäkringsbolag, sparbanker, postsparbanken, postgirot och allmänna pensionsfonden. De föreslagna beredskapslagarna innebär en skärpning i förhållande till nu gällande bestämmelser.

Kreditmarknaden har sedan länge kännetecknats av bristande jämvikt mellan tillgång och efterfrågan. Det är självklart angeläget, att samhället är utrustat med smidigt verkande medel att hålla tillbaka en alltför stark kreditefterfrågan, så att stabilitet kan upprätthållas i samhällsekonomin. Men i och för sig måste det, enligt vår mening, vara en ännu mera primär målsättning att skapa förutsättningar för en snabbare ökning av kredit-tillgången. Det framstår härvid som nödvändigt, att det personliga spa-

randet erbjudes mera attraktiva villkor än hittills, om det i erforderlig utsträckning skall kunna medverka till ökade kapitaltillgångar för olika investeringsändamål. Det är enligt vår mening anmärkningsvärt, att denna fråga inte uppmärksammades av kreditmarknadsutredningen och inte heller har berörts i den förevarande propositionen.

En effektiv stabiliseringspolitik måste, enligt vår mening, baseras på en kombination av finanspolitiska och kreditpolitiska åtgärder. Naturligtvis måste härvid räntepolitiken alltjämt tillmätas betydelse. I nuvarande samhällsekonomi kan dock räntevapnet inte sägas ha tillnärmelsevis samma verkan som i tidigare skeden. Hela bostadsmarknaden har i stort sett ställts utanför effekten av en ränteförändring. Den offentliga verksamheten måste också sägas vara i ringa grad påverkad av räntepolitiken. Möjligheten att inverka på det privata näringslivets investeringar har också minskats genom en högre grad av självfinansiering huvudsakligen hos de större företagen. En räntehöjning får på grund av dessa förhållanden i stort sett sin mest framträdande effekt på de mindre företagen med deras i regel svagare likviditet. Mot bakgrunden härav är det särskilt angeläget att undvika sådana höga utlåningsräntor, som gällt under de senare åren med skadeverkningar som följd för stora delar av näringslivet. En sådan räntepolitik måste förhindras dels genom kombinerade finanspolitiska åtgärder, dels genom en lämpligare utformning av kreditpolitiken som sådan. För en nödvändig begränsning av kreditgivningen bör härvid, enligt vår mening, ett system med reservkvotbestämmelser för kreditinstituten tillmätas stor betydelse, inte minst därför att pressen på utlåningsräntorna därigenom bör kunna minskas.

Enligt propositionen är avsikten att man i första hand skall söka åstadkomma frivilliga uppgörelser med kreditinstituten om den restriktivitet, som är erforderlig på det kreditpolitiska området. Även enligt vår mening bör sådana överenskommelser vara att föredraga. En beredskapslagstiftning om likviditets- och kassakvoter bör dock även i fortsättningen finnas som garanti för den återhållsamhet i kreditgivningen, som ur konjunkturpolitisk synpunkt kan visa sig nödvändig.

För en stabiliseringspolitik på grundvalen av kombinerade åtgärder bör, enligt vår mening, en aktiv finanspolitik tillmätas särskild vikt. I första hand bör finanspolitiken ge sitt bidrag till den samhällsekonomiska balansen. Erfarenheterna från de senare åren motiverar härvid särskild uppmärksamhet på statens utgiftspolitik. De gällande riksbanksrekommendationerna gentemot försäkringsbolag och sparbanker avser i huvudsak prioritering av statens och bostadsbyggandets upplåningsbehov. Genom den i propositionen föreslagna placeringskvotlagen skulle sålunda denna prioritering garanteras.

Ännu större anledning måste det emellertid anses vara att rikta upp-

märksamheten på den prioriteringspolitik, som i slutet av 1950-talet och in under år 1960 byggdes på likviditetskvotsrekommendationerna. Under 1959 och 1960 skärptes likviditetskvotskraven på affärsbankerna enbart i syfte att tillgodose statens och bostadsbyggandets upplåningsbehov. Bankerna tvingades i nämnda syfte att engagera sig på kapitalmarknaden, varigenom den för näringslivet så betydelsefulla kortfristiga lånemarknaden diskriminerades. Likviditetsrekommendationen utnyttjades sålunda som ett direkt kreditdirigeringsmedel. Då ett stort statligt utgiftsoverskott sålunda finansierades genom kortfristig upplåning i banksystemet, följde givetvis skadeverkningar för det kreditbehövande näringslivet, men också allmänt sett en kreditexpansion i följd av den likviditetsökning hos företagen och allmänheten, som ifrågavarande typ av statsupplåning måste medföra. Enligt kassareservlagen skall särskilda likviditetskvotskrav resas i fall av utomordentliga omständigheter, d.v.s. av konjunkturpolitisk karaktär, men i det förevarande fallet framkallades åtgärderna direkt av den statliga utgiftspolitik. Allmänt sett åstadkoms inte den kreditåstramning, som konjunkturläget kunde anses påkalla, utan tvärtom en kreditexpansion. Det måste konstateras, att tillämpningen av likviditetskvotsrekommendationerna i ifrågavarande fall i avsevärd utsträckning motverkade det syfte, som kassareservlagen avser att trygga.

Den i propositionen föreslagna likviditets- och kassakvotslagen har i sin utformning liksom kassareservlagen enbart en penning- och konjunkturpolitisk motivering. De i förhållande till kassareservlagen skärpta likviditetskvotsbestämmelserna måste emellertid sägas innebära ökade risker för att lagbestämmelserna eller rekommendationer mot bakgrunden av dem kan komma att utnyttjas i prioriteringssyfte som skedde kring 1960.

Den föreslagna placeringskvotslagen gentemot i huvudsak försäkringsbolagen och sparbankerna har direkt prioriterings- och dirigeringssyfte. De föreslagna placeringskvotreglerna för sparbankerna och försäkringsbolagen kan givetvis inte medföra någon förstärkning av kapitalmarknaden. Redan i direktiven till kreditmarknadsutredningen angavs som målsättning att vissa särskilt samhällsviktiga krediter skulle prioriteras. Med placeringskvotslagen prioriteras i huvudsak statens och bostadsbyggandets upplåning. Kreditmarknadsutredningen har motiverat denna prioritering med att storleken av statens och bostadsproduktionens kreditbehov skulle vara definitivt bestämd genom statsmakternas beslut om statens utgifter och inkomster och om bostadsbyggandets omfattning. Departementschefen har i propositionen anslutit sig härtill, dock med förklaringen att avsikten inte är att skapa ett permanent prioriteringssystem på kapitalmarknaden. I propositionen medges vidare, att även investeringar hos t. ex. kommunerna, jordbruket och industrien är odiskutabelt samhällsvik-

tiga. Men enligt propositionen skall statsutgifterna och bostadsmarknaden prioriteras bl. a. i det syftet, att en kreditåtstramning därigenom skall få bättre möjligheter att verka gentemot övriga områden, d.v.s. i huvudsak näringslivet. Den ackumulerade efterfrågan på långfristigt kapital, som under en följd av år uppstått inom de oprioriterade områdena, anges t.o.m. som ett huvudskäl för bibehållande och skärpande av prioriteringen för statsutgifterna och bostadsbyggandet.

Det torde inte kunna bestridas, att prioriteringen av staten och bostadsbyggandet på såväl kapital- som penningmarknaden inneburit skadeverkningar för så väsentliga ändamål som industriens, jordbrukets, hantverkets, kommunernas och utbildningens lånebehov. Därmed har skett en diskriminering gentemot investeringsändamål, som måste betraktas som lika samhällsviktiga som bostadsbyggandet och de statliga utgifterna. Särskilt är det anledning att uppmärksamma, att de därav föranledda kreditrestriktionerna blivit särskilt betungande för de mindre och medelstora företagen. Inför den handelspolitiska integrationen i Europa kan med större rätt än någonsin hävdas, att näringslivets investeringar måste tryggas finansiellt. För jordbrukets vidkommande gäller, att den fortgående rationaliseringsprocessen kräver ökade krediter. Likaså ställer den aktiva lokaliseringspolitik, som är nödvändig för en differentiering av näringslivet i vårt land, ökade krav på krediter för framför allt småindustrien, hantverket och servicenäringarna i övrigt. Mot bakgrunden härav framstår det som nödvändigt, att man snarast frigör kreditmarknaden från den nuvarande prioriteringspolitiken.

Den motivering, som kreditmarknadsutredningen och departementschefen anfört för bibehållande av gällande prioritering, nämligen att kreditvolymen för staten och bostadsbyggandet skulle vara definitivt bestämd genom statsmakternas beslut, kan inte heller sägas vara hållbar. Riksdagens beslut om bostadsbyggnadsprogrammet kan tekniskt sett inte sägas vara något annat än ett rambeslut av samma karaktär som gäller i fråga om de statliga kreditgarantierna inom exempelvis jordbruket, trädgårdsnäringen, småindustrien och hantverket. Med samma rätt bör sålunda kunna hävdas, att vid nuvarande system även all statlig kreditgarantigivning måste tilldelas en prioriterad ställning på kreditmarknaden. Det kan i så fall också vara anledning att tala om ett direkt samband mellan den statliga jordbrukspolitiken i anslutning till sexårsavtalet och jordbruksnäringens kreditbehov liksom om ett sådant samband mellan statsmakternas beslut i olika sammanhang och kommunernas investeringsbehov. Vad de rent statliga utgifterna beträffar, måste den befogenhet, som Kungl. Maj:t enligt grundlagen har att avgöra huruvida de av riksdagen anvisade medlen skall utanordnas, även anses innefatta skyldighet att i den utsträckning, som kan befinnas möjlig, anpassa utgifterna efter konjunkturläget.

En sådan anpassning måste sägas utgöra ett nödvändigt led i en aktiv konjunkturpolitik.

Stabiliseringsutredningen har enhälligt uttalat, att en normalt fungerande kapitalmarknad bör återupprättas och att nuvarande prioriteringssystem på kapitalmarknaden bör avskaffas. Vi delar denna uppfattning. Kreditgivningen bör, enligt vår mening, så långt möjligt baseras på en fri marknadshushållning, som på ett likvärdigt sätt kan ta hänsyn till efterfrågan från olika investeringsområden. En sådan marknadsmekanism bör generellt sett utgöra den bästa garantien för en välståndsutveckling i samhället. Såsom också framhålles i propositionen har en förbättring inträtt i balansen på kapitalmarknaden. Departementschefen håller det också för sannolikt, att utvecklingen på kapitalmarknaden fortsätter mot ett läge, där balans kan uppnås mellan löpande efterfrågan och utbud. Mot bakgrunden härav kan det, enligt vår mening, inte förebringas skäl för en skärpning av den kreditpolitiska beredskapslagstiftningen.

Naturligtvis måste det anses vara en angelägen uppgift för statsmakterna att tillse att kreditgivningen sker i överensstämmelse med de behov, som föreligger i samhälle och näringsliv. Men denna uppgift måste lösas på grundvalen av marknadshushållningen och inte genom att densamma sättes ur stånd att fungera. Härvid är det givetvis angeläget att beakta investeringsområden, som släpar efter i kreditförsörjning. Men framförallt måste uppgiften anses innefatta tillgodoseende av grupper, som drabbas av särskilda svårigheter vid räntehöjning och kreditåstramning, d.v.s. i huvudsak de mindre företagen inom olika delar av näringslivet. En prioritering och dirigerering, innanbärande att vissa investeringsområden konstant favoriseras i en särställning på bekostnad av andra kan härvid inte godtagas. De uppgifter, som statsmakterna bör anses ha att på grundval av marknadshushållningen garantera en rimlig kreditförsörjning åt grupper eller områden, som eljest tidvis eller mera permanent kan komma på eftersläpning, bör lösas såväl genom särskild statlig lån- och kreditgivning på olika områden som genom en härför lämplig utformning av den ekonomiska politiken över huvud taget. I den förtroendefulla samverkan mellan statsmakterna och kreditinstituten, som måste sägas vara en förutsättning för en fungerande marknadshushållning, bör överläggningar och överenskommelser i detta syfte tillmätas stor betydelse. Det är naturligtvis härvid inte minst angeläget, att ett så väsentligt investeringsområde som bostadsmarknaden tillgodoses på tillbörligt sätt.

Man måste givetvis räkna med att även ett statligt utgiftsområde kan komma att eftersättas. Felet måste då i första hand vara att söka i bristande politisk långsiktplanering. Då den statliga upplåningen, såsom framhållits, måste ses som en integrerad del i stabiliseringspolitiken, bör

under inga förhållanden en sådan finansiering av den statliga verksamheten tillåtas, att därmed kreditmarknaden desorganiseras.

Den i propositionen föreslagna placeringskvotslagen kan, såsom framhållits, inte ha någon positiv konjunkturpolitisk verkan. Avsikten är att gentemot i huvudsak försäkringsbolagen och sparbankerna skapa ett påtryckningsmedel för prioritering av staten och bostadsmarknaden. Av det ovan anförda framgår, att vi inte kan godta placeringskvotslagen. Därmed har vi inte anledning att närmare gå in på lagförslagets detaljer. Vi vill i sammanhanget dock påtala det anmärkningsvärda i att ombyggnad och sanering av äldre bostadsfastigheter lämnats utanför lagförslagets syfte, vilket måste anses innebära misshushållning med det befintliga bostadskapitalet.

Såsom vi ovan framhållit synes det oss nödvändigt, att en beredskapslagstiftning rörande likviditets- och kassakvoter bibehålles även för framtiden. En sådan lag har enligt vår mening enbart konjunkturpolitisk motivering. Härmed är det angeläget, att lagen får en för konjunktursyftet lämplig utformning, som lämnar så litet utrymme som möjligt för en prioriteringspolitik vid sidan av den konjunkturpolitiska uppgiften. Det föreliggande lagförslaget innebär en skärpning inte endast genom höjningen av högsta gränsen för likviditetskvoten från 45 % till 50 %, utan också genom att även sparkasseräkningarna och garantiförbindelserna skall ingå bland de skulder, i förhållande till vilka likviditetskvotskravet skall ställas. En sådan skärpning måste anses medföra ökade risker för lagens användning i prioriteringssyfte. En lämplig avvägning synes oss vara att högsta gränsen för likviditetskvoten fastställs till 40 % för affärsbankerna samt till 18 % för sparbankerna och centralkassorna för jordbrukskredit. Med samma skäl bör högsta kassakvotstalet fastställas till 12.

De särskilda svårigheter, som regelmässigt drabbar de mindre företagen i ett sådant konjunkturläge, då likviditets- och kassakvotslagen bör sättas i kraft, bör vidare så långt som möjligt motverkas. Härvid är det av värde att hypoteksbankens obligationer inräknats i likviditetskvotens täljare. Men samma behandling bör gälla för obligationer, utfärdade av andra hypoteksinstitut, för kreditförsörjningen åt de mindre företagen. Till årets riksdag har ju aviserats förslag om inrättande av ett sådant hypoteksinstitut för de mindre företagen.

En viktig princip för tillämpningen av beredskapslagen måste enligt vår mening vara, att konkurrensförhållandet mellan kreditinstituten inte rubbas. I propositionen förutsättes, att de mindre sparbankerna skall kunna undantagas från förordnande om likviditetskvoter. Dessa mindre sparbanker arbetar i stor utsträckning inom samma områden som jordbrukskassorna och vänder sig i inte obetydlig utsträckning till samma kundkrets. Gentemot farhågorna för att undantagande av de mindre sparbankerna skulle

kunna rubba konkurrensförhållandet till nackdel för jordbrukskassorna har departementschefen framhållit, dels att ett undantagande av ifrågavarande sparbanker skall kombineras med en rapportering över utvecklingen av deras likviditetsställning, dels att undantagandet närmast skulle innebära, att inga legala likviditetskrav skulle riktas mot varje mindre sparbank lika litet som mot varje jordbrukskassa. Beträffande det sistnämnda måste det dock framhållas, att jordbrukskasserörelsen i sin helhet kommer under likviditetskvotslagens verkan, medan däremot sparbanksrörelsen i viss mån skulle kunna undantagas. Det är, enligt vår mening, anledning att understryka angelägenheten av att tillämpningsföreskrifterna får en sådan utformning att konkurrensförhållandet inte rubbas.

Med anledning av vad ovan anförts får vi hemställa,

att riksdagen vid behandlingen av propositionen nr 52 måtte

1) avslå i propositionen framlagda förslag till lag om placeringskvoter för vissa kreditinrättningar;

2) antaga i propositionen framlagda förslag till lag om likviditets- och kassakvoter för vissa kreditinrättningar, dock med följande ändringar:

”4 §.

 e) av Sveriges allmänna hypoteksbank, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och Svenska bostadskreditkassan utfärdade obligationer ävensom av hypoteksaktiebolag efter den 1 januari 1959 utfärdade obligationer för möjliggörandet av *kreditgivning för bostäder och mindre företag*, allt till marknadsvärdet, samt

6 §.

Det procenttal, vartill likviditetskvot minst skall uppgå, fastställs av riksbanken. Talet må i fråga om sparbankerna och centralkassorna för jordbrukskredit ej sättas högre än till *aderton* och i fråga om andra kreditinrättningar ej högre än till *fyrtyo*.

Där så finnes — — — — efter rörelsens art.

7 §.

Med kassakvot — — — — angivna undantagen,

Det procenttal, vartill kassakvot minst skall uppgå, fastställs av riksbanken. Talet må ej sättas högre än till *tolv*. Vid dess fastställande må tillämpas vad i 6 § andra stycket stadgas.”, samt

3. även i övrigt beakta vad i motionen har anförts och därvid särskilt uttala, att beredskapslagen angående likviditets- och kassakvoter må komma till användning endast i konjunkturpolitiskt syfte.

Stockholm den 13 mars 1962

Lars Eliasson
i Sundborn

Nils G. Hansson
i Skegrie

Sven Vigelsbo

Gustaf Svensson
i Vä

Harald Larsson
i Hedenäset
