

Nr 47

Utlåtande i anledning av väckta motioner om inflationsskydd för försäkringssparande.

Första lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 343 i första kammaren av herr *Axel Kristiansson m. fl.* (cp) samt nr 433 i andra kammaren av herr *Gustafsson i Stenkyrka m. fl.* (cp). I motionerna, vilka är likalydande, hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhänga om sådan ändring i gällande bestämmelser att försäkringstagarna, utan onödigt risktagande, kan tillförsäkras ett bättre inflationsskydd för försäkringssparandet.

Motionerna har remissbehandlats.

Gällande bestämmelser om försäkringsbolagens redovisning

Enligt 262 § 1 mom. lagen den 17 juni 1948 om försäkringsrörelse (FL) skall i försäkringsbolags balansräkning såsom skuld under benämningen försäkringsfond tas upp värdet balansdagen av bolagets ansvarighet på grund av dels inträffade försäkringsfall (ersättningsreserv), dels löpande försäkringar (premiereserv) samt dels, om rörelsen avser livförsäkring, tilldelad återbäring.

I fråga om livförsäkring skall enligt 274 § första stycket vid varje tidpunkt ett belopp motsvarande försäkringsfonden vara redovisat i vissa närmare angivna slag av värdehandlingar eller tillgångar av annan art.

Redovisningsgilla värdehandlingar är f. n.

1) obligationer eller andra skuldförbindelser, som utfärdats eller garanterats av staten (274 § första stycket 1);

2) obligationer utfärdade av Sveriges allmänna hypoteksbank, konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska bostadskreditkassan, Svenska skeppshypotekskassan eller Skeppsfartens sekundärlånekassa eller av kreditaktiebolag, som enligt vad därom finns stadgat står under bankinspektionens tillsyn (274 § första stycket 2);

3) fordringsbevis, som utfärdats av riksbanken, svenskt bankaktiebolag, postbanken, svensk sparbank eller centralkassa för jordbrukskredit, med undantag dock för förlagsbevis (274 § första stycket 3);

4) obligationer eller andra skuldförbindelser utfärdade eller garanterade

av svensk kommun, som till lånets upptagande eller garanterande erhållit Kungl. Maj:ts tillstånd (274 § första stycket 4);

5) obligationer, som utfärdats av svenskt industriföretag och offentligen utbjudits av svenskt bankaktiebolag (274 § första stycket 5);

6) skuldförbindelser, för vilka bolaget äger säkerhet genom in-teckning i jordbruks-, bostads-, kontors- eller affärsfastighet inom fyra femtedelar eller i annan fastighet inom två tredjedelar av senast fastställda taxeringsvärde eller in-teckning i tomträtt, till vilken hör byggnad som är avsedd för bostads-, kontors- eller affärsändamål, inom fyra femtedelar eller i annan tomträtt inom två tredjedelar av senast fastställda taxeringsvärde, allt med den ytterligare begränsning som försäkringsinspektionen föreskriver med hänsyn till tomträttsavtalets innehåll eller annan omständighet. Dock skall åbyggnad, utom i fråga om sådant lån till svensk kommun för vilket försäkringsinspektionen medgivit undantag, för att in-teckning i fastigheten eller tomträtten må godkännas vara brandförsäkrad i försäkringsbolag som avses i FL eller i utländsk försäkringsanstalt med rätt att driva försäkringsrörelse här i riket (274 § första stycket 6);

7) inhemska eller utländska värdehandlingar, som till sin art och till den säkerhet de erbjuder kan anses jämförliga med någon av de under 1)–6) nämnda, med den begränsningen att värdehandling som enligt sin lydelse skall infrias i främmande valuta får användas för redovisning endast i den mån den motsvarar försäkringsfonden för egen räkning för försäkringar i samma valuta (274 § första stycket 7).

Med försäkringsfonden för egen räkning förstås enligt 274 § tredje stycket den del av fonden som inte motsvarar värdet av återförsäkringsgivares ansvarighet.

Redovisningsgilla tillgångar av annan art utgör lån mot säkerhet i bolagets försäkringsbrev inom återköpsvärdet samt värdet av återförsäkringsgivares ansvarighet på grund av livförsäkringar, som övertagits i återförsäkring. Värdet av utländsk försäkringsanstalts ansvarighet får emellertid inte användas till redovisning av försäkringsfonder i större utsträckning än försäkringsinspektionen finner kunna medges med hänsyn till försäkringstagar-nas säkerhet (274 § första stycket 8 och 9).

Trots bestämmelserna om redovisning av livförsäkringsfonder får emel-lertid, med stöd av 274 § andra stycket, ett belopp motsvarande högst en tiondel av försäkringsfonden för egen räkning, den s. k. fria sektorn, redov-isas i andra värdehandlingar än nyss angetts, dock inte i aktier.

I stort sett samma redovisningsbestämmelser som för livförsäkringsfond gäller beträffande premiereserven för s. k. allframtidförsäkring (275 §) och beträffande säkerhetsfond, om försäkringsbolaget meddelar såväl livför-säkring som annan försäkring än personförsäkring (277 §). Det bör i sam-manhanget observeras att samma regler som för livförsäkring gäller för per-sonförsäkring av annat slag, såvida det inte rör sig om personförsäkring,

som meddelas för kortare tid än fem år eller mot premie som är beräknad och bestämd för kortare tid än fem år (2 § 2 mom. andra stycket).

De värdehandlingar i vilka livförsäkringsfonden redovisas skall enligt 276 § förvaras avskilda på särskilt sätt och utgöra försäkringstagarnas pant till säkerhet för de försäkringsbolagets förbindelser som grundas på försäkringsavtalen. Samma pantsättningsregler gäller även premiereserven för allframtidförsäkring och säkerhetsfonden i de fall nyss angivna redovisningsbestämmelser tillämpas (276 och 277 §§).

Motionerna

I motionerna anförs efter en redogörelse för gällande regler rörande försäkringsbolagens medelsplacering följande.

Restriktiviteten då det gäller försäkringsbolagens rätt att placera pengar i aktier är givetvis beroende på att ett stort aktieinnehav skulle vara allför riskfyllt. Lagstiftarna har önskat skapa garantier för att försäkringsbolagen skall kunna klara utbetalning av ett bestämt belopp i kronor räknat. Dessutom är det inte lämpligt att försäkringsbolagen i någon större utsträckning engagerar sig genom ekonomiska åtaganden i näringslivet.

De ovan nämnda principerna har lett till att medelsplaceringarna blivit föga värdebeständiga. Försäkringstagarna har genom den fortgående penningvärdeförsämringen fått finna sig i att trygghetssparandet i försäkringar varit föga förmånligt. Vi finner det angeläget att utredning företages angående möjligheterna att genom ändrade regler för försäkringsbolagens medelsplacering tillförsäkra försäkringstagarna ett bättre skydd mot inflationen. Ändringarna skall givetvis vara sådana att inget onödigt risktagande medgives. Även om marginalerna för ändringar är begränsade finner vi det angeläget att en undersökning verkställes. Ett bättre inflationsskydd skulle kunna bli ett värdefullt incitament till ett för samhällsekonomin värdefullt försäkringssparande.

Remissyttrandena

Utskottet har berett *Svenska försäkringsbolags riksförbund* och *Folksam* tillfälle att avge yttrande över motionerna. Riksförbundet uttalar sig i avstyrkande riktning medan *Folksam* tillstyrker bifall till motionärernas förslag.

Riksförbundet instämmer i och för sig i motionernas syfte att söka i möjligaste mån skydda försäkringssparandet mot inflationens verkningar. Förbundet framhåller emellertid att försäkringssparandet bl. a. genom den restlösa återbäringen av överskotten till försäkringstagarna och genom senare års mera realistiska räntestruktur står sig väl vid jämförelse med andra typer av nominalsparande när det gäller att bedöma det skydd mot inflationen som förekommit. Vad beträffar åtgärder för att ytterligare förbättra inflationsskyddet för försäkringssparandet erinrar riksförbundet om att

274 § FL var föremål för ändring år 1966. Nämnade lagrum, vars placeringsregler berörs i motionerna, ändrades då bl. a. så, framhåller förbundet, att belåningsgränsen för in-teckningslån i jordbruks-, bostads-, kontors- och affärsfastigheter höjdes från två tredjedelar till fyra femtedelar av taxeringsvärdet. Redan denna ändring innebar enligt förbundets mening otvivelaktigt en förbättring i den riktning motionärerna avsett, eftersom därigenom vidgade möjligheter till högre avkastning öppnades.

Förbundet erinrar vidare om att det i den framställning till chefen för finansdepartementet med förslag till ändringar i 274 § FL, som låg till grund för nyssnämnda lagändring, också hade uttryckt ett önskemål om vidgad rätt att placera i aktier. Sedermera återtog förbundet för det dåvarande denna önskan, enär en dylik fråga måhända krävde särskilda bedömanden och icke borde försena bl. a. den ändring om vilken ovan nämnts. Förbundet hade vidare hemställt att den s. k. fria sektorn av livförsäkringsfonden måtte vidgas från en tiondel till en femtedel av fonden.

Efter en redovisning av vissa, nedan återgivna uttalanden av föredragande departementschefen i Kungl. Maj:ts proposition nr 5 år 1966 rörande bl. a. kreditinstitututredningens verksamhet uttalar förbundet avslutningsvis att det i och för sig fortfarande har starka önskemål om att vissa liberaliseringar av försäkringsbolagens placeringsregler vidtas till fördel för försäkringsspararna. Med hänsyn till vad som förekom i anslutning till 1966 års ändring av 274 § FL finner emellertid förbundet att dessa frågor torde böra vila i avbidan på att kreditinstitututredningen färdigställt sitt utredningsarbete, detta i vart fall såvida icke lång tid kommer att förflyta innan utredningen slutförts.

Folksam anför följande.

Om försäkringsbolagen placerar sitt förvaltade kapital i värdepapper och tillgångar, vars kapitalvärden stiger i takt med penningvärdeförsämringen kan värdesäkring erhållas. Som motionärerna framhåller är dylika placeringsmöjligheter enligt försäkringslagen begränsade. Detta framfördes även av Folksams försäkringsutredning i ett betänkande framlagt 1962. En del av utredningens förslag till uppmjukning av försäkringslagens bestämmelser om kapitalplacering beaktades vid den komplettering av försäkringslagen som gjordes 1966, medan andra förslag, bl. a. om en friare placeringsrätt i fråga om aktier, inte har genomförts.

Lån mot skuldebrev med värdesäkringsklausuler skulle ge en mera garanterad värdesäkring. Värdesäkringskommitténs förslag i denna fråga har statsmakterna ännu inte tagit definitiv ställning till.

En viss kapitalvärdestegring utöver den årliga förräntningen kan erhållas vid placering i fastigheter och aktier. Vidare finns möjligheter att placera i nominaltillgångar med relativt hög avkastning. Målsättningen för kapitalplaceringen i Folksam är sålunda att ungefär $\frac{1}{3}$ skall placeras i realvärden, i huvudsak fastigheter men även aktier, $\frac{1}{3}$ i lån, framför allt in-tecknings- och kommunlån samt $\frac{1}{3}$ i värdehandlingar, främst obligationer och förlagsbevis. En vidgning av den fria placeringssektorn skulle öka

utrymmet för mera värdesäkra placeringar. Utan risk skulle denna sektor kunna utvidgas till 20 procent av försäkringsfonden för egen räkning. Denna förändring borde vidare kompletteras med rätten till deponering av börsnoterade aktier i den fria placeringssektorn. Det finns även skäl att successivt vidga den snäva gräns i fråga om placering i aktier, som nu gäller enligt försäkringslagen. Som ett första steg borde gränsen höjas från 5 procent till av 1945 års försäkringsutredning på sin tid föreslagna 10 procent av det samlade aktiekapitalets röstetal i ett och samma aktiebolag.

Tidigare fick inteckningar inom $\frac{2}{3}$ av fast egendoms taxeringsvärde deponeras för den bundna sektorn av försäkringsfonden för livförsäkring. I fjol höjdes denna gräns till 80 procent av taxeringsvärdet, vilket torde vara tillfyllest för att öka utrymmet till placering i fastigheter. Gränsen borde dock höjas i fråga om egna fastigheter.

Mycket talar för att man bör skapa en större rörelsefrihet för att en för värdesäkring speciellt inriktad placeringspolitik skall få större betydelse. Visserligen kan man inte stödja sig på att alla försäkringsbolag helt utnyttjar befintligt utrymme till fri placering men denna omständighet bör inte ha någon avgörande betydelse vid ett ställningstagande. En ändring av nuvarande bestämmelser kan vara mer angelägen för en del försäkringsföretag än för andra när det gäller placeringsinriktningen.

Ovan i korthet berörda förslag innebär en viss uppmjukning av det formella kravet på soliditet, men bör å andra sidan inte äventyra den trygghet i kapitalförvaltningen som lagstiftarna eftersträvat. En utredning om friare placeringsrätt enligt motionärernas förslag kan följaktligen tillstyrkas.

1966 års lagändring

Den ovan lämnade redogörelsen för bestämmelserna rörande försäkringsbolagens redovisning återger gällande rätt efter den lagändring som skedde år 1966 och trädde i kraft den 1 juli samma år (SFS 1966: 55). Ändringarna innebar främst att gällande redovisningsgräns för inteckningar, två tredjedelar av senast fastställda taxeringsvärde, höjdes till fyra femtedelar av detta värde när redovisningen avser jordbruks-, bostads-, kontors- eller affärsfastigheter. Vidare genomfördes bl. a. en ändring beträffande kravet på brandförsäkring samt inrättades en fri sektor för försäkringar i utländsk valuta.

Den till grund för lagändringen liggande propositionen (1966: 5) var delvis föranledd av en framställning från Svenska försäkringsbolags riksförbund om vissa ändringar i 274 § FL. Framställningen innebar att 274 § måtte ändras i bl. a. följande hänseenden.

1. Förbundet begärde att den i paragrafens första stycke 6 angivna gränsen för redovisning av inteckningslån skulle höjas till 80 % av senast fastställda taxeringsvärde när det gäller andra fastigheter eller tomträtter än bolagets egna.

2. Nyss angivna redovisningsgräns begärdes höjd till 100 % i fråga om bolagets egna fastigheter och tomträtter.

3. Förbundet hemställde att den s. k. fria sektorn skulle utvidgas från

en tiondel till en femtedel av försäkringsfonden för egen räkning. Samtidigt önskade förbundet införa fri sektor även beträffande försäkringar i utländsk valuta.

4. Förbundet hemställde om rätt att inom den fria sektorn redovisa även aktier.

Efter remissbehandling av förbundets framställning frånföll förbundet sin hemställan såvitt avser punkterna 2. och 4.

Föredragande departementschefen, statsrådet Sträng, anförde i propositionen bl. a. följande.

Beträffande förvaltningen av de medel som motsvarar försäkringsfonden står kravet på placering i säkra objekt i förgrunden. Dessutom anmäler sig krav på bästa möjliga avkastning och på tillfredsställande likviditet. Vid sidan härav måste man emellertid komma ihåg att försäkringsbolagen har en viktig uppgift som kapitalförsörjare på kreditmarknaden, särskilt vad gäller långfristiga lån. Placeringsbestämmelserna i FL måste således också ses mot bakgrunden av en ur samhällets synpunkt önskvärd investeringspolitik.

Som det nu är återspeglar 274 § FL nyss anförda betraktelsesätt genom att *dels* binda den huvudsakliga delen av försäkringsfonden att redovisas i vissa i säkerhetsavseende betryggande värdehandlingar, bland vilka återfinns placeringsobjekt ägnade att tillgodose samhällsligt betydelsefulla investeringsbehov, *dels* tillåta fri placering för återstående del av fonden, en tiondel av densamma. — — —

Riksförbundets ändringsförslag berör formellt sett endast bestämmelserna för försäkringsfondredovisningen men skulle, om det genomfördes, få konsekvenser som i vissa avseenden sträcker sig vida härutöver. Jag vill därvid särskilt peka på frågorna om vidgning av den fria sektorn och rätten att placera i aktier. Även den begärda höjningen av redovisningsgränsen för fastighetslån och den därmed sammanhängande frågan om taxeringsvärdet som underlag vid beräkning av redovisningsgränsen innefattar problem av större räckvidd.

Rent allmänt vill jag här framhålla att jag delar riksförbundets åsikt att åtgärder bör vidtas för att förbättra villkoren på lång sikt för försäkringssparandet. Så länge försäkringssparandet förekommer i sin nuvarande form bör alla ansträngningar göras i syfte att skydda spararna mot de ogynnsamma verkningarna av en penningvärdeförsämring.

Som riksbanksfullmäktige påpekat i sitt remissyttrande måste emellertid, vid sidan av önskemålet om förbättrad avkastning, allmänna samhällsekonomiska synpunkter beaktas. En vidgning av den fria sektorn skulle — liksom medgivande till aktieplacering inom densamma — i hög grad återverka på den totala lånemarknaden och därmed aktualisera de placeringsbestämmelser som gäller för andra typer av kreditinstitut. Enligt direktiven för kreditinstitututredningen skall utredningen verkställa en förutsättningslös avvägning av de olika kreditinstitutens inbördes ställning och funktion på kreditmarknaden. Kreditinstitututredningen har — med undantag för herr Callans — vid remissbehandlingen biträtt förslaget om vidgning av den fria sektorn. De av riksbanksfullmäktige anförda synpunkterna, som måste anses tungt vägande, leder mig emellertid

till den uppfattningen att båda de nu berörda frågorna — den fria sektorns vidgning och aktieplaceringsrätten — bör anstå i avvaktan på ytterligare överväganden. F. ö. vill jag beträffande den fria sektorn framhålla att enligt försäkringsinspektionens uppgift en inte ringa del av densamma fortfarande står outnyttjad, även om förhållandena härvidlag varierar mellan de olika försäkringsbolagen.

Övriga åtgärder, som riksförbundet föreslagit, har inte samma kreditpolitiska räckvidd.

Första lagutskottet (L¹U 1966:6) fann icke anledning till erinran mot Kungl. Maj:ts förslag, varför utskottet hemställde att propositionen måtte av riksdagen bifallas. Riksdagen beslöt i enlighet härmed.

Utskottet

I förevarande motioner hemställes om ändring av bestämmelserna rörande försäkringsbolagens medelsplacering i syfte att åstadkomma bättre inflationsskydd för försäkringssparandet.

Från olika synpunkter framstår det enligt utskottets mening som ytterst angeläget att olika former av sparande skyddas mot de ogynnsamma verkningarna av ett fallande penningvärde och utskottet vill därför ansluta sig till den i motionerna framförda uppfattningen att åtgärder bör vidtas för att förbättra villkoren för försäkringssparandet. Det kan erinras om att följderna av en penningvärdeförsämring är speciellt besvärande för denna sparform, eftersom försäkringssparandet i högre grad än annat institutionellt sparande är långsiktigt och bundet.

Som motionärerna påpekat är utformningen av reglerna om försäkringsbolagens medelsplacering av största vikt i förevarande sammanhang, eftersom en ökning av det förvaltade kapitalets avkastning kan ge kompensation åt försäkringstagarna för penningvärdets fall. En revision av nämnda regler har också aktualiserats vid olika tillfällen. Som framgår av vad ovan redovisats undergick bestämmelserna förra året vissa ändringar av begränsad räckvidd, vilka huvudsakligen berörde den s. k. bundna sektorn. Ändringarna, som trädde i kraft den 1 juli 1966, innebar bl. a. en höjning av redovisningsgränsen för fastighetslån vid placering av livförsäkringsfonder. Beträffande de ytterligare ändringar som då övervägdes, främst gällande vidgning av den fria sektorn samt rätten att placera i aktier, uttalades i propositionen att sådana åtgärder i hög grad skulle återverka på den totala lånemarknaden och därmed aktualisera de placeringsbestämmelser som gäller för andra typer av kreditinstitut. I anslutning härtill erinrade departementschefen om att kreditinstitututredningen enligt sina direktiv har att verkställa en förutsättningslös avvägning av de olika kreditinstitutens inbördes ställning och funktion på kreditmarknaden och uttalade att vidare ändringar borde anstå i avvaktan på ytterligare överväganden. Propositionen föranledde ingen erinran från riksdagens sida.

På grund av vad sålunda förekommit och då enligt vad utskottet erfarit kreditinstitututredningen beräknas avsluta sitt uppdrag innevarande år bör något initiativ från riksdagens sida nu icke tas i den genom motionerna aktualiserade frågan.

Utskottet, som i sammanhanget vill erinra om att motionerna närliggande problem behandlas av utskottet i dess utlåtande nr 46 till årets riksdag, hemställer

att förevarande motioner, I: 343 och II: 433, 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), Svanström (cp), Gösta Jacobsson (h) och fru Lilly Ohlsson (s);

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