

Nr 2

Utlåtande i anledning av väckta motioner om ändrade bestämmelser för återlån från de allmänna pensionsfonderna.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft fyra inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nämligen

1. de likalydande motionerna nr 21 i första kammaren av herr *Ohlsson, Ebbe*, samt nr 23 i andra kammaren av herr *Nordgren m. fl.* om rätt till återlån från allmänna pensionsfonden, samt

2. de likalydande motionerna nr 282 i första kammaren av herr *Mattsson m. fl.* samt nr 329 i andra kammaren av herrar *Nilsson* i Tvärålund och *Hansson* i Skegrie om ändrade bestämmelser för återlån från de allmänna pensionsfonderna.

Motionsyrkandena

I *motionerna I:21* och *II:23* har yrkats, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa dels om förslag till sådan ändring av reglementet för allmänna pensionsfondens förvaltning att arbetsgivare medgives rätt att för återlån få utnyttja de ATP-avgifter som inbetalats under loppet av de fem senast förflutna åren och att återlån skall få ske t. v. med 75 % av inbetalade avgifter; dels ock om en utredning rörande återlånerätten och det återlånade kapitalets riskbärande under beaktande av de i motionen framförda synpunkterna».

I *motionerna I:282* och *II:329* har yrkats, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt utredning och förslag

a. angående en reformering av bestämmelserna för återlån från allmänna pensionsfonderna så att de mindre och medelstora företagens samt jord- och skogsbrukets kreditbehov bättre kan tillgodoses;

b. angående formerna för dispositionen av medel ur allmänna pensionsfonderna för en aktivering av lokaliseringspolitiken i enlighet med vad i motionen anförts».

Gällande bestämmelser m. m.

Avgifterna till den allmänna tilläggs pensioneringen inbetalas till *allmänna pensionsfonden*. Fondens tillgångar skall enligt *reglementet för fondens förvaltning* placeras dels i vissa slag av obligationer och skuldförbindelser, dels såsom lån till kreditinrättningar. De kreditinrättningar, som kan få låna

pengar av fonden, är riksbanken, bankaktiebolag, postsparbanken, postgirot, sparbank, centralkassa för jordbrukskredit, Sveriges allmänna hypoteksbank, Svenska skeppshypotekskassan samt annan av Konungen godkänd kreditinrättning.

Förutsättning för att kreditinrättning skall få låna pengar i fonden är att inrättningen i sin tur utlånat motsvarande belopp till den som erlagt pensionsavgift och att den erlagda avgiften uppgår till minst dubbelt så mycket som lånet. Lägsta belopp som kreditinrättning på detta sätt får återlåna är 500 kronor. Det betyder, att om de för ett år inbetalda pensionsavgifterna inte uppgår till 1 000 kronor återlån inte kan komma i fråga.

Räntan på lån från fonden till kreditinrättningen skall i regel med en halv procent överstiga högsta av bankerna tillämpade inlåningsränta. Några bestämmelser om vilken ränta som skall tillämpas mellan kreditinrättningen och den som återlånar inbetalade pensionsavgifter finns inte, utan räntans storlek är vid dessa lån beroende av parternas överenskommelse.

Likaså beror det på överenskommelse mellan kreditinrättningen och den enskilde om något lån över huvud taget skall ske. Denna fråga får kreditinrättningen pröva efter bankmässiga grunder, eftersom banken har att själv stå risken för att den enskilde inte förmår återbetala sitt lån.

Återlån från fonden skall av kreditinrättningen amorteras på tio år.

Rätten till återlån på grund av avgiftsinbetalning uppstår först året efter avgiftsbetalningen.

Om fondmedlens förvaltning anförde *föredragande departementschefen i propositionen nr 100 till 1959 års riksdag*:

Fondmedlen skall givetvis förvaltas på det sätt som bäst gagnar tilläggs-pensioneringen. Pensionsfonden bör följaktligen placeras så att den ger god avkastning under betryggande säkerhet. Verksamheten bör emellertid bedrivas under sådana former att fondstyrelserna inte behöver skaffa sig en vidlyftig administration för kreditprövning och låneförvaltning.

I likhet med vad pensionskommittén föreslog bör en betydande del av fondmedlen i form av återlån gå tillbaka till dem som erlagt pensionsavgifterna. Det nyss anförda medför, att man för denna verksamhet får anlita banker och andra kreditinstitut.

Vid utformningen av reglerna för återlån har jag i olika hänseenden avvikit från kommittéförslaget i syfte att vidga återlånemöjligheterna. Var och en som erlagt pensionsavgift för ett visst år skall året därpå kunna söka återlån med upp till 50 procent av avgiftsbeloppet. Denna gräns skall komma till användning redan från början; kommittéförslaget hade en gräns vid 40 procent avseende första årets avgiftsbetalning. Lånens löptid skall kunna uppgå till tio år — utan den av pensionskommittén förordade begränsningen till fall då inteckningssäkerhet kan presteras. Om räntesatsen för återlån får överenskommelse träffas mellan kreditinrättningen och låntagaren. Då återlånen är avsedda som ett led i företagets kapitalförsörjning, kunde det synas naturligt, att endast lån av något större omfattning skulle komma i fråga. Med hänsyn främst till småföretagarna föreslår jag emellertid att lånegräsen sättes så lågt som vid 500 kronor och att företagare därjämte

skall kunna räkna samman pensionsavgifterna för sig och sina anställda för att komma över denna gräns.

Kreditinrättningen skall äga rätt att för utgivet återlån erhålla motsvarande belopp i lån från den fondstyrelse, som förvaltar sådana pensionsavgifter som låntagaren erlagt. I överensstämmelse med kommittéförslaget innebär reglerna om räntesatsen för sådana lån bland annat att räntan, om inte bunden räntesats avtalas, skall ligga en halv procent över den högsta allmänt förekommande ränta som bankerna tillämpar för dem som sätter in penningmedel.

De fondmedel, som inte tas i anspråk för återlån, skall i överensstämmelse med kommittéförslaget placeras i obligationer och förlagsbevis. Därutöver förordar jag emellertid, att placering skall kunna ske även i andra skuldförbindelser, nämligen sådana som är utfärdade av staten, kommuner m. fl. och av vissa kreditinrättningar såsom banker, sparbanker och centralkassor för jordbrukskredit samt vissa andra kreditinstitut. Även kreditinstitut som nybildas för att tillgodose näringslivets behov av långfristig kredit bör enligt min mening här kunna komma i fråga.

I *motioner* till 1960 års riksdag yrkades liberalare regler i fråga om möjligheterna att använda pensionsmedlen för företagens kapitalförsörjning.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 6 år 1960 anförde andra lagutskottet:

Bestämmelserna om återlån av inbetalda avgifter antogs så sent som i fjol och har endast varit i tillämpning sedan årsskiftet. Innan erfarenheter vunnits av deras verkningar i olika hänseenden, bör de inte ändras. Det kan härvid erinras om att man vid utarbetandet och antagandet av bestämmelserna förutsatt att en omprövning av dem kunde bli erforderlig vid slutet av 1960-talet. Utskottet finner med hänsyn härtill inte skäl biträda de i motionerna I:448 och II:551, I:461 och II:579 samt I:462 och II:549 framställda önskemålen om liberalare återlåneregler.

Även 1961 års riksdag hade att taga ställning till motionsyrkanden med samma syfte. Yrkandena avslogs under motivering att erfarenheter ännu icke vunnits av de nuvarande reglernas verkningar (*andra lagutskottets utlåtande nr 56*).

Frågan om återlånereglerna behandlades i anledning av *motioner* även av 1962 års riksdag. I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 13 år 1962 anförde andra lagutskottet bland annat.

Det i motionerna I:295 och II:362 väckta förslaget att företagarna skall få betala ATP-avgifterna med revers skulle, såsom riksförsäkringsverket framhållit i sitt remissyttrande, kunna leda till avsevärda förluster för fonden om inte full garanti förelåg för reversernas betalning. Avgifter inbetalas av omkring 350 000 personer. En prövning och kontinuerlig kontroll av dessas kreditvärdighet skulle nödvändiggöra en utomordentligt stor administrativ apparat. Även kontrollen av avgiftsskyldighetens fullgörande skulle kompliceras. På grund härav finner utskottet icke skäl biträda motionärernas förslag om avgiftsbetalning med revers.

De nuvarande återlånereglerna är, såsom utskottet framhållit vid behandling av *motioner* av samma innebörd vid 1961 års riksdag, inte i alla avseen-

den helt ändamålsenliga. Emellertid har återlånereglerna varit i tillämpning endast från och med 1960 års ingång. Erfarenheter i någon större utsträckning av reglernas verkningar har därför ännu icke vunnits. Med hänsyn härtill avstyrker utskottet motionärernas förslag.

Motionerna

I *motionerna I:21* och *II:23* redogöres inledningsvis för tidigare framställda yrkanden om ändringar i återlånereglerna. Därefter anföres:

Det nuvarande återlånesystemet har nu fungerat under 3 år. Det torde därför finnas erfarenhetsunderlag i tillräcklig omfattning att lägga till grund för en utredning kring de problem som aktualiseras i samband med återlåning enligt de riktlinjer som skisserats ovan.

En anpassning av återlånereglerna till de framställda kraven är ägnade att tillgodose inte minst den mindre och medelstora företagsamheten. Det är framför allt inom denna kategori av företag som kapitalproblemet är verkligt akut i dagens läge, trots den förbättring som utan tvivel satt in på kreditmarknaden.

Den mindre företagsamhetens verkliga problem f. n. hänför sig till försörjningen med riskvilligt kapital. Ett företags kreditvärdighet avgöres i icke ringa grad av storleken på företagets riskkapital. Om möjligheterna att bygga upp ett riskvilligt kapital i företagen beskäres, vilket tvivelsutan blivit följderna för det stora flertalet mindre och medelstora företag av dagens skatte- och avgiftspolitik, försämras företagens möjligheter att erhålla krediter efter konventionellt mönster. Därmed försvagas också förutsättningen för företagen att effektivt tillgodose de ökade krav på rationalisering och konsolidering som konkurrensutvecklingen ställer dem inför.

Den risk som en viss del av ett företags kapital alltid måste bära i en ekonomi grundad på marknadshushållningens principer, dvs. en ekonomi som vi alltjämt har här i landet, tvingas av omständigheterna att finna andra bärare. Detta är nödvändigt för det ekonomiska framåtskridandet. Kapital av typen »återlånekapital», om vilket här är fråga, måste följaktligen i högre grad ikläda sig denna roll till dess att en allmän lösning av det riskvilliga kapitalets problem åstadkommits. En sådan lösning måste ske på grundval av dels principen om att diskrimineringen av det enskilda frivilliga riskkapitalet upphör för att i stället premieras, dels principen att riskkapitalet sprides på så många enskilda som möjligt. Målsättningen bör vara att engagera alla medborgare.

Det är mot bakgrund av detta läge som kravet på återlån utan bankmässig säkerhet måste ses.

Kravet på ackumulering av flera års inbetalda pensionsavgifter tillgodoser främst de mindre företagens intressen. Storleken av de för ett enda år inbetalda avgifterna uppgår i vad avser ett mindre företag i regel icke till så betydande belopp att återlån varje år ter sig rationellt. Däremot torde en rätt till ackumulering under förslagsvis 5 år medföra en annan värdering och ett annat utnyttjande av denna kreditmöjlighet. En ökning av återlånerätten till 75 % av inbetalda avgifter har samma syftemål.

I detta sammanhang förtjänar det påpekas att återlånen som finansieringsmetod erhåller allt större betydelse allteftersom avgifternas storlek ökas. I motsvarande mån undandrages nämligen det riskvilliga kapitalet

företagens disposition, och det är därför av växande betydelse för företagen att få rätt till återlån av detta kapital, vilket då helst bör fylla i stort samma funktion som före inbetalningen till pensionsfonden, nämligen riskbärens.

Effektiva finanseringsmöjligheter måste ges i den hårdnande ekonomiska miljö som för närvarande växer fram ute och hemma. Kraven på konkurrenskraft genom kvalitet och kostnadsbesparande rationaliseringar växer sig allt starkare. Dessa krav kan endast uppfyllas till priset av investeringar i tidsenliga och moderna produktions- och distributionsanläggningar. De föreslagna åtgärderna tillgodoser en del av det kapitalbehov som dessa investeringskrav förorsakar. Starka skäl talar således enligt vår uppfattning för att en utredning kring de berörda frågeställningarna snarast kommer till stånd. Vi är emellertid redan nu beredda att förorda förslag till sådan ändring av reglementet för allmänna pensionsfondens förvaltning att återlånerätt skall få ackumuleras under 5 år samt att återlån får ske till 75 procent av inbetalade avgifter.

I *motionerna I:282* och *II:329* framhålles:

Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som de nuvarande bestämmelserna för återlånerätten synes medföra, speciellt för de mindre företagen med mindre än 20 anställda, bör en utredning om en reformering av återlånerätten med största skyndsamhet företas. Utredningen bör därvid pröva möjligheten att genomföra en reform innebärande att en viss kvot av ATP-avgifterna till andra och tredje pensionsfonderna placeras i kreditinstitut för utlåning av dessa efter sedvanliga bankmässiga grunder. Denna kvot bör vara minst hälften av avgifterna — motsvarande nu gällande återlånerätt. Fondstyrelserna bör dock ha möjlighet att överskrida denna kvot när särskilda skäl talar härför.

Även den möjligheten synes emellertid böra prövas att innehavare av återlånerätt genom fullmakt överlåter denna till kreditinrättning, som på detta sätt skulle få möjligheter att tillgodose gemensamma kreditanspråk för grupper av återlåneberättigade. En närmare utredning av dessa reformer bör även innefatta en prövning av möjligheterna till sänkning av minimumman för återlånerätt, eventuellt en höjning av återlånerätten från 50 till 75 procent av inbetalda avgifter och en förlängning av amorteringstiden från 10 till 20 år. Möjligheterna till sammanföring av återlånerätt för viss tid, t. ex. 5 år, bör även övervägas liksom en anpassning av räntenivån för återlånen till kreditinstituten till gängse inlåningsränta hos bankerna.

Vid en aktivering av lokaliseringsspolitiken måste dessutom ATP-fondernas roll som kreditgivare uppmärksammas. Ett genomgående drag i bilden av de regioner i vårt land där näringslivet visar tendenser till stagnation är bristen på kapital och i synnerhet riskvilligt sådant. Vi förutsätter att samhället vid aktiveringen av lokaliseringsspolitiken som en av de första åtgärderna kommer att uppmärksamma denna fråga. Det kan förutsättas att de statliga åtgärderna på detta område i ökad utsträckning kommer att kompletteras av åtgärder från kommuner eller från av grupper av kommuner bildade finansieringsbolag enligt modell Tornedalens industrialisering AB. En utredning om återlånebestämmelsernas reformering, som enligt vår uppfattning måste företas med största skyndsamhet, bör också överväga de former under vilka företag med kommunal borgen skulle kunna erhålla krediter från fonderna liksom möjligheterna för av grupper av kommuner bildade finansieringsbolag att erhålla krediter.

Utskottet

Avgifterna till ATP överföres till allmänna pensionsfonden. Fondens tillgångar skall enligt reglementet för dess förvaltning placeras dels i vissa slag av obligationer och skuldförbindelser och dels som lån till kreditinrättningar. Förutsättningen för att kreditinrättning skall få lån ur fonden är att inrättningen i sin tur utlånar motsvarande belopp till företagare som erlagt pensionsavgift. Lånet får uppgå till högst hälften av den erlagda pensionsavgiften. Det lägsta belopp som på detta sätt får återlånas är 500 kronor. Om de för ett år inbetalda pensionsavgifterna inte uppgår till 1 000 kronor kan återlån alltså inte komma i fråga. Räntan på kreditinrättningens lån från fonden skall i regel överstiga högsta av bankerna tillämpade inlåningsränta med en halv procent. Några bestämmelser om vilken ränta som skall tillämpas mellan kreditinrättningen och den som återlånar inbetalade pensionsavgifter finns inte, utan räntans storlek är vid dessa lån i huvudsak beroende av den säkerhet som kan erbjudas. Det beror på överenskommelse mellan kreditinrättningen och den enskilde om något lån över huvud taget skall komma till stånd. Kreditinrättningen får pröva denna fråga efter bankmässiga grunder eftersom den har att själv stå risken för att den enskilde inte förmår återbetala sitt lån. Återlån från fonden skall av kreditinrättningen amorteras på tio år. Lån kan erhållas först året efter det ATP-avgift erlagts.

I förevarande motioner uttalas önskemål om ändringar av dessa regler i flera avseenden. I *motionerna I:282* och *II:329* hemställas om utredning av reglerna i syfte att möjliggöra överlåtelse av återlånerätt genom fullmakt till kreditinstitut för att tillgodose gemensamma kreditanspråk för grupper av återlåneberättigade. Vidare föreslås sänkning av minimisumman för återlånerätt, höjning av återlånerätten från 50 till 75 procent av inbetalda avgifter, förlängning av amorteringstiden från 10 till 20 år, rätt till sammanföring av återlånerätt under 5 år samt anpassning av räntenivån för återlånen till kreditinstituten till gängse inlåningsränta hos bankerna. Motionärerna framhåller också att ATP-fondernas roll som kreditgivare bör uppmärksammas vid en aktivering av lokaliseringsspolitiken. Yrkandena om sammanföring av återlånerätt under 5 år samt höjning av återlånerätten till 75 procent av inbetalda avgifter återkommer i *motionerna I:21* och *II:23*. I dessa motioner yrkas också utredning i syfte att återlån skall få ske utan företeende av bankmässig säkerhet.

Det sistnämnda förslaget, som går ut på att fondens medel skall kunna utlånas utan att säkerhet föreligger för återbetalning av lånen, skulle om det genomfördes kunna medföra betydande förlustrisker för fonden. Det kan därför enligt utskottets mening icke komma i fråga att biträda detta yrkande.

Frågor om ändringar av återlånereglerna i de övriga avseenden som motionärerna berört har varit föremål för bedömning av riksdagen under åren

1960, 1961 och 1962. Vid dessa tillfällen har uttalats, att erfarenheter i någon större utsträckning av reglernas verkningar ännu icke vunnits. Yrkandena om ändring av reglerna har därför icke kunnat bifallas. Enligt utskottets mening föreligger icke skäl till ändrat ställningstagande.

På grund av det anförda hemställer utskottet,

att förevarande motioner, nämligen

1) I:21 och II:23 samt

2) I:282 och II:329

icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 19 februari 1963

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand*, Nils Elowsson, Kaijser, fru Carlqvist, fröken Nordström, herrar Lars Larsson, Edström* och Thorsten Larsson;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Nilsson i Göteborg*, Rimmerfors, fröken Wetterström, herrar Odhe*, Bengtsson i Varberg*, fröken Sandell* och herr Gustavsson i Alvesta.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer

I

av herr Kaijser, fröken Nordström, herrar Edström, Anderson i Sundsvall, Rimmerfors och fröken Wetterström, vilka ansett,

a) att det avsnitt i utskottets yttrande å s. 6 som börjar med orden »Det sistnämnda förslaget» och slutar med orden »till ändrat ställningstagande», bort ersättas med text av följande lydelse:

»Reglerna för återlånerätt från ATP-fonderna är, som utskottet vid tidigare riksdagar uttalat, inte i alla avseenden tillfredsställande. I första hand bör reformering av reglerna ske genom att den nu gällande snäva tidsgränsen för återlånerätt vidgas, så att återlånerätten inte förfaller kalenderårsvis utan får ackumuleras under en tid av fem år. Yrkanden av detta innehåll har framförts i motionerna. En sådan ändring av återlånereglerna skulle vara av särskilt värde för mindre företag där kalenderårsbegränsningen för närvarande i realiteten utestänger dem från återlånemöjligheterna. Ändringen skulle dessutom medföra en administrativ förenkling. Den bör kunna vidtagas utan dröjsmål. Utskottet föreslår att riksdagen i skrivelse

till Kungl. Maj:t anhåller om förslag till här angiven ändring av reglementet för den allmänna pensionsfondens förvaltning.

Vad angår övriga i motionerna angivna återläneproblem synes dessa i allt väsentligt kunna lösas, därest företagen fick möjlighet till automatisk återlånerätt i fråga om viss del av erlagda eller debiterade avgifter. För att fullt täcka ATP-fondens förlustrisker, måste ett sådant system kombineras med en riskförsäkring som då inbygges i återlänestystemet. Utskottet delar uppfattningen att behov finnes av mera omfattande översyn av återlänereglererna. En sådan översyn bör dock lämpligen ske i ett större sammanhang, där företagens hela kapitalförsörjningsproblem prövas.

Den i och för sig mycket betydelsefulla lokaliseringsfrågan och den för detta ändamål erforderliga kapitalförsörjningen torde få lösas på annat sätt än genom utnyttjande av ATP-fonderna som omedelbar kreditgivare. Lokaliseringsproblemen är i sin helhet föremål för särskild utredning, vilken väntas framlägga sitt förslag innevarande år. Detta bör enligt utskottets mening avvaktas.»

b) att utskottet bort hemställa,

»A. att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I:21 och II:23 samt I:282 och II:329, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt förslag till sådan ändring av reglementet för allmänna pensionsfondens förvaltning att återlånerätt skall få ackumuleras under fem år.

B. att motionerna, i den mån de icke kan anses besvarade genom vad utskottet under A. hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.»

II

av herrar *Thorsten Larsson* och *Gustavsson* i Alvesta, vilka ansett,

a) att det avsnitt i utskottets yttrande å s. 6 som börjar med orden »Det sistnämnda förslaget» och slutar med orden »till ändrat ställningstagande», bort ersättas med text av följande lydelse:

»Reglerna för återlånerätt från ATP-fonderna är, såsom utskottet vid tidigare riksdagar uttalat, inte i alla avseenden tillfredsställande. I första hand bör reformering av reglerna ske genom att den nu gällande snäva tiden för återlånerätt vidgas, så att återlånerätten inte förfaller kalenderårsvis utan får ackumuleras under en tid av fem år. Yrkanden av detta innehåll har framförts i motionerna. En sådan ändring av återlänereglererna skulle vara av särskilt värde för mindre företag, där kalenderårsbegränsningen för närvarande i realiteten utestänger från återlänemöjligheterna. Ändringen skulle dessutom medföra en administrativ förenkling. Den bör kunna vidtagas utan dröjsmål. Utskottet föreslår, att riksdagen i skrivelse

till Kungl. Maj:t anhåller om förslag till här angiven ändring av reglementet för den allmänna pensionsfondens förvaltning.

Det är enligt utskottets mening angeläget att den allmänna pensionsfondens medel på ett effektivare och smidigare sätt än nu kan användas för investeringar i näringslivet och särskilt i de mindre och medelstora företagen. En utredning om reformering av återlånerätten bör därför ske i detta syfte. Härvid bör övervägas de i motionerna angivna möjligheterna till förbättring av lånesystemet genom placering av viss kvot av ATP-avgifterna i kreditinstitut för utlåning efter vanliga bankmässiga grunder, möjligheterna av en kollektiv återlånerätt liksom också ränte- och amorteringsvillkoren vid olika låneformer. En i systemet inbyggd riskförsäkring synes även böra prövas liksom också frågan om hur kreditgivningen från den allmänna pensionsfonden skall kunna främja en aktiv lokaliseringspolitik.»

b) att utskottet bort hemställa,

»A. att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I:21 och II:23 samt I:282 och II:329,

1) måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt förslag till sådan ändring av reglementet för allmänna pensionsfondens förvaltning, att återlånerätt skall få ackumuleras under fem år;

2) måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående reformering av reglerna för återlån från den allmänna pensionsfonden i enlighet med vad utskottet anfört.

B. att motionerna, i den mån de icke kan anses besvarade genom vad utskottet under A. hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.»