

Nr 117.

Ankom till riksdagens kansli den 3 maj 1946 kl. 3 e. m.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående en omprövning av räntan å vissa ur statens pensionsfonder beviljade äldre lån.

(4:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Ivar Persson* (I: 204) och den andra inom andra kammaren av herr *Hansson* i Skegrie *m. fl.* (II: 350), har hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en omprövning av räntan å ur statens pensionsfonder beviljade äldre lån med särskilt höga räntesatser, så att räntan å dessa lån bringades i bättre överensstämmelse med det allmänna ränteläget.

Angående de skäl, som anförts till stöd för nämnda förslag, får utskottet hänvisa till motionen I: 204.

Över motionerna ha utlåtanden, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, avgivits av *statskontoret* och, efter samråd med fullmäktige för folkpensioneringsfonden, av *pensionsstyrelsen*, vilka utlåtanden fogats såsom bilagor vid detta utlåtande (*Bilagor A och B*).

Utskottet får till en början erinra om att frågan om en sänkning av dels *Utskottet.* medelräntenivån å lån ur pensionsförsäkringsfonden för att åstadkomma större överensstämmelse med ränteläget på den allmänna lånemarknaden, dels ock räntan av redan beviljade lån tidigare varit föremål för riksdagens prövning. Sålunda avslog 1936 års riksdag i angivna syfte väckta motioner.

I nu förevarande motioner har till stöd för förslaget om en omprövning av frågan om räntan å de ur statens pensionsfonder beviljade äldre lånen med särskilt höga räntesatser åberopats, att storleken av den försäkringsmässiga avsättningen till folkpensioneringsfonden numera minskats. Enligt utskottet kan emellertid denna omständighet i och för sig icke motivera den av motionärerna ifrågasatta omprövningen. Utskottet får härutinnan hänvisa till vad pensionsstyrelsen anför.

Det är uppenbart att, såsom statskontoret och pensionsstyrelsen framhållit, principiella skäl kunna anföras mot en omprövning av här avsedda

låneavtal, vilka enligt pensionsstyrelsens uttalande ingåtts med tillämpande av affärsmässiga principer och till räntesatser, som vid tidpunkten för lånens beviljande varit gällande i allmänna lånemarknaden. Å andra sidan synes icke kunna förnekas, att billighets-skäl kunna anföras för en omprövning av räntesatsen för sådana äldre lån till kommuner, som under en längre tid löpt och enligt lånevillkoren äro för avsevärd tid bundna med i förhållande till nuvarande ränteläge exceptionellt hög ränta. I förevarande sammanhang förtjänar jämväl uppmärksammas, att en olikformighet synes ha förekommit vid erbjudande av äldre lån, i det att erbjudande om konverteringsrätt i åtskilliga fall icke förekommit. Vidare må framhållas, att vissa kommuner på senare tid mot erläggande av gottgörelse för uppkommande förlust i samband med omplacering till lägre räntesats medgivit förtidsinbetalning av bundna lån. Utskottet är medvetet om att konsekvenserna av den av motionärerna föreslagna omprövningen kunna vara svåröverskådliga. För bedömande av det förevarande spörsmålet synes sålunda t. ex. önskvärt äga kännedom om av hypoteksinrättningarna i motsvarande fall tillämpad praxis. Utskottet är icke berett att på föreliggande utredning föreslå en omprövning av lånevillkoren för här avsedda lån. Utskottet anser emellertid, att spörsmålet är förtjänt av särskild uppmärksamhet, och vill för sin del förordna, att frågan av Kungl. Maj:t upptages till förutsättningslöst bedömande.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen må, i anledning av motionerna I: 204 och II: 350, i skrivelse till Kungl. Maj:t giva tillkänna vad utskottet ovan anført.

Stockholm den 3 maj 1946.

På statsutskottets vägnar:

J. B. JOHANSSON.

Närvarande: se under utlåtandet nr 116.

Reservation

av herrar *Berling* och *Hesselbom*.

Bilaga A.

Till Riksdagens statsutskott.

I riksdagens båda kamrar hava avgivits motioner, i vilka hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en omprövning av räntan å ur statens pensionsfonder beviljade äldre lån med särskilt höga räntesatser, så att räntan å dessa lån bringas i bättre överensstämmelse med det allmänna ränteläget.

Statskontoret, som genom remiss den 1 innevarande mars anbefallts att avgiva utlåtande över berörda motioner, får i anledning härav anföra följande.

Frågan om sänkning av äldre, av statlig myndighet utlämnade kommunlån med särskilt höga räntor har tidigare vid åtminstone ett par tillfällen — åren 1934 och 1936 — varit föremål för riksdagens prövning, i båda fallen utan att föranleda någon riksdagens åtgärd. Det gällde i nämnda båda fall pensionsförsäkringsfonden, och vad därvid av fullmäktige för fonden anfördes torde i väsentliga delar äga giltighet även beträffande de av statskontoret förvaltade pensionsfonderna — allmänna familjepensionsfonden, civila tjänstepensionsfonden och militära tjänstepensionsfonden.

I sin skrivelse till riksdagens andra tillfälliga utskott den 28 februari 1934 anförde fullmäktige sammanfattningsvis bland annat följande.

Den av fullmäktige förut intagna ståndpunkten i fråga om nödvändigheten för fonden att i stort sett fasthålla vid ingångna låneavtal måste anses vara principiellt riktig. Fullmäktige ville visserligen icke förneka det i och för sig beklagliga faktum, att en del kommuner, som upptagit lån hos fonden, medan låneräntan stod i toppläge, till följd därav numera befunne sig i ett ogynnsamt ekonomiskt läge. Situationen för dessa låntagare hade dock icke blivit bättre, om lånet från början fast placerats i annan penninginrättning. Fondens låneräntor vore nämligen även under högränteperioden moderata vid jämförelse med räntorna på lånemarknaden i övrigt. Att en låntagare själv finge bära de ekonomiska konsekvenserna av en upplåning, verkställd vid en tidpunkt, som sedermera visat sig hava varit för honom ogynnsam, syntes vara ganska självklart. Efterklokheten, om också dyrt förvärvad, borde väl i varje fall icke rimligtvis leda till, att det ekonomiska ansvaret härvid överflyttades på långgivaren. Den allmänna regeln, att på lång tid ingångna låneavtal icke finge brytas till nackdel för den ena av kontrahenterna, vore för övrigt grundad i en allmänt vedertagen praxis hos de privata kreditinrättningar, som utlåna medel för långa lånetider till kommuner och andra. Det vore ock uppenbart, att så måste vara fallet, då ju en rationellt ordnad penningförvaltning överhuvud icke kunde upprätthållas efter andra än affärsmässiga grunder. Om man därjämte ville betrakta föreliggande fråga såsom en angelägenhet, berörande icke allenast fonden och dess låntagare utan även den allmänna lånemarknaden i vårt land — en synpunkt som säkerligen vore riktig med hänsyn till, att fonden vore landets största långgivare till kommuner — torde det även av detta skäl väcka betänkligheter, om den principen skulle fastslås, att fondens låneavtal generellt skulle få rubbas till ensidig fördel för låntagarna.

I sitt utlåtande den 28 februari 1936 till statsutskottet vid 1936 års riksdag framhöllo fullmäktige vidare i anledning av vissa förändringar i fondens

uppgifter, att fonden visserligen upphört att vara en premiereserv för de delaktiga, men att dess egenskap av stödfond åt staten dock medförde en förpliktelse att i statens direkta intresse så långt som möjligt upprätthålla avkastningen å fondens placeringar.

Vad fullmäktige för pensionsförsäkringsfonden sålunda anfört äger i allt väsentligt tillämpning jämväl å de av statskontoret förvaltade pensionsfonderna. Å dessa utestode den 30 juni 1945 63 lån å sammanlagt 4 589 786 kronor 79 öre. Endast i ett enda fall uppgick vid nämnda tidpunkt räntan till mer än 5 procent och detta lån är numera i sin helhet inlöst. Någon ränta, som skulle kunna betecknas såsom oskälig, torde under sådana förhållanden knappast kunna sägas förekomma å lån från dessa pensionsfonder. För övrigt bör uppmärksammas, att de lån med relativt hög ränta, som utlämnats av en fondförvaltning regelmässigt motsvaras av ett antal lån med osedvanligt låg ränta. Den höga räntan under vissa perioder kommer på detta sätt att utgöra en nödvändig motvikt mot de alltför låga räntorna under andra konjunkturer. En eventuell, genom statliga åtgärder framtvingad räntesänkning å äldre lån borde följaktligen i motsatt situation föra med sig räntehöjning, en konsekvens som vederbörande kommuner knappast torde vara beredda att taga. Framhållas må vidare, att kommuner ej sällan torde upptaga lån även hos enskilda långivare och hos andra av statliga organ förvaltade fonder än pensionsfonderna. En räntesänkning torde i sådana fall få anses utesluten. Någon anledning att i detta hänseende gynna vissa av pensionsfondernas låntagare torde, såvitt statskontoret kan finna, icke föreligga.

Stockholm den 19 mars 1946.

WILHELM BJÖRCK.

S. T. ÖRTENGREN.

| Rolf Rudhe.

Bilaga B.

Till Riksdagens statsutskott.

I likalydande motioner till innevarande års riksdag nr 204 i första kammaren och nr 350 i andra kammaren har hemställan gjorts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en omprövning av räntan å ur statens pensionsfonder beviljade äldre lån med särskilt höga räntesatser, så att räntan å dessa lån bringades i bättre överensstämmelse med det allmänna ränteläget.

Kungl. Maj:t har i skrivelse den 1 mars 1946 anbefallt *pensionsstyrelsen* att till riksdagens statsutskott överlämna utlåtande över nämnda motioner.

Med anledning härav får styrelsen efter samråd med fullmäktige för folkpensioneringsfonden anföra följande.

Fullmäktige för folkpensioneringsfonden ha tidigare vid flera tillfällen avgivit yttranden över likartade motioner. Så ha dylika yttranden avgivits den 1 mars 1923 (intaget som bilaga till första kammarens andra tillfälliga utskotts utlåtande nr 19 till 1923 års riksdag), den 28 februari 1934 (bilaga till andra kammarens andra tillfälliga utskotts utlåtande nr 5 till 1934 års riksdag) och den 28 februari 1936 (bilaga till statsutskottets utlåtande nr 84 till 1936 års riksdag). Dessa tidigare motioner föranledde icke någon riksdagens åtgärd.

Genom 1935 års lag om folkpensionering, som trädde i kraft den 1 januari 1937, förändrades fondens karaktär. Från att förut ha utgjort en försäkringsmässigt beräknad premiereserv för dem, som voro delaktiga i försäkringen, övergick fonden då till att bli en stödfond åt staten. Enligt planen för fondens användning (se statsverkspropositionen till 1936 års riksdag, femte huvudtiteln sid. 89 o. f. samt riksdagens skrivelse nr 379) skulle en del av avkastningen användas till fondökning under viss tid och återstoden tagas i anspråk av staten såsom bidrag till folkpensioneringens finansiering. Med anledning av kristidens ökade belastning av statens finanser inställdes tillfälligt fondökningen för budgetåren 1939/40 och 1940/41. Enligt beslut av 1941 års riksdag (riksdagens skrivelse nr 462) skall fortsatt fondering icke längre äga rum. Fondens avkastning tages alltså numera helt i anspråk för sistnämnda ändamål. Fonden, som numera uppgår till 787 miljoner kronor, lämnar för närvarande en avkastning av ca 29,6 miljoner kronor om året, som inlevereras till statsverket. Härtill kommer att gemensamt med fonden och med gemensamma värdehandlingar med denna förvaltas den frivilliga försäkringens 4,3 % fond, som uppgår till ca 35 miljoner kronor. Denna frivilliga försäkringens fond kan komma att medföra förlust, som givetvis skulle bli än större, därest räntenedsättning skedde i enlighet med motionernas syfte.

Vid utgången av budgetåret 1944/45 funnos från fonden och nyssnämnda frivilliga försäkringens fond utelöpande omkring 1 300 lån till landsting etc., kommuner och tingshusbyggnadsskyldige eller mot kommunal garanti. Av lånens sammanlagda belopp vid budgetårsskiftet återstod oguldet ett belopp av omkring 298 miljoner kronor, motsvarande ca 36 % av fondernas totalbelopp vid samma tidpunkt, omkring 822 miljoner kronor (787 + 35 miljoner kronor). Lånen beviljas i regel såsom amorteringslån med förräntning och avbetalning med lika annuiteter. Sedan omkring 18 år tillbaka ha fullmäktige enligt den praxis, som allmänt torde tillämpas av lån-

givande institutioner, i regel erbjudit lånesökande kommuner konverteringsrätt efter viss tid, oftast 10 år. Tidigare har fullmäktiges praxis i detta hänseende varit något växlande, men med undantag för vissa kortare tidsperioder har konverteringsrätt i regel icke ingått i de lånevillkor, som erbjudits kommunerna. Ett anbud innefattar numera i regel lånevillkor enligt olika alternativ å såväl fast bundet lån som lån med konverteringsrätt.

Den ränta, som fullmäktige tillämpat för lån åt kommuner m. fl., har bestämts med hänsyn till ränteläget å den allmänna lånemarknaden vid den tidpunkt, då lån beviljats. Under fondens mer än 30-åriga tillvaro hava räntorna givetvis varit utsatta för starka fluktuationer. Efter första världskrigets slut inträdde en högränteperiod, som tog sin början vid mitten av år 1918 och, bortsett från vissa perioder med lägre ränta, varade till första hälften av år 1925, med räntor överstigande 5 %. Under vissa tider åren 1920 och 1921 nådde räntan ett exceptionellt högt läge eller 6 % och däröver. Räntan å kommunlån undergick därefter en långsam sänkning för att i början av 1939 stå som lägst eller i 2,7 %. Det förtjänar framhållas att fullmäktige lämnade bundna lån på lång tid mot denna låga ränta på samma sätt som tidigare mot högre räntesatser. Räntans storlek har icke heller påverkat lånegivningens omfattning. Även under tider med låg ränta, då en viss återhållsamhet vid utlånnandet av lån eventuellt kunde vara ekonomiskt befogat, hava fullmäktige ansett sig böra i stor omfattning tillmötesgå kommunerna med långtidslån. Efter krigsutbrottet 1939 steg räntan, så att den exempelvis på våren 1940 utgjorde 4,75 %. I de anbud, som för närvarande avgivas i fråga om lån med amorteringstid över 10 år, erbjudas lånesökande antingen 3,1 % ränta och uppsägningsrätt efter tio år endast för låntagaren eller 3 % fast ränta hela lånetiden eller 2,9 % ränta och uppsägningsrätt efter tio år för såväl pensionsstyrelsen som låntagaren.

I de nu förevarande motionerna anhålles om en omprövning av räntan å äldre lån ur statens pensionsfonder med särskilt höga räntesatser. Av motiveringen synes framgå att motionärerna närmast avse lån som upptagits omkring 1920 mot en ränta av ungefär 6 %. Vid bedömandet av vad som är att hänföra till höga räntesatser torde man icke utan vidare kunna taga som utgångspunkt en jämförelse med gällande låga räntor. Med hänsyn till låneräntans växlingar under en längre följd av år — våren 1940 utlämnades till kommuner lån mot 4,75 % ränta — har styrelsen därför i det följande begränsat sig till lån, som löpa med en ränta överstigande 5 %.

Den 1 januari 1946 uppgick antalet kommunlån, som löpa mot en ränta överstigande 5 %, till 160 stycken med ett sammanlagt belopp av omkring 16,6 miljoner kronor. Lånen fördela sig med hänsyn till räntesatserna på följande sätt.

5	lån med	6,25 %	ränta å	190 618: 02
29	»	6 %	»	»	4 188 950: 78
20	»	5,75 %	»	»	2 304 518: 83
26	»	5,5 %	»	»	2 466 702: 00
58	»	5,25 %	»	»	4 468 546: 69
7	»	5,15 %	»	»	2 266 365: 89
14	»	5,1 %	»	»	728 175: 78
1	»	5,05 %	»	»	12 799: 42

Summa 160 lån å tillhopa 16 626 677: 41

Beträffande 43 av dessa lån med ett kvarstående lånebelopp av kronor 5 241 234:96 har alternativt erbjudande om en något högre ränta med konverteringsrätt efter 10 år lämnats, men i samtliga fall har vederbörande låntagare föredragit att binda lånet mot den lägre räntan. För dessa lån hava låntagarna icke endast haft möjlighet att betinga sig konverteringsrätt, utan låntagarna hava vid låneärendenas behandling haft att direkt taga ståndpunkt till vilken låneform de ansett lämpligast.

Såsom motiv anges i motionen särskilt att — även om låntagare haft möjlighet betinga sig konverteringsrätt och att ingångna låneavtal skola vara oåterkalleliga — det måste anses uppenbart obilligt att just staten skall betunga kommunerna med ifrågavarande höga låneräntor. Av vad ovan anförts framgår, att beviljandet av kommunlån sker efter i huvudsak affärsmässiga principer med tillämpande av de räntesatser, som vid tidpunkten för lånens beviljande äro gällande i den allmänna lånemarknaden. Låntagande kommun har givetvis icke behövt betala högre ränta än om lånet med samma villkor i övrigt tagits hos annan långivande institution. Låntagarna visste på förhand vid lånens upptagande att kapitalräntan under lånetiden kunde komma att undergå åtskilliga förändringar såväl uppåt som nedåt, och de hade full frihet ingå låneavtal på sätt de ansågo lämpligast. När ett låneavtal efter sådana förutsättningar ingåtts, måste detta betraktas såsom bindande för både långivare och låntagare. Fullmäktige ha icke å sin sida rätt att vid ett högt ränteläge påfordra räntehöjning eller återbetalning av lån, som bundits vid låg ränta. En låntagare måste själv få bära de ekonomiska konsekvenserna av en upplåning, även om den skett på en för honom ogynnsam tidpunkt. Ett frångående av denna regel skulle innebära, att det ekonomiska ansvaret ensidigt överflyttades å långivaren.

Fullmäktige ha under årens lopp haft att behandla ett stort antal ansökningar om räntesänkning. Därest räntesänkning eller konverteringsrätt skulle medgivas låntagare utan motsvarande gottgörelse, skulle detta innebära en form av subvention till den låntagande kommunen och motsvarande förlust för fonden. På framställning av en del låntagare ha fullmäktige medgivit förtidsinbetalning av lån mot det att låntagaren erlade gottgörelse för fondens förlust vid omplacering till lägre räntesats. Fullmäktige ha emellertid icke ansett sig kunna vidtaga någon generell sänkning av räntorna å bundna lån, då detta skulle innebära ett frångående av de ekonomiska grunderna för fondens förvaltning.

I ärendets behandling har, förutom undertecknade, deltagit t. f. byråchefen Broberg.

Stockholm den 21 mars 1946.

K. PERSSON.

EDWARD HENNING.