

Nr 46

Utlåtande i anledning av väckta motioner om uppräknig av vissa skulder vid inflation.

Första lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 344 i första kammaren av fröken *Mattson* (s) samt nr 434 i andra kammaren av herrar *Kellgren* (s) och *Martinson* (s). I motionerna, vilka är likalydande, hemställes att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om utredning beträffande övriga civilrättsliga avtal gällande varaktiga värdeskulder, vilka avtal lämpligen bör regleras på samma sätt som uppräkningsreglerna enligt lag om ändringar i underhållsbidrag föreskriver.

Motionerna har remissbehandlats.

Motionerna

I motionerna framhålles att man vid långfristiga avtals anpassande till penningvärdets förändringar har gått fram på de partiella reformernas väg. I regel har det rört sig om retroaktiva uppräknig men också om inbygande i avtal eller lagstiftning av indexklausuler. Motionärerna nämner som exempel socialförsäkringen i olika former och familjerättsliga underhållsbidrag till frånskilda och ensamstående mödrar och deras barn. Frågan är enligt motionärerna om tiden nu är mogen för en mera generell lösning av motsvarande kvarstående olösta frågor.

Motionärerna erinrar om att en generell lösning av problemet övervägts av en rad utredningar såsom penningvärdesundersökningen (1951—1956), stabiliseringsutredningen (1955—1961) och värdesäkringskommittén (1959—1964).

Den lösning som anlitas vid de partiella reformernas genomförande sammanfaller principiellt, framhåller motionärerna vidare, med den som värdesäkringskommittén föreslog, nämligen anlitage av indexklausuler. Indexklausuler tillämpas sedan länge vid långfristiga avtal inom näringslivet. Vid avtal där betalning icke är bunden för längre tid till oförändrade villkor, såsom inom löne marknaden, har man löst kompensationsfrågan genom att med korta intervaller träffa nya avtal, som innehåller kompen- sation för inträdd och väntad prisstegring.

De grupper som ännu inte blivit föremål för kompenserande åtgärder omfattar enligt motionärerna passiva inkomsttagare, vilkas inkomster bestämts till fast periodisk betalning, ofta gällande för all framtid. I stort sett berör detta olika former för uppskjuten lön för tryggnad av individens åldersförsörjning. Grupperna skiljer sig åt beträffande de former i vilka den uppskjutna lönen sparas. Det rör sig dels om köp av livräntor, t. ex. av riks-försäkringsverkets frivilliga folkpension, eller det privata försäkringsväsendets pensions- och livförsäkringar, och dels om besparingar, där åldersförsörjningen uppbäres i form av ränta på penningkapital placerat i bank eller i obligationer och där även kapitalet är avsett att konsumeras under den återstående livstiden. En förklaring till att dessa resterande kompensationsfrågor ännu inte lösts ser motionärerna däri att statsmakterna först så småningom övergått till att betrakta inflationen inte såsom en tillfällig och övergående olycka utan som en mer eller mindre bestående samhällsföreteelse.

Det bereder enligt motionärernas mening ingen svårighet att finna belegg för det berättigade i att kompensation kommer till stånd. En samhällets väsentliga uppgift anses vara upprätthållande av rättssäkerhet och tillgodoseende av jämlikhet och solidaritet bl. a. genom skydd för välförvärvade rättigheter såsom trygghetssparande för ålderdomen, för intjänt lön, för rätten att uppskjuta denna lön till ålderdomen för att då åtnjutas såsom pension. Lörens uppskjutande till ålderdomen för ifrågakvarande grupper sker genom avtal i av ålder vedertagna privaträttsliga former antingen direkt såsom lån vid placering i bank eller i obligationer eller ock indirekt såsom lån vid förvärv av liv- och pensionsförsäkringsbrev. De avtalsförhållanden som sålunda är att reglera genom index för kompensation för penningvärdets fall är avtal mellan långivare och låntagare. På detta avtalsförhållande är att tillämpa avtalsrättens grundläggande idéer att å omse sidor avtalade förmåner skall under hela avtalets löptid väga jämnt och avtalet därmed komma att överensstämma med tro och heder, så att ingen avtalspart blir lidande och heller ingen gör en oförtjänt vinst, d. v. s. en vinst som ej motsvaras av en likvärdig prestation till den andra avtalsparten. Detta samhällets vakande över att avtalsförmånerna väger jämnt är enligt motionärerna ett uttryck för jämlikhetsprincipen och för demokratiska idéer om objektiv rättvisa.

Den förlust i köpkraft som åsamkats den på privat väg uppskjutna åldersförsörjningen för den äldre generationen är, framhåller motionärerna, mycket betydande. På 14 år — från 1949 till 1963 — har de fasta pensionsinkomsterna nedgått i köpkraft till en tredjedel om som jämförelse tages en lön som vid periodens början var till beloppet lika stor som pensionen. De förbättrade folkpensionerna som i lika mån utgår till dem som åtnjuter ATP, kan inte förringa att kravet på skydd mot inkomstbortfall förtjänar att tillmätas synnerlig vikt.

Motionärerna påpekar vidare att det ekonomiska förlopp, som utmynnar i värdeförlusten av den uppskjutna lönen, är avhängigt av den genom låneavtalet bundna räntenivån. En ränta av allenast 4 % är negativ i förhållande till inflationen och betyder att det är långgivaren som får betala ränta till låntagaren. En generell lösning av de problem som sammanhänger med de varaktiga värdeskulder — vartill brukar räknas bl. a. livräntor, underhållsbidrag och pensionsförpliktelser — förutsätter således enligt motionärernas mening att man lagstiftningsvägen i avtal om fast långfristig räntebetalning inför en skyldighet att reglera räntan och annan betalning efter normer som stadgats för basbelopp enligt 1962 års lag om allmän försäkring.

Avslutningsvis erinrar motionärerna om att riksdagen år 1966 antog lag om ändring av vissa underhållsbidrag enligt vilken till en början alla bidragsbelopp som senast bestämts före utgången av år 1965 höjs med vissa i lagen angivna procenttal. Därefter anpassas dessa bidragsbelopp och de bidragsbelopp som senast bestämts eller bestäms efter utgången av år 1965 till förändringar i penningvärdet genom anknytning till basbeloppet enligt 1962 års lag om allmän försäkring. Motionärerna förmenar att denna lag bör kunna ha sin givna tillämpning på ytterligare civilrättsliga avtalsområden för att där för den berättigade parten mildra verkningar av prisstegring.

Beträffande motionernas närmare innehåll får utskottet hänvisa till motion II: 434.

Remissyttrandena

Utskottet har berett *Svenska försäkringsbolags riksförbund* och *Folksam* tillfälle att avge yttrande över motionerna. Riksförbundet avstyrker bifall till motionerna, medan *Folksam* tillstyrker motionärernas förslag »under förutsättning att direktiven för utredningsarbetet görs realistiska».

Riksförbundet, som granskat motionerna från försäkringsbranschens synpunkt, anför följande.

I sin argumentation för införande av indexreglering av t. ex. livförsäkringsförmåner har motionärerna, vilket även framgår av motionerna i övrigt, jämfört livförsäkringsavtal med i första hand familjerättsliga underhållsbidrag. Jämväl dessa underhållsbidrag har betecknats som civilrättsliga avtal. Det är visserligen riktigt att avtal om underhållsbidrag kan träffas och bli gällande därest parterna är överens. I motsats till vanliga civilrättsliga avtal kan emellertid den bidragsskyldiga parten tvingas till ett »avtal», eftersom i bakgrunden finnes olika familjerättsliga bestämmelser. Det är givetvis då ej längre fråga om ett civilrättsligt avtal i vanlig bemärkelse, eftersom domstol ålägger den bidragsskyldige att utge underhåll. Det kan också konstateras att i dylika »avtal» icke förekommer prestation och motprestation i konventionell bemärkelse. Vidare må erinras

om exempelvis de jämkningsmöjligheter som föreligger beträffande familjerättsliga underhållsbidrag, varigenom jämkning av tidigare beslutat bidrag kan ske i fall av väsentligt ändrade ekonomiska förhållanden. Över huvud taget föreligger så många olikheter mellan underhållsbidrag och civilrättsliga avtal av typ livförsäkringsavtal att några slutsatser knappast kan överföras från det ena området till det andra.

Riksförbundet övergår här efter till en granskning av frågan huruvida det generellt sett föreligger förutsättningar för en lagstiftning om uppräknings av livförsäkringsförmåner.

Ett livförsäkringsavtal innebär — utöver riskfördelningen inom kollektivet i fråga — att livförsäkringsbolaget åtar sig att förvalta inbetalda premier på ett marknadsmässigt sätt och med iakttagande av vederbörlig säkerhet vid kapitalplaceringen. I svensk livförsäkring tillämpas enligt lag den restlösa återbäringens princip, varför i stort allt överskott, som kan uppkomma genom ett bättre utfall av verksamheten än grunderna för premieberäkningen kan tillåtas förutsätta, återföres till försäkringstagarna. Vid träffandet av ett konventionellt livförsäkringsavtal, till vilket frågan synes kunna begränsas, bestämmas sålunda att försäkringstagaren skall erlägga en viss premie mot att dessa premier förvaltas och det garanteras framtida utbetalning av visst försäkringsbelopp jämte den återbäring, som kan ha uppkommit. Vid sidan härav finnes inga medel, som skulle kunna användas till en uppräknings av föreslagen typ. En dylik uppräknings, om den över huvud taget är generellt möjlig, skulle kräva annan prestation från försäkringstagaren — annan premieberäkning.

Vid slutandet av ett livförsäkringsavtal måste det anses vara ett notoriskt faktum för båda avtalsparterna att penningvärdesförändringar kan förekomma med inverkan på realvärdet av både premier och utfallande försäkringsbelopp. Lyckligtvis har de gångna årens inflation i viss utsträckning kunnat kompenseras genom återbäring. Som torde framgå av vad som ovan utvecklas saknas emellertid de praktiska förutsättningarna för genomförandet av en lagstiftning av det slag motionärerna föreslagit.

Riksförbundet får med hänsyn till vad sålunda anförts och under hänvisning till vad som anförts i yttrande den 23 februari 1967 till utskottet över likalydande motionerna I: 343 och II: 433 (se L¹U 1967: 47) avstyrka att den i motionerna föreslagna utredningen verkställs.

Folksam anför följande.

Folksam delar motionärernas uppfattning att, om man i ett expansivt samhälle accepterar en viss penningvärdeförsämring som pris för utvecklingen, det ter sig allt mindre godtagbart att låta dem, som gjort besparingar för sin ålderstrygghet, betala detta pris i högre grad än andra.

Det borde väl närmast betraktas som ett naturligt rättvisekrav att ett belopp som sparats åtminstone skall behålla sin ursprungliga köpkraft även om uppfattningarna om den reella sparräntans storlek kan variera. En negativ realränta — vilket som motionärerna formulerar det betyder att långgivaren får betala ränta till låntagaren — torde av ingen accepteras såsom tillfredsställande.

För det långsiktiga sparandet genom frivilliga liv- och pensionsförsäkringar är det av största vikt att realräntan är positiv. Ur samhällsekonomisk synpunkt är det bundna långsiktiga sparandet genom försäkring självklart av stor betydelse, särskilt som företagssparandet uppvisar stark minskning

och sannolikt för överskådlig tid kommer att ligga på en lägre nivå än tidigare. Det råder ingen tvekan om att en garanterat positiv realränta skulle mycket verksamt bidra till en gynnsam utveckling av försäkrings-sparandet, främst därigenom att ett ofta använt argument emot tecknande av en liv- eller pensionsförsäkring skulle försvinna. Överhuvudtaget torde klimatet för allt penningssparande bli gynnsammare.

Folksam ansluter sig således till motionärernas grundsyn och anser också att tiden är mogen för konkreta åtgärder, syftande till att eliminera en kvarstående orättvisa i samhället. Som motionärerna påpekar har flera utredningar inom området verkställts. Tillräckligt med fakta torde därför föreligga som grund för ett positivt handlande. Inte minst har Värdesäkringskommittén, som avgav sitt betänkande år 1964, belyst problemet på ett förtjänstfullt sätt.

Emellertid synes det som om motionärernas förslag i den utformning det fått skulle innebära längre gående åtgärder än som är praktiskt möjliga att genomföra. Om motionärerna avser att något slags uppräkningsförfarande skall tillämpas även för redan sparade och förräntade belopp, kan detta inte ske utan mycket kraftiga ekonomiska åtaganden från samhällets sida. I varje fall gäller för liv- och pensionsförsäkringssparandet enligt gällande återbäringsregler att alla försäkringsbolagens tillgångar i princip är fördelade på de olika försäkringstagarna. Några medel för att bestrida en eventuell uppräkning finns alltså icke, såvida man inte är beredd att göra en mycket radikal omfördelning mellan försäkringstagarna. En sådan omfördelning skulle emellertid strida mot de förutsättningar under vilka försäkringsavtalen träffats och skulle för övrigt bara kunna innebära en partiell lösning.

Folksam tillstyrker således motionärernas förslag under förutsättning att direktiven för utredningsarbetet göres realistiska. Att genom lagstiftning föreskriva åtgärder som med en gång även retroaktivt skulle lösa sparandets alla inflationsproblem torde inte vara möjligt. Mycket vore emellertid vunnet, om man från statsmakternas sida mera aktivt än hittills ville medverka till och öppna möjligheter för ett värdesäkert framtida penningssparande. Detta skulle innebära en värdefull stimulans särskilt för allt långtidssparande.

Värdesäkring inom olika rättsområden

Skadeståndsrätten

Livränta som utgår som skadestånd (skadelivränta) fastställs utan hänsynstagande till kommande förändringar i penningvärdet. Möjlighet att få det fastställda livräntebeloppet höjt föreligger ej heller för livräntetagaren, såvida icke medgivande härtill lämnats vid fastställandet. Medgivande till omprövning av livräntan vid ändringar i penningvärdet torde endast i undantagsfall förekomma i praktiken.

Realvärdet av skadelivräntan är sålunda icke säkerställt för framtiden. Olägenheterna härav har de skadelidande i vissa fall, som varit föremål för domstols prövning, på olika sätt sökt motverka. En metod har varit att söka undvika, att livränta fastställs definitivt. Vidare har yrkande framställts

om rätt för livräntetagaren att i framtiden påkalla ändring av livräntan vid försämring av penningvärdet eller försök gjorts att få livräntan indexreglerad efter levnadskostnadsindex. I samtliga fall har dock domstolarna inlagit en avvisande hållning till de gjorda försöken att genom förbehåll eller indexklausul skydda den skadelidande mot penningvärdeförsämring. Frågan har dock icke prövats av högsta domstolen.

På frivillighetens väg har värdesäkringsfrågan för en mindre del av trafiklivräntorna i begränsad utsträckning lösts. År 1959 genomförde försäkringsbolaget Folksam nämligen en förstärkning av bolagets då utgående trafiklivräntor med hänsyn till löneutvecklingen efter den tidpunkt då vederbörande livränta bestämdes. Förstärkningen innebar ersättning såväl för penningvärdets fall som för standardstegringen inom samhället och skedde inom ramen för ett anslaget belopp av ca två milj. kr., motsvarande engångsvärdet av höjningarna. Förstärkningen finansierades genom anlitande av det i trafikförsäkringspremierna ingående vinsttillägget för åren 1957—1959.

Skadelivräntor, som utges av statsmedel, har tid efter annan höjts i syfte att bereda livräntetagarna kompensation för penningvärdets fall. Kompensationen har emellertid ej varit fullständig beroende på att livräntorna i förevarande avseende jämförts med yrkesskadelivräntorna, för vilka full kompensation icke kommit till stånd. Har livräntetagaren samtidigt uppburet yrkesskadelivränta, har dessutom kompensationen minskats eller helt uteblivit till följd av ökade avdrag i anledning av den höjning av yrkesskadelivräntan som ägt rum.

I proposition nr 137 till årets riksdag har föreslagits bestämmelser om *värdesäkring av trafiklivräntor*. Värdesäkringen, som föreslås omfatta såväl äldre som nytillkommande livräntor, avses ske genom att livräntetagarna får tillägg till livräntorna. Till trafiklivränta, fastställd före utgången av år 1965, skall utgå allmänt tillägg med ett procenttal, som bestämts med hänsyn till konsumentprisindex stegring sedan livräntan fastställts. Dessutom skall till alla av förslaget omfattade livräntor utgå indextillägg, som anpassas till sjunkande penningvärde genom anknytning till basbeloppet. Höjningen sker årligen med det procenttal med vilket basbeloppet ökat, förutsatt att ökningen uppgår till minst fem procent. Kostnaderna för värdesäkringsförmånen avses skola bäras av trafikförsäkringstagarna; dock skall staten svara för kostnaden i fråga om de trafiklivräntor för vilka staten är ansvarig.

I *direktiv* för särskilt tillkallade *sakkunniga att utreda frågor om skadestånd* för framtida förlust av arbetsinkomst och om efterlevandes rätt till skadestånd anförde statsrådet Kling den 4 november 1966 bl. a. följande.

Det framstår — — — som ett av rättvisesynpunkter starkt underbyggt önskemål att värdesäkringsfrågan får en generell lösning för alla ersättningar av livräntekaraktär inom skadeståndsrätten. Även om det bereder

avsevärda tekniska och ekonomiska svårigheter att finna lösningar som fullt ut tillgodoser detta önskemål, kan frågan inte förbigås i detta sammanhang. Utredningen bör med beaktande av den utveckling som har ägt rum på socialförsäkringens, trafikförsäkringens och de familjerättsliga underhållsbidragens områden pröva olika tänkbara metoder för värdesäkring av livräntebelopp. Härvid har utredningen givetvis att överväga möjligheterna att uppräknas redan nu utgående livränta på grund av penningvärdeförsämringen. Ett värdesäkringssystem inverkan på den frivilliga ansvarsförsäkringen måste tillmätas stor betydelse. En utgångspunkt bör dock vara att värdesäkringsfrågan får lösas inom ramen för gällande placeringsbestämmelser för försäkringslagen.

Hyres- och arrendeavtal

På andra områden än skadeståndsrättens har vid bestämmande av ersättning i viss utsträckning utan stöd av lag hänsyn ansetts kunna tas till penningvärdeförändringar. I hyres- och arrendeavtal förekommer sålunda stundom bestämmelse som automatiskt anpassar hyres- eller arrendebeloppet till ett förändrat penningvärde, sådant detta kommer till uttryck i någon vald index (s. k. indexklausul). Giltigheten av en sådan klausul har i dessa fall i svensk rätt icke satts i fråga. Däremot torde en dylik indexklausul i vissa lägen kunna komma att jämkas såsom otillbörlig eller uppenbart obillig. Detta kan tänkas inträffa om borgenären med indexklausulen avsett att skydda sig mot följderna av vissa särskilda kostnader, men dessa i verkligheten icke stigit så mycket som den allmänna prisnivån. I sammanhanget kan också erinras om att hyresregleringslagen innehåller bestämmelser om rätt för Kungl. Maj:t att tillåta generell hyreshöjning. Förutsättningen är att hyreshöjningen är påkallad till följd av ökade omkostnader för fastighetsförvaltningen.

Familjerättsliga underhållsbidrag

Genom lagen den 6 juni 1952 om höjning av vissa underhållsbidrag infördes bestämmelser om generell uppräkning av vissa familjerättsliga underhållsbidrag med hänsyn till penningvärdets fall. Uppräkningen bestämdes till vissa angivna procentsatser, högre för äldre bidrag och lägre för nyare. Lagen ändrades 1957 och 1962, varvid ytterligare höjningar genomfördes. Genom lagen den 16 december 1966 om ändring av vissa underhållsbidrag, som trätt i kraft den 1 april 1967, har 1952 års lag ersatts med en ny lag som syftar till en kontinuerlig anpassning av underhållsbidragen till ändringar i penningvärdet. Till en början höjs alla bidragsbelopp, som bestämts före utgången av år 1965 med vissa bestämda procenttal. Därefter anpassas dessa och alla senare bestämda bidragsbelopp till ändringar i penningvärdet genom anknytning till basbeloppet enligt 1962 års lag om allmän försäkring. Bidragsbeloppen ändras första gången den 1 april det år då basbeloppet för april månad med minst fem procent över- eller under-

skriker basbeloppet den 1 april 1966 och därefter den 1 april varje år basbeloppet ändrats med minst fem procent sedan föregående ändring. Bidragsbeloppen ändras med samma procenttal som det med vilket basbeloppet ändrats.

Ersättning för mistad fiskerätt, vattenreglerings- och expropriationsersättning

Vid bestämmande av ersättning enligt lagen den 1 december 1950 om ersättning för mistad fiskerätt m. m. har skälig hänsyn tagits till den nedgång i penningvärdet som ägt rum i tiden efter ikraftträdandet av lagstiftningen. I vattenregleringsmål åter har ersättning för regleringsskada bestämts utan hänsyn till den löne- och prisstegring som ägt rum i tiden från den dag då den tillfälliga regleringen tog sin början fram till dagen för ersättningsgäldande i samband med det slutliga avgörandet i fråga om den ständiga regleringen.

Exproprieras fastighet eller del därav kan den exproprierande under vissa förutsättningar erhålla tillstånd att ta expropriationsobjektet i besittning innan expropriationen fullbordats. Har sådant förtida tillträde ägt rum, får enligt 33 § lagen den 12 maj 1917 om expropriation vid expropriationsersättningens bestämmande hänsyn icke tas till sådan ändring i fastighetens värde, som uppkommit efter tillträdet. I praxis har denna regel tillämpats så, att icke ens ändringar i penningvärdet efter tillträdet beaktats. Framhållas bör att den exproprierande vid förtida tillträde blir skyldig att utöver expropriationsersättningen gälda 6 % ränta å oguldna ersättningsbelopp från tillträdesdagen. För det fall då förhandstillträde ej ägt rum hänför sig värderingen av expropriationsobjektet till den tidpunkt då domstolen dömer i målet.

Den allmänna försäkringen

Lagen den 25 maj 1962 om allmän försäkring innehåller huvudbestämmelserna om folkpensionering och om försäkring för tilläggs-pensionering.

Pensionsförmånerna är såväl inom folkpensioneringen som inom tilläggs-pensioneringen värdebeständiga och anpassas till förändringar i det allmänna prisläget genom indexreglering. Som underlag för denna reglering används för båda pensionsförmånerna ett med utgångspunkt från prisläget i september 1957 indexreglerat *basbelopp* (1 kap. 6 § lagen om allmän försäkring). Basbeloppet utgör 4 000 kr. i 1957 års penningvärde och följer skiftningarna i prisutvecklingen sådana dessa kommer till uttryck i konsumentprisindex.

Folkpensionsförmånerna är i lagen om allmän försäkring bestämda att utgå i procent av basbeloppet. Inom tilläggs-pensioneringen har det indexreglerade basbeloppet till uppgift dels att bilda underlag när det gäller att bestämma i vad mån inkomst av förvärvsarbete skall vara pensionsgrun-

dande och föranleda avgiftsskyldighet, dels att utgöra grunden för värdesäkringsmekanismen i systemet.

Yrkesskadeförsäkring

Värdebeständigt skydd för livräntor, som utgår på grund av yrkesskadeförsäkringslagstiftningen och därmed jämförliga bestämmelser, finns f. n. icke. Tid efter annan har emellertid bl. a. med hänsyn till inträffade penningvärdeförändringar äldre yrkesskadelivräntor förbättrats. Ursprungligen utgick särskilda tillägg av statsmedel men dessa slopades år 1955 i samband med att flertalet livräntor omreglerades och uppräknades intill en viss gräns. Förbättringarna betalades av försäkringstagarna. Ytterligare höjningar tillkom genom lagstiftning år 1962. Även dessa bekostades av försäkringstagarna och maximerades så att de höjda livräntebeloppen aldrig fick överstiga en viss gräns. Vad nu sagts om höjning med hänsyn till penningvärdets fall gäller även för yrkesskadelivräntor som utges av staten.

En reform av yrkesskadeförsäkringen föreslås av Kungl. Maj:t i proposition till innevarande års höstriktdag (prop. 1967: 147). Frågan om värdesäkring av livräntor utgör en mycket viktig del av förslaget, som härutinnan i huvudsak innebär att livräntor i anledning av skador, som inträffat före den 1 januari 1968, räknas upp till den nivå de bör ha nämnda dag samt att för tiden därefter både dessa äldre livräntor och nytillkommande livräntor värdesäkras med anknytning till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring.

Stats- och kommunalanställdas pensioner

De stats- och kommunalanställdas pensioner är värdebeständiga på så sätt, att en anpassning efter prisnivåns utveckling sker genom att staten och kommunerna — efter förhandlingar med de anställdas organisationer — tid efter annan fattar beslut om ändring av själva bruttobeloppet av beviljade egenpensioner och familjepensioner.

SPP-försäkrades pensioner

Försäkrade hos Svenska Personal-Pensionskassan (SPP) får under anställningstiden sina blivande pensionsförmåner höjda samtidigt med att deras löneförhållanden förbättras. Därvid betalas vanlig avgift för varje pensionsförhöjning. Om lönen stiger i takt med levnadskostnaderna, kommer detsamma att gälla pensionen. För dem som redan uppbär pension tillämpar SPP fr. o. m. år 1962 en ordning, enligt vilken återbäringsmedel används som compensation för den kostnadsstegring som inträffar efter pensionsfallet. — I viss mån liknande anordningar förekommer på andra håll.

Utredningar rörande värdesäkringsfrågan, m. m.

1951 års penningvärdesundersökning tillkallades för att verkställa vetenskapliga undersökningar syftande till att belysa möjligheterna att bevara ett stabilt penningvärde i ett samhälle med full sysselsättning. Resultatet av kommitténs arbete i värdesäkringsfrågan utgörs av en P.M. om »Indexregleringar på lånemarknaden» (stencil), utförd av professorn Tord Palander på gemensamt uppdrag av penningvärdesundersökningen och Svenska livförsäkringsbolags förening. Kommitténs verksamhet, som avslutades år 1955, fullföljdes av den s. k. *stabiliseringsutredningen*, som tillsattes hösten 1955 för att utreda spörsmål sammanhängande med den fulla sysselsättningens ekonomi m. m. Nyssnämnda promemoria överlämnades till utredningen för att beaktas vid uppdragets fullgörande. Utredningen avlämnade år 1961 betänkandet »Mål och medel i stabiliseringspolitiken» (SOU 1961:42), varmed uppdraget var slutfört. Betänkandet innehåller icke någon ytterligare utredning rörande värdesäkringsfrågan.

1957 års pensionskommitté tillsattes för att verkställa utredning om de samhällsekonomiska och finansiella problemen i samband med en utbyggd pensionering. Kommittén avvecklades år 1959, därvid den kommittén meddelade uppgiften att utreda frågan om värdesäkring av pensioner anförtroddes den samma år tillsatta kommittén för utredning av frågan om värdesäkring av fordringar och därmed sammanhängande problem.

Sistnämnda kommitté, som antog namnet *värdesäkringskommittén*, slutförde sitt uppdrag hösten 1963, då den överlämnade betänkandet »Indexlån» (SOU 1964:I och II). Betänkandets huvuddel är en från kommitténs utlåtande självständig text, för vilken kommitténs sekreterare och vissa experter är ansvariga, del II. Med expertutredningarna som underlag har kommittén avgivit ett kortfattat utlåtande, vari resultatet av undersökningarna bedöms i ett principuttalande samt vissa konkreta åtgärder i syfte att introducera indexreglerade lån föreslås, del I.

I sitt enhälliga uttalande har kommittén inte funnit anledning föreligga att söka förhindra uppkomsten av indexlån som avtalsform på den svenska kreditmarknaden. Tvärtom bör enligt kommitténs mening statsmakterna genom olika lagstiftningsåtgärder söka göra det möjligt för enskilda subjekt att, om de så önskar, sluta låneavtal med indexklausul. Dessutom anser kommittén att statsmakterna bör överväga hur staten som låntagare skall bereda sina långivare viss värdesäkring. Kommittén framlägger emellertid inte någon tidsplan för indexlånemarknadens genomförande och förordar ej heller reservationslöst en övergång till indexlån. Eftersom indexlån måste betraktas som ett inslag bland andra i den av samhället bedrivna penning- och kreditpolitiken, ankommer enligt kommittén ställningstagan-

det till hur indexlånemarknaden konkret skall gestaltas, dess omfattning och valet av räntevillkor m. m. på de penningpolitiska myndigheterna. Kommittén inskränker sig till att skissera en försöksverksamhet i syfte att vinna erfarenheter om de olika egenskaper hos en indexlånemarknad, som kommitténs experter på teoretisk väg sökt beskriva. Kommittén anser att man »— i avvaktan på vissa specialutredningar och praktiska erfarenheter — genom begränsade aktioner bör söka lösningar av värdesäkringsfrågan på de områden där behovet av värdesäkring och möjligheterna att nå en positiv lösning synes vara störst.» I sammanhanget påpekar kommittén att indexlån vid rådande bostadspolitiska förutsättningar endast kan tänkas få ett högst begränsat utrymme inom den både för kreditmarknaden i allmänhet och statens upplåning betydelsefulla bostadskreditutgivningen.

Det bärande motivet för kommitténs ställningstaganden till indexlån är behovet av nya placeringsformer, varigenom spararna bereds ökade möjligheter att värdesäkra sitt långsiktiga sparande. Härvid anför kommittén:

Indexlåns mest värdefulla egenskap är att de reducerar eller eliminerar det risktagande med avseende på det reala utfallet, som härrör ur osäkerheten om det framtida penningvärdet och som i annat fall torde vara ofrånkomligt vid långsiktiga finansiella placeringar. I förhållande till innehav av aktier och realkapital ger indexlån detta riskskydd utan krav på direkt delaktighet i företagarrisken. Detta förhållande torde å andra sidan komma att avspeglas i nivåskillnader mellan de olika placeringarnas avkastning.

Behovet av värdesäkring bland hushållen synes väl dokumenterat genom olika opinionsyttringar och genom hushållens faktiska dispositioner, framför allt den på senare tid allt starkare strävan att söka placeringar i realvärden, t. ex. fast egendom och aktier. Utrymmet för placeringar från hushåll i allmänhet på dessa marknader synes dock begränsat, även om möjligheter torde finnas att genom olika åtgärder bredda dessa marknader. I varje fall finns det en stor marknad för långsiktiga kredittransaktioner, för vilka värdesäkringsaspekten är väsentlig.

De enskilda låntagarnas — och då framför allt företagens — benägenhet att uppta lån mot indexklausul kan inte bli föremål för säkra omdömen. Det finns å ena sidan skäl som talar för att dylika lån skulle te sig mindre lockande. Det kan å andra sidan knappast göras gällande, att indexlån, konstruerade på ett lämpligt sätt, skulle medföra så avsevärda risker eller faror för näringslivet, att de på den grunden bör avvisas.

Kommitténs huvudlinje är att indexlånets framväxt måste få ske på deras egna meriter och efter parternas fria val. Härav följer att indexlån inte får påtvingas marknaden genom penningpolitiska ingripanden och att statens engagemang på indexlånemarknaden bör ske i sådan form att valfriheten mellan indexlån och andra låneformer bevaras. Det bör vidare enligt kommittén ankomma på marknadsparterna att själva välja indextyp och komma överens om de olika begränsningar av indexklausulen som är möjliga. En statlig aktion i indexlånefrågan kan enligt kommittén ske genom en försöksverksamhet i begränsad skala. Kommittén tänker sig

emissioner av dels sparobligationer med indexklausul, avsedda för hushållen, dels obligationslån med indexklausul, i första hand avsedda för vissa kapitalmarknadsinstitut.

Värdesäkringskommitténs betänkande har varit föremål för en omfattande remissbehandling. Här må endast framhållas att samtliga remissinstanser vid avvägningen mellan fördelar och nackdelar med indexlån finner att någon allmän övergång till en omfattande indexlånemarknad i varje fall inte för närvarande (1964) är tillrådlig. Inte ens de till indexlånetanken mest positivt inställda remissorganen — försäkringsinspektionen, försäkringsbolagens organisation, Folksam och ytterligare några organ — synes vilja förorda något sådant. En majoritet av remissinstanserna anser dock att viss försöksverksamhet från statens sida för att vinna erfarenheter av indexlåns verkningar kan vara befogad samt att staten i vart fall inte bör hindra privata subjekt att sluta avtal med indexklausul. Värdesäkringskommitténs förslag till fortsatt utredningsverksamhet på speciella områden tillstyrks också i ett eller flera hänseenden av en majoritet av remissinstanserna.

Tidigare riksdagsbehandling av värdesäkringsfrågan

Den svenska diskussionen kring indexlån kan sägas ta sin början år 1952, då motioner (I: 353 och II: 461) väcktes i riksdagen om »en utredning rörande utgivandet av ett värdefast statligt obligationslån, varå teckningsrätt skulle tillfalla pensions- och livförsäkringsinstitutioner i avsikt att bereda pensioner och livförsäkringar upp till ett visst maximibelopp något skydd mot den värdeminskning som inflationen eljest medför». *Bankoutskottet* instämde i sitt utlåtande (1952: 10) huvudsakligen i de betänkligheter som anförts av hörda remissinstanser angående utgivandet av ett statligt värdefast obligationslån. I likhet med remissorganen ansåg utskottet dock att spørsmålet kunde vara förtjänt av ett närmare beaktande. Detta skulle dock kunna ske i samband med den 1951 påbörjade penningvärdesutredningen, varför utskottet avstyrkte motionen. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

I motioner till 1957 års riksdag (I: 139 och II: 175) yrkades att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning »av frågan om på vad sätt på bankräkning insatt kapital skall kunna göras värdebeständigt». Motionerna avstyrktes av *bankoutskottet* (utl. 1957: 10) med hänvisning till att undersökningar av värdesäkringsfrågans lösning anförtrotts såväl stabiliseringsutredningen som 1957 års pensionskommitté. Riksdagen biföll utskottets hemställan. Också motioner till 1958 och 1959 års riksdagar (1958 B I: 182 och II: 245, 1958 B I: 183 och II: 235 samt 1959 I: 309 och II: 376) med

begäran bl. a. om utredning rörande åtgärder för att värdesäkra olika former av långsiktigt sparande och försäkringar avslogs av riksdagen under hänvisning till pågående utredningar (bankoutskottets utl. 1958 B: 7, 1959: 5).

Värdesäkringsfrågan erhöll förnyad aktualitet i samband med förarbetena till den allmänna tilläggs pensioneringen (ATP). I det förslag till ett system för allmän tilläggs pension, som utarbetades av allmänna pensionsberedningen och sedermera blev föremål för riksdagens beslut, ingick såsom en väsentlig beståndsdel, att från systemet utgående pensioner samt i viss mån även intjänade pensionsrätter skulle vara värdebeständiga, dvs. regleras medelst konsumentprisindex. Vid pensionsfrågans slutliga behandling inför 1959 års riksdag hemställde *särskilda utskottet* (utl. 1959: 1 särsk. s. 102 f) i anslutning till i ämnet väckta motioner (I: 429 och II: 519, I: 432 och II: 521 samt I: 433 och II: 523), att riksdagen måtte begära tillsättandet av en utredning om »åtgärder för att värdesäkra olika former av långsiktigt sparande och sådana försäkringar som kan vara av betydelse för ålderdoms-, invalid- och efterlevandeförsörjning». Angående behovet av en dylik utredning anförde utskottet följande:

Beträffande frågan om *värdesäkringsåtgärder* vill utskottet understryka, att det är av central betydelse att pensionsförmåner, för pension sparat kapital och annat sparkapital behåller sitt reella värde. Om vid en penningvärdeförsämring pensionskapitalet förlorar i värde, får pensionärerna icke den standard som avsetts. Beträffande sparande i övrigt, bundet annorledes än i realvärden, gäller såsom självklart att en fortgående penningvärdeförsämring minskar allmänhetens benägenhet till sådant sparande och sålunda motverkar det förut berörda, av alla omfattade önskemålet om ett ökat sparande. Starka rättvisekrav talar också för att vidgade möjligheter äntligen skapas för spararna att skydda sitt sparkapital från sådan värdeförstöring som hittills drabbat både pensions- och annat sparande.

Det är med hänsyn till det anförda angeläget att man snarast till konkret behandling upptar frågan om värdesäkring av pensionskapital och annat långsiktigt sparande.

Vid riksdagsbehandlingen av utskottets hemställan på denna punkt hade kamrarna skiljaktiga meningar och frågan återremitterades till utskottet. Efter jämkning i utskottet beslöt riksdagen i enlighet med utskottets hemställan (memorial 1959: 2) att »med hänsyn till vikten av att konkreta åtgärder vidtages i sparfrämjande syfte och för att underlätta värdesäkring av långsiktigt sparande» hos Kungl. Maj:t anhålla om att »erforderliga utredningar härför skyndsamt genomföres».

Såväl vid 1960 som 1961 års riksdag framlades motioner (I: 434 och II: 543 resp. I: 261 och II: 220) med yrkande om utgivande av ett värdefast statligt obligationslån. *Bankoutskottet* (utl. 1960: 20, 1961: 26) hemställde i båda fallen om avslag på motionerna med hänvisning till värdesäkrings-

kommitténs då pågående utredningsarbete. Riksdagen biföll dessa utskottets hemställanden.

I motioner till 1966 års riksdag (I: 539 och II: 664) hemställdes att riksdagen måtte »uppdraga åt riksgäldskontoret att verkställa teknisk utredning rörande utgivning av ett värdefast statligt obligationslån i mindre valörer och med inriktning på småsparare bland allmänheten». Motionärerna avsåg främst utgivande av värdefasta bostadsfinansieringslån.

Motionerna remissbehandlades, därvid olika meningar uttalades av remissorganen. Riksgäldsfullmäktige anförde att en utredning i det av motionärerna avsedda syftet redan utförts inom riksgäldskontoret och hyste i övrigt viss tvekan om lämpligheten av att följa de riktlinjer som motionärerna angivit.

Bankoutskottet (utl. 1966: 25) avstyrkte motionsyrkandet med hänvisning till riksgäldsfullmäktiges yttrande. Riksdagen beslöt i enlighet härmed.

Vid *innevarande års riksdag* har behandlats motioner (I: 594 och II: 764)

vari hemställts, bl. a., om utgivning av ett värdefast statligt obligationslån i mindre valörer och med inriktning särskilt på småsparare bland allmänheten. I sitt av riksdagen godkända utlåtande över motionerna avstyrkte bankoutskottet (utl. 1967: 32) bifall. Utskottet framhöll att de tekniska förutsättningarna för utgivning av ett värdefast obligationslån torde vara tillfredsställande utredda samt erinrade om att riksgäldsfullmäktige i yttrande över motionerna anført att frågan knappast kunde anses ha aktualitet för närvarande.

Utskottet

I motionerna hemställs om utredning syftande till att värdesäkra finansiella avtal, främst rörande olika former av sparande för åldersförsörjning. Värdesäkringens bör enligt motionärerna åstadkommas genom att avtalen genom index kontinuerligt anpassas till ändringar i penningvärdet på det sätt som skett genom 1966 års lag om ändring av vissa underhållsbidrag.

Som framgår av vad ovan redovisats har frågan om värdebeständigt skydd mot inkomstbortfall under senare år utgjort ett väsentligt inslag i reformarbetet och också fått sin lösning inom en rad olika områden. Värdesäkert skydd har sålunda åstadkommit på den allmänna försäkringens område, där såväl folkpensionerna som den allmänna tilläggspensionen är föremål för en automatisk värdesäkring. Vidare har tid efter annan yrkesskadelivräntor samt skadelivräntor, som betalas av staten, räknats upp. I fråga om yrkesskadelivräntor har Kungl. Maj:t i proposition till årets riksdag föreslagit att de i framtiden skall kontinuerligt anpassas till penningvärdets utveckling. I en annan proposition har föreslagits bestämmelser om värdesäkring av trafikivräntor. För återstående skadelivräntor avses värdesäkrings-

problemet skola tas upp av en statlig utredning, 1966 års skadeståndskommitté. Familjerättsliga underhållsbidrag har vid olika tillfällen generellt räknats upp i syfte att kompensera underhållsberättigade för den värdeförsämring bidragen undergått sedan de fastställts, och genom den inledningsvis omnämnda lagen anpassas bidragen för framtiden kontinuerligt till ändringar i penningvärdet.

Den för sparandet ytterst angelägna frågan om värdesäkring av penningplaceringar har som framgår av den ovan lämnade redogörelsen däremot ännu inte fått sin lösning, trots att den under senare år aktualiserats i skilda sammanhang. En ingående belysning av värdesäkringsproblemets olika aspekter — ekonomiska, sociala och politiska — har skett i värdesäkringskommitténs betänkanden och remissutlåtandena häröver. Vad därvid förekommit torde visa att det föreligger ett behov av nya placeringsformer så att spararna kan beredas ökade möjligheter att värdesäkra sitt långsiktiga sparande samt att frågans lösning via indexreglering har en hög grad av aktualitet i detta sammanhang. Utredningen visar emellertid också att betydande problem kan uppstå när det gäller indexlånetankens förverkligande. I första hand gäller detta de rent teknisk-legala förutsättningarna för indexlån. Värdesäkringskommittén anser sålunda bl. a. att någon helt tillfredsställande lösning av skattefrågan inte kunnat åstadkommas samt att detaljutredning erfordras på vissa områden såsom beträffande försäkringsbolagens placeringsregler och rörande frågan om hur fast egendom skall pantförskrivas som säkerhet för indexlån. Uppbyggandet av en fungerande indexlånemarknad torde därför vara en fråga på längre sikt.

Värdesäkringskommittén framlägger inte heller någon tidsplan för indexlånemarknadens genomförande och förordar ej heller reservationslöst en övergång till indexlån. Eftersom indexlån måste betraktas som ett inslag bland andra i den av samhället bedrivna penning- och kreditpolitiken, ankommer enligt kommittén ställningstagandet till hur indexlånemarknaden skall gestaltas, dess omfattning och valet av räntevillkor m. m., på de penningpolitiska myndigheterna. Kommittén anser att man — i avvaktan på vissa specialutredningar och praktiska erfarenheter — genom begränsade aktioner bör söka lösningar av värdesäkringsfrågan på de områden där behovet av värdesäkring och möjligheterna att nå en positiv lösning synes vara störst. En statlig aktion i indexfrågan kan enligt kommittén ske genom en försöksverksamhet i begränsad skala, avseende emissioner av dels sparobligationer med indexklausul, avsedda för hushållen, dels obligationslån med indexklausul, i första hand avsedda för vissa kapitalmarknadsinstitut.

I fråga om banksparande har kommitténs experter funnit att nu gällande lagstiftning för affärsbanker, sparbanker och jordbrukskassor inte synes innebära några hinder för bankerna att introducera indexreglerade kontrakt. Vissa smärre lagändringar synes dock vara erforderliga. Man bör emellertid hålla i minnet att det, som kommittén funnit, torde vara en förutsätt-

ning för indexreglerad inlåning att bankerna även har att redovisa indexlån på tillgångssidan. Det må också framhållas att de remissinstanser, som yttrat sig över kommitténs betänkanden, genomgående intar en avvaktande eller negativ hållning i denna del. Flera remissorgan, bland dem bankinspektionen, riksbanksfullmäktige, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen och Sveriges jordbrukskassaförbund, understryker sålunda att ett införande av indexbunden in- och utlåning i bankerna, särskilt om det skedde i större omfattning, skulle skapa svårartade strukturella och andra problem på kreditmarknaden, varför detta bör undvikas eller avvisas.

Vad gäller försäkringssparandet må framhållas att följderna av ett fallande penningvärde torde vara speciellt besvärande för denna sparform, eftersom det i högre grad än annat institutionellt sparande är långsiktigt och bundet. Ett stort antal remissinstanser, som yttrat sig över kommitténs förslag, har också ansett att indexlån skulle ha särskilt stor betydelse för försäkringsbolagen eftersom ett utbud av indexobligationer skulle göra det möjligt för bolagen att lämna realförsäkringar. Motionärernas förslag i denna del, som synes innebära en retroaktiv och generell uppräknings, torde emellertid som påvisats i remissyttrandena till utskottet vara alltför långtgående för att kunna praktiskt genomföras. En mer realistisk målsättning synes vara att söka åstadkomma ett värdesäkert framtida försäkringssparande. I viss utsträckning torde detta syfte kunna tillgodoses genom tillskapandet av en indexlåneemarknad. En högre avkastning på försäkringstagarnas medel kan emellertid också ernås genom en revision av nu gällande kapitalplaceringsbestämmelser för försäkringsbolagen. Önskemål härom har också framförts i skilda sammanhang. En viss liberalisering av bestämmelserna har skett genom lagstiftning förra året. Frågan om ytterligare revision bör, såsom närmare utvecklats i utskottets utlåtande nr 47 till årets riksdag, anstå i avvaktan på ytterligare överväganden.

Med hänsyn till det anförda och med särskilt beaktande av den grundliga och inträngande analys av värdesäkringsproblemets olika aspekter som gjorts av värdesäkringskommittén och i remissyttrandena över kommitténs betänkanden finner utskottet en utredning i enlighet med motionärernas förslag icke vara erforderlig. De specialundersökningar, som kommittén funnit nödvändiga, synes böra ske efter hand. I fråga om förutsättningarna för utgivande av ett värdefast statligt obligationslån för småspararna har f. ö. en utredning redan verkställts inom riksgäldskontoret.

Utskottet hemställer,

att förevarande motioner, I: 344 och II: 434, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 24 oktober 1967

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Erik Svedberg (s), fröken Mattson (s), herrar Hjorth (s), Arvidson (h), Ernulf (fp), Svanström (cp) och fru Lilly Ohlsson (s);

från andra kammaren: fru Gärde Widemar (fp), fru Johansson (s), herrar Ekström i Björkvik (s), Svensson i Vå (cp), fröken Bergegren (s), herrar Keijer (fp), Oskarson (h), och Jönsson i Malmö (s).