

Nr 5

Utlåtande i anledning av motioner om ett värdefast statligt obligationslån.

I de likalydande motionerna I: 386 av herr *Stefanson m. fl.* och II: 445 av herr *Ohlin m. fl.* hemställes att riksdagen skall uppdra åt riksgäldsfullmäktige att emittera ett värdesäkert lån i små valörer för att därigenom erfarenhet skall vinnas om denna låneform.

Motionerna

Utgivandet av ett värdefast statligt obligationslån, d. v. s. lån med en klausul enligt vilken låntagarens förpliktelser i förhållande till långivarens ursprungliga prestation bestäms av utvecklingen av någon index, som mäter förändringar i penningvärdet, skulle enligt motionärerna syfta till att bereda småsparare möjlighet att välja en värdesäker placeringsform. Motionärerna erinrar om att värdesäkringskommittén förordat ett försök i begränsad omfattning med dylika indexlån. Sedermera kan, anser motionärerna, ytterligare argument för utgivande av statliga värdefasta obligationer sägas ha tillkommit. Staten bedriver numera ett slags indexreglerad utlåning dels till studerande, dels till bostadsbyggandet i form av s. k. paritetslån. Kapital till denna utlåning borde enligt motionärerna med fördel kunna anskaffas genom utgivande av värdefasta obligationer i låga valörer. Vidare uttalas att erfarenheterna i Finland av indexlån i stort sett varit positiva. Indexsparandet utgjorde sålunda år 1967 ca 35 procent av samtliga depositioner i de finska bankerna. År 1968 avskaffades dock alla former av indexbindning på den finska marknaden i samband med de ekonomisk-politiska åtgärder som då vidtogs i anslutning till devalveringen av den finska valutan.

Motionärerna menar att inflationsförväntningarna är tillräckligt starka för att indexlån skall efterfrågas även om prisstegringen varit måttlig det senaste året. Realräntan skulle sannolikt kunna sättas något lägre än fyra procent.

Frågan om indextilläggens beskattning har, påpekar motionärerna, intagit en framskjuten plats i debatten om indexlån. Enligt motionärernas uppfattning är indextilläggen vid inflation inte att betrakta som verklig inkomst och bör därför inte beskattas. Erfarenheterna av den nya låneformen skulle

för övrigt bli föga belysande om kapitalets reala värdeskydd skulle beskattas som inkomst.

Värdesäkringskommittén

Frågan om införande på den svenska kreditmarknaden av värdefasta lån och de problem som aktualiseras vid värdesäkring av fordringar mera allmänt har blivit föremål för ingående undersökningar. Det mest omfattande utredningsmaterialet har presenterats av den s. k. värdesäkringskommittén, som i slutet av 1963 avlämnade sitt betänkande Indexlån, del I och del II (SOU 1964: 1 och 2). I betänkandet behandlas ingående de ekonomiska och juridiska problem som sammanhänger med indexlån. Bl. a. belyses utförligt frågan om indexlåns beskattning. Kommitténs allmänna slutsats blev att behov syntes föreligga av nya värdesäkra placeringsformer, varigenom spararna kunde beredas ökade möjligheter att värdesäkra sitt långfristiga sparande. Kommittén menade därför att någon anledning inte förelåg för statsmakterna att söka förhindra uppkomsten av indexlån. Dessutom borde övervägas, hur staten som låntagare skulle kunna bereda sina långivare viss värdesäkring. I detta hänseende angav kommittén vissa riktlinjer för konstruktionen och uppläggningsen av statliga indexlåneemissioner. Den tänkte sig bl. a. begränsat överlåtbara sparobligationer med indexklausul. Emitterandet av dylika obligationer skulle ha karaktär av försöksverksamhet. Ställningstagandet till den närmare utformningen av indexlån, deras omfattning och räntevillkor etc., skulle få ankomma på vederbörande myndigheter.

Värdesäkringskommitténs betänkande har remissbehandlats. Opinionsen bland remissorganen var splittrad i fråga om de allmänna attityderna till dels indexlån i allmänhet, dels kommitténs förslag. En helt positiv inställning redovisades av försäkringsinspektionen, Kooperativa förbundet, Landsorganisationen i Sverige och Svenska försäkringsbolags riksförbund. Försiktigt positiva var bl. a. fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret. Starkt tveksamma eller negativa var bl. a. bankinspektionen, kommerskollegium samt kreditmarknadens och bostadsmarknadens organisationer. De centrala argumenten för indexlån — att dessa avlägsnar osäkerheten rörande indexplacerade medels framtida realvärde, att de erbjuder en form för värdesäkring av småspararnas medel och att de härigenom kan förhindra icke planerade förmögenhetsöverföringar mellan olika subjekt — accepterades i och för sig av en helt övervägande del av remissinstanserna. De nackdelar med indexlån som framhölls var främst av praktisk natur.

Samtliga remissorgan ställde sig avvisande till tanken på en mera allmän övergång till indexlån. En majoritet ansåg dock att viss försöksverksamhet från statens sida för att vinna erfarenheter av indexlåns verkningar kunde

vara befogad. Denna uppfattning framfördes bl. a. av fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret. Riksgäldskontoret hade därvid bl. a. undersökt olika alternativ för indexreglerade låneemissioner och kommit till slutsatsen att dylika rent tekniskt väl låter sig genomföra. Svårigheterna att konstruera lån som är på en gång attraktiva för låntagarna och väl anpassade till kreditmarknaden i övrigt bedömdes dock vara betydande, varför fullmäktige kände en viss tveksamhet inför projekt av denna art. Fullmäktige avsåg att med hänsyn till intresset på många håll för värdesäkrade lån ytterligare överväga vilka åtgärder som kunde vara påkallade.

Kungl. Maj:t har ännu inte tagit ställning till värdesäkringskommitténs förslag.

Vissa uppgifter i anslutning till motionerna

Återbetalning av studiemedel

Enligt det system för studiefinansiering som statsmakterna beslöt år 1964 kan studerande vid universitet och högskolor m. fl. läroanstalter erhålla s. k. studiemedel, bestående av dels studiebidrag, dels återbetalningspliktiga studiemedel. Återbetalning av studiemedel sker genom årliga avgifter, vilkas storlek är beroende av bl. a. prisutvecklingen genom att de anknyts till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Den återbetalningsskyldige behöver dock inte i något fall betala tillbaka mera än ett belopp som motsvarar vad han skulle behövt erlagga om studiemedlen utgjort ett vanligt lån, som löpt med en ränta, motsvarande 60 % av normalräntan på lån från statens utlåningsfonder.

Syftet med den här beskrivna indexregleringen av återbetalningarna av studiemedel är att för de återbetalningsskyldiga åstadkomma en i reala termer jämn periodisering av återbetalningarna. Konstruktionen syftar däremot inte till att för statens del säkerställa realvärdet av de studiemedel som utbetalas.

Statliga lån till bostadsbyggande

År 1967 fattades beslut om ett nytt system för statens finansiella stöd till bostadsproduktionen. Räntan på statliga bostadslån fastställs för varje år av Kungl. Maj:t på grundval av den kostnadsnivå som gäller för statens egen upplåning. Amorteringstiden skall normalt vara 30 år. Då det gäller kapitalkostnadernas fördelning i tiden tillämpas ett förfarande som bl. a. syftar till att motverka sådana skillnader i kapitalkostnader mellan olika årgångar av hus som beror på förändringar i byggnadskostnaderna. För varje år skall beräknas vad låntagaren skall betala i ränta och amortering på hela fastighetskapitalet. Denna beräkning sker genom att detta kapitalbelopp multipliceras med produkten av basannuiteten — f. n. i regel 5,1 % — och ett paritetstal — f. n. 1,00 — som för varje år fastställs av Kungl.

Maj:t. Paritetstalet skall uttrycka skillnaden i byggnadskostnader mellan förut byggda hus och nybyggda hus.

Genom paritetstalet åstadkommes ingen värdesäkring av de statliga bostadslånen. Talets uppgift är att fördela låntagarens kapitalutgifter över amorteringstiden. Summan av kapitalutgifterna för hela amorteringstiden bestäms helt av marknadsräntan och den nominella statslåneräntan samt amorteringarna.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om värdesäkring av lån har under senare år vid flera tillfällen behandlats av riksdagen. De tre senaste åren har riksdagen avslagit gemensamma motionsyrkanden från centerpartiet och folkpartiet som rört utgivning av värdefasta statliga obligationslån och som framförts i motioner som behandlat den ekonomiska politiken i stort. Bankoutskottet remissbehandlade motionerna såväl år 1966 som år 1967.

År 1966 hemställdes om uppdrag åt riksgäldskontoret att verkställa teknisk utredning rörande utgivning av ett värdefast statligt obligationslån i mindre valörer och med inriktning på småsparare bland allmänheten. Riksgäldsfullmäktige meddelade i sitt remissyttrande att undersökningar rörande olika alternativ för indexreglerade låneemissioner utförts inom riksgäldskontoret, varför motionärernas syfte i huvudsak fick anses tillgodosatt. Bankoutskottet avstyrkte med hänvisning härtill motionärernas förslag (utl. nr 25). Utskottets borgerliga ledamöter reserverade sig för bifall.

De motionsyrkanden som förelåg 1967 och 1968 innebar i huvudsak att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle hemställa om utgivning av ett värdefast statligt obligationslån i mindre valörer. Bankofullmäktige uttalade vid den remissbehandling av motionerna, som förekom år 1967, att det borde ankomma på riksgäldsfullmäktige att avgöra vilka lånetyper som erbjöd de lämpligaste formerna för småsparare. Riksgäldsfullmäktige ansåg att frågan då knappast kunde anses ha särskild aktualitet. Bankoutskottet avstyrkte motionsyrkandet med hänvisning till dessa yttranden (utl. nr 32). År 1968 intog utskottet samma ståndpunkt (utl. nr 43). Utskottets borgerliga ledamöter reserverade sig båda åren till förmån för en begäran hos Kungl. Maj:t om utredning av frågor sammanhängande med utgivning av ett värdefast statligt obligationslån.

Riksdagen avlog år 1967 motioner i vilka begärdes utredning om uppräkning av vissa varaktiga värdeskulder vid inflation. I första lagutskottets utlåtande över motionerna (nr 46) anfördes att, särskilt med hänsyn till den analys av värdesäkringsproblemets olika aspekter som gjorts av värdesäkringskommittén, någon ytterligare utredning inte var erforderlig. De specialundersökningar som kommittén funnit nödvändiga borde göras efter hand.

Utskottet

Frågan om värdesäkring av fordringar har blivit föremål för omfattande undersökningar, senast av värdesäkringskommittén, vars betänkande även remissbehandlats. Samtliga remissinstanser var därvid ense om att någon allmän övergång till en omfattande indexlåneemarknad inte var tillrådlig och en dylik synes inte heller ha föresvävat kommittén.

Det förslag som framförs i de nu behandlade motionerna har en begränsad räckvidd och avser endast emitterandet av ett statligt värdesäkert lån i små valörer. Syftet härmed anges i motionernas yrkande vara att vinna erfarenhet av denna låneform. Det framgår dock av motiveringen att avsikten i första hand är att bereda småspararna möjligheter att välja en värdesäker placeringsform. Detta förslag ansluter nära till de överväganden som redovisades av värdesäkringskommittén. Denna ansåg nämligen att statsmakterna borde överväga hur staten som låntagare skulle bereda sina långivare viss värdesäkring och angav därvid vissa riktlinjer för konstruktionen av bl. a. sparobligationslån med indexklausul, dock utan att direkt föreslå en emission av dylika lån. Kommittén tänkte sig därvid att dessa lån skulle tillgodose hushållens behov av värdesäkra placeringsformer.

Utskottet kan för sin del instämma i motionärernas allmänna syfte och anser det sålunda angeläget att småspararna i möjligaste mån tryggas mot effekterna av försämringar i penningvärdet. Utskottet har dock inte blivit övertygat om att indexlån från olika synpunkter skulle vara den lämpligaste formen härför. En introduktion av indexlån skulle sålunda enligt utskottets uppfattning medföra vissa problem såväl från kreditmarknadssynpunkt som i ekonomisk-politiskt hänseende. Riksgäldsfullmäktige har också i tidigare sammanhang uppgivit sig av dylika skäl känna viss tveksamhet härför. Vidare anser utskottet till skillnad från motionärerna att det förhållandet att man i Finland avskaffat alla former av indexbindning måste tolkas så att statsmakterna där funnit sådana bindningar svåra att förena med en effektiv stabiliseringspolitik.

Motionärerna anser att ytterligare argument för en statlig emission av indexlån tillkommit genom att de regler som gäller för återbetalning av studiemedel och bostadsbyggnadslån föreskriver viss indexanknytning. Utskottet kan härvidlag begränsa sig till att understryka, att den indexbindning som finns på dessa områden har till syfte att på visst sätt periodisera återbetalningarna till staten och inte medför någon värdesäkring av statens fordringar.

Utskottet vill erinra om att frågor om utgivande av statliga lån avgörs av fullmäktige i riksgäldskontoret. Enligt utskottets mening bör det därvid också ankomma på fullmäktige att avgöra vilka typer av lån som särskilt kan tillgodose småspararnas behov. Riksgäldskontoret har de senaste åren utgivit särskilda sparobligationslån i små valörer. Villkoren för obligatio-

nera är sådana att dessa, om de behålls till förfallodagen, ger innehavaren en genomsnittlig årlig förräntning av 7—8 procent. Enligt utskottets mening kan för närvarande dessa obligationslån anses i allt väsentligt tillgodose motionärernas syften.

Mot bakgrund av vad som här anförts och med beaktande av att Kungl. Maj:t ännu inte tagit ställning till värdesäkringskommitténs förslag finner utskottet inte något initiativ från riksdagens sida påkallat.

Utskottet hemställer därför

att riksdagen avslår motionerna I: 386 och II: 445.

Stockholm den 25 februari 1969

På bankoutskottets vägnar:

C. G. REGNÉLL

Närvarande

från första kammaren: herrar Ståhle (s), Åke Larsson (s), Palm (s), Åkerlund (m), Nils Theodor Larsson (cp)*, Lundin (s), Strandberg (m) och Österdahl (fp);

från andra kammaren: herrar Regnéll (m), Hagnell (s)*, Franzén i Motala (s), Bengtsson i Landskrona (s), Börjesson i Glömminge (cp), Rask (s), Fälldin (cp)* och Löfgren (fp).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar Åkerlund (m), Nils Theodor Larsson (cp), Strandberg (m), Österdahl (fp), Regnéll (m), Börjesson i Glömminge (cp), Fälldin (cp) och Löfgren (fp), vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

»Frågan om värdesäkring — — — (= utskottet, första stycket) — — — ha föresvävat kommittén. Denna ansåg emellertid att behov förelåg av nya värdesäkra placeringsformer, varigenom spararna kunde beredas ökade möjligheter att värdesäkra sitt långfristiga sparande. Bl. a. borde övervägas, hur staten som låntagare skulle kunna bereda sina långgivare viss värdesäkring. Därvid angavs vissa riktlinjer för emission av statliga sparobligationer försedda med indexklausul. Emitterandet av dylika obligationer skulle ha karaktär av försöksverksamhet.

Det förslag om utgivande av ett värdesäkert statligt lån i små valörer som framförs i de nu behandlade motionerna anknyter till de av värdesäkringskommittén redovisade riktlinjerna. Enligt motionärerna skulle syftet med ett dylikt lån vara dels att bereda småsparare möjligheter att välja en värdesäker placering, dels att vinna erfarenheter av denna låneform.

Utskottet anser i likhet med värdesäkringskommittén och motionärerna att ett klart dokumenterat behov av värdesäkra placeringsformer finns, i första hand för småspararna. Det kan visserligen konstateras att prisstegringarna varit måttliga under det senaste året, men det finns skäl förmoda att ett värdesäkert obligationslån likväl skulle efterfrågas. Utskottet kan i det sammanhanget i likhet med motionärerna hänvisa till erfarenheterna från Finland, vilka tyder på en stark efterfrågan från allmänhetens sida på värdesäkra obligationer.

Utskottet vill i anslutning härtill framhålla, att värdesäkringsproblemets lösning inte endast är beroende av att sparandet genom indexlån beredes en högre avkastning än vad nuvarande placeringsformer kan erbjuda. Det är också väsentligt att osäkerheten om sparmedlens framtida realvärde i möjligaste mån avlägsnas. De särskilda sparobligationslån med tämligen hög avkastning vid lång bindning av medlen som riksgäldskontoret utgivit de senaste åren bör därför kompletteras genom utgivning av ett värdesäkert lån.

En introduktion av indexlån aktualiserar vissa skattetekniska problem vilka motionärerna också berör. Utskottet anser i likhet med motionärerna att indextilläggen inte bör betraktas som verklig inkomst och därför inte bör beskattas.

Åberopande vad här anförts hemställer utskottet

att riksdagen med bifall till motionerna I: 386 och II: 445 uppdrar åt riksgäldsfullmäktige att emittera ett värdesäkert lån i små valörer.»