

Nr 13

Näringsutskottets betänkande i anledning av motioner om vidgad rätt till återlån från allmänna pensionsfonden, m. m.

Ärendet

I betänkandet behandlas motionerna

1973:821 av herrar Olof Johansson i Stockholm (c) och Andersson i Örebro (fp), vari hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller om förslag till sådan ändring av reglementet för allmänna pensionsfondens förvaltning,

1. att arbetsgivare med mindre än 500 anställda får möjlighet att för återlån utnyttja de ATP-avgifter, som inbetalats under loppet av de fem senast förflutna åren, samt

2. att återlån för arbetsgivare med mindre än 500 anställda får ske upp till 75 % av inbetalda avgifter,

1973:945 av herr Nordgren m. fl. (m), vari hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär förslag syftande till ökad tillgång till lånemedel från allmänna pensionsfonden speciellt för de små och medelstora företagen.

Motionerna

I motionen 1973:821 anförs att statistiken över allmänna pensionsfondens placeringar visar att fördelningen av återlånen mellan företag av olika storlek är utomordentligt skev. De minsta företagen, som har det särskilt besvärligt på kapital- och kreditmarknaderna, diskrimineras också genom de regler som gäller för återlånen, säger motionärerna. Återlånen har inte fått den betydelse i fondens totala utlåning som man föreställde sig vid systemets införande, hävdas det vidare, och det påpekas att återlånens andel i utlåningen har minskat under de senaste åren. 1968 års kapitalmarknadsutrednings pågående arbete bör, hävdar motionärerna slutligen, inte få blockera marginella förbättringar av återlånesystemet, utan de föreslagna ändringarna bör genomföras omedelbart.

Motsvarande slutsatser av statistiken rörande återlånen dras i motionen 1973:945. Olika tillvägagångssätt och kombinationer av dem kan tillämpas för en förbättring av återlånesituationen, säger motionärerna, t. ex. högre återlånesats i relation till underlaget, ackumulerat underlag genom flera års avgifter och förlängd amorteringstid. I sammanhanget bör också, anser de, övervägas huruvida de mindre och medelstora företagen även på annat sätt än genom återlån kan erbjudas förbättrad tillgång till lånemedel från fonden.

Gällande bestämmelser angående allmänna pensionsfondens förvaltning

Enligt 11 § reglementet (1959:293, ändrat 1967:345) angående allmänna pensionsfondens förvaltning skall fonden av de tre fondstyrelser, som svarar för skilda delar av fonden, förvaltas på sådant sätt att den blir till största möjliga gagn för försäkringen för allmän tilläggspension. Därvid skall iakttagas att placeringen av fondmedlen tillgodoser kraven på betryggande säkerhet, god avkastning och tillfredsställande betalningsberedskap. Fondens medel får enligt 12 § reglementet placeras i obligationer och vissa andra skuldförbindelser, huvudsakligen sådana som utfärdats eller garanterats av staten, av kommun eller därmed jämförlig samfällighet eller av vissa hypoteks- och kreditinstitut eller som -- såvitt gäller obligationer och andra för den allmänna rörelsen avsedda förskrivningar -- offentligen utbjudits av svenskt bankaktiebolag, samt i fordran hos kreditinrättning i enlighet med vad som stadgas om återlån.

Bestämmelserna om återlån finns i första hand i 14--16 §§ reglementet. De kreditinrättningar som äger bevilja återlån är riksbanken, affärsbankerna, postbanken, sparbankerna, centralkassorna för jordbrukskredit, Sveriges allmänna hypoteksbank, Svenska skeppshypotekskassan och andra kreditinrättningar som Kungl. Maj:t godkänner. Återlån kan medges den som har erlagt tilläggspensionsavgift under föregående år och får uppgå till högst hälften av det erlagda avgiftsbeloppet, under förutsättning att detta utgjort lägst 1 000 kronor. Kreditinrättning som har lämnat återlån får i sin tur mot fastställd räntesats låna motsvarande belopp från den fondstyrelse som har att förvalta de avgifter för vilka återlånet beviljats. Rätten till återlån är icke ovillkorlig, utan kreditinrättningen, som under alla omständigheter svarar för återbetalning av det refinansieringslån den erhållit från fondstyrelsen, prövar efter vanliga grunder den lånesökandes kreditvärdighet och kan även fordra säkerhet som vid annan utlåning. Kreditinrättningen har att amortera refinansieringslånet med minst 10 % årligen och under en tid av höst tio år. I den mån kreditinrättningen för sin del medger låntagare mindre amortering eller längre löptid för lånet, övergår dennes återlån således till att bli ett lån av ordinär typ.

Av de tre styrelserna förvaltar den första avgifter erlagda för statens och kommunernas anställda, den andra avgifter erlagda för anställda i enskilda företag med minst tjugo arbetstagare och den tredje avgifter för anställda i övriga enskilda företag samt egenavgifter erlagda för inkomst av annat arbete än anställning.

Statistiska uppgifter

	1969		1970		1971		1972	
	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%
Staten	2 581	8,2	3 320	8,7	4 256	9,0	6 135	11,0
Bostadssektorn	14 741	47,0	18 403	48,1	23 037	48,4	26 041	46,6
Kommunerna	3 461	11,1	4 075	10,6	4 863	10,2	5 591	10,0
Näringslivet	10 318	33,1	12 325	32,2	15 270	32,1	18 020	32,2
Industriföretag								
m. fl.	7 542	24,2	9 030	23,6	11 607	24,4	13 886	24,8
Jordbruk	778	2,5	856	2,2	947	2,0	1 065	1,9
Återlån	1 998	6,4	2 439	6,4	2 716	5,7	3 069	5,5
Utländska obligationer								
Banktillgodohavanden	139	0,5	136	0,4	132	0,3	131	0,2
	19	0,1	1	—	1	—	1	—
Summa	31 259	100	38 260	100	47 559	100	55 919	100

Källa: Allmänna pensionsfondens årsredogörelser 1969–1972.

Den andra fondstyrelsen svarar för den alldeles övervägande delen av återlånen. Av dess placeringar åren 1969–1972 utgjorde återlånen resp. 12,1 %, 12,0 %, 10,8 % och 10,3 %. Motsvarande andel för den tredje fondstyrelsen var för vart och ett av de nämnda åren 0,2 %.

1968 års kapitalmarknadsutredning

1968 års kapitalmarknadsutredning (Fi 1969:59; ordförande: riksbankschefen Per Åsbrink) har till uppgift att verkställa en översyn av kapitalmarknadens struktur och funktionssätt. En central fråga för utredningen att behandla är enligt dess direktiv hur reglerna för allmänna pensionsfondens förvaltning skall vara utformade. Detta ämne behandlas utförligt i direktiven. Bl. a. sägs där att utredningen med hänsyn till möjligheten att näringslivets andel i den totala kreditefterfrågan ökar bör pröva om nuvarande former för att kanalisera fondens medel till näringslivet kan anses tillräckliga. Utredningen skall också granska återlåneinstitutet. Härom anförs:

Redan 1957 års pensionskommitté framförde betänkligheter mot återlånen. Den starkaste invändningen torde vara att återlånerätten medför risk för en irrationell kreditfördelning. Bl. a. missgynnas kapitalintensiva företag jämfört med personalintensiva. Pensionskommittén rekommenderade återlån närmast som ett medel att övervinna vissa problem under en övergångsperiod. Utredningen bör förutsättningslöst pröva huruvida återlåneinstitutet skall bibehållas. Om utredningen stannar för att återlånen bör behållas även i framtiden, bör utredningen pröva, vilka villkor som bör gälla för denna utlåningsform.

Tidigare behandling av frågan om återlån

Systemet med återlån infördes enligt beslut av 1959 års riksdag (prop. 100, Säu 1). Vart och ett av åren 1960–1968 och 1970–1972 väcktes motioner vari hemställdes om ändringar i återlånereglerna i syfte att ge företagen vidgade möjligheter att med underlag i allmänna pensionsfonden få bidrag till sin kapitalförsörjning. Motionerna avlogs genomgående av riksdagen. Centerpartiets, folkpartiets och moderata samlingspartiets (högerpartiets) representanter i vederbörande utskott föreslog dock reservationsvis eller i majoritetsställning att riksdagen skulle tillgodose vissa önskemål som framförts i motionerna (2 LU 1960:6, 1961:56, 1962:13, 1963:2, 1964:18, 1965:64; BaU 1966:15, 1967:49, 1968:25, 1970:24; NU 1971:5, 1972:12). År 1972 stödde centerpartiets och folkpartiets företrädare ett förslag av samma innebörd som det som nu framförts i motionen 1973:821, medan moderata samlingspartiets företrädare påyrkade att reglementsändringarna skulle avse även företag med 500 eller fler anställda och innefatta även en förlängning av amorteringstiden för återlån.

När frågan behandlades 1970, 1971 och 1972 framhöll vederbörande utskott att en granskning av återlånesystemet pågick genom 1968 års kapitalmarknadsutrednings försorg. Utskotten sade sig inte kunna tillstyrka att riksdagen utan att avvakta utredningens resultat skulle föranstalta om vittgående ändringar i återlånereglerna.

En motion i ämnet väcktes också hösten 1971 i anledning av propositionen 1971:140 angående konjunkturstimulerande åtgärder. Motionen avlogs av riksdagen sedan den avstyrkts av näringsutskottet (NU 1971:2 y) och finansutskottet (FiU 1971:47) under hänvisning till att den föreslagna åtgärden inte kunde få någon omedelbar konjunkturstimulerande effekt.

Utskottet

Liksom vid ett stort antal tidigare tillfällen framförs i de båda motionerna krav på att rätten för företag att erhålla återlån av avgifter som erlagts till allmänna pensionsfonden skall utvidgas. I motionen 1973:821 preciseras förslaget till att gälla en ackumulering av lånemöjligheterna under fem år och rätt att återlåna 75 % av avgiftsbeloppet, inte som nu blott 50 %. Dessa ändringar – som enligt motionärerna kan genomföras utan särskild utredning – skulle gälla för arbetsgivare med mindre än 500 anställda. Motionen 1973:945 går mera allmänt ut på att de mindre och medelstora företagen skall få ökad tillgång till lånemedel ur allmänna pensionsfonden. Utöver vidgade återlånemöjligheter bör enligt motionärerna även andra medel att uppnå detta syfte övervägas.

Bland uppgifterna för 1968 års kapitalmarknadsutredning ingår att granska systemet med återlån från allmänna pensionfonden. Utredningen skall därvid förutsättningslöst pröva om återlånesystemet bör bibehållas och, om den anser detta, överväga vilka villkor som bör gälla för denna

utlåningsform. Utskottet finner det liksom tidigare olämpligt att riksdagen skulle föranstalta om ändringar i återlånesystemet utan att avvakta kapitalmarknadsutredningens resultat. Även sådana ytterligare överväganden om kreditgivning med hjälp av medel ur allmänna pensionsfonden som skisseras i motionen 1973:945 faller inom kapitalmarknadsutredningens uppdrag. Med hänvisning till vad här sagts avstyrker utskottet de båda motionerna.

Utskottet hemställer sålunda

1. att riksdagen avslår motionen 1973:821,
2. att riksdagen avslår motionen 1973:945.

Stockholm den 27 februari 1973

På näringsutskottets vägnar

INGVAR SVANBERG

Närvarande: herrar Svanberg (s), Regnéll (m), Börjesson i Glömminge (c), Bengtsson i Landskrona (s), Andersson i Örebro (fp), Andersson i Storfors (s), Gustafsson i Byske (c), Rask (s), Wirtén (fp), Blomkvist (s), Sjönell (c), Wååg (s), Svensson i Malmö (vpk) och Jonsson i Husum (s).

Reservationer

1. av herrar Börjesson i Glömminge (c), Andersson i Örebro (fp), Gustafsson i Byske (c), Wirtén (fp) och Sjönell (c), som anser att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Liksom vid — — — (= utskottet) - - - syfte övervägas.

Att mera generösa återlåneregler än de nuvarande är motiverade framgår tydligt av tillgängliga uppgifter om hur återlånen fördelar sig på allmänna pensionsfondens olika delfonder. Återlånen ytterst ringa andel av tredje fondstyrelsens placeringar är ett uttryck för att de mindre företagen endast i obetydlig utsträckning har kunnat utnyttja återlånemöjligheterna, något som uppenbart strider mot den vid fondens tillkomst uttalade principen att en betydande del av fondmedlen borde i form av återlån gå tillbaka till dem som erlagt pensionsavgifter. Förhållandet är så mycket betänkligare som de mindre företagens kreditförsörjning även i övrigt är förknippad med särskilda problem.

En av uppgifterna för 1968 års kapitalmarknadsutredning är att granska systemet med återlån från allmänna pensionsfonden. Utredningen arbetar emellertid på lång sikt och har ett omfattande arbetsprogram.

Förslag till sådana ändringar i återlånesystemet som föreslås i motionen 1973:821 bör kunna framläggas för riksdagen utan att

kapitalmarknadsutredningens resultat avvaktas. Utskottet tillstyrker denna motion. Däremot är utskottet inte berett att tillstyrka motionen 1973:945, som tycks gå ut på att Kungl. Maj:t skulle med förbigående av kapitalmarknadsutredningen lägga fram förslag även om andra ändringar i fråga om dispositionen av allmänna pensionsfondens medel.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen med bifall till motionen 1973:821 hos Kungl. Maj:t anholder om förslag till ändring i reglementet angående allmänna pensionsfondens förvaltning i enlighet med vad utskottet anfört,
2. att riksdagen avslår motionen 1973:945.

2. av herr Regnéll (m), som anser att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Liksom vid — — — (= utskottet) — — — syfte övervägas.

Att mera generösa återläneregler än de nuvarande är motiverade framgår tydligt av tillgängliga uppgifter om hur återlånen fördelar sig på allmänna pensionsfondens olika delfonder. Återlånens ytterst ringa andel av tredje fondstyrelsens placeringar är ett uttryck för att de mindre företagen endast i obetydlig utsträckning har kunnat utnyttja återlänemöjligheterna, något som uppenbart strider mot den vid fondens tillkomst uttalade principen att en betydande del av fondmedlen borde i form av återlån gå tillbaka till dem som erlagt pensionsavgifter. Förhållandet är så mycket betänkligare som de mindre företagens kreditförsörjning även i övrigt är förknippad med särskilda problem.

En av uppgifterna för 1968 års kapitalmarknadsutredning är att granska systemet med återlån från allmänna pensionsfonden. Utredningen arbetar emellertid på lång sikt och har ett omfattande arbetsprogram.

Om inte de frågor som berörs i motionen 1973:945 kan behandlas med förtur av kapitalmarknadsutredningen bör en utredning av dem skyndsamt utföras i annan ordning, så att förslag i ämnet snarast kan föreläggas riksdagen. Utskottet tillstyrker alltså motionen 1973:945. Däremot avstyrker utskottet motionen 1973:821. De förslag till förändringar i fråga om utnyttjandet av medel ur allmänna pensionsfonden som föreslås där har enligt utskottets mening alltför begränsad innebörd.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen avslår motionen 1973:821,
2. att riksdagen med bifall till motionen 1973:945 hos Kungl. Maj:t anholder om förslag syftande till att särskilt de mindre och medelstora företagen skall få ökad tillgång till lånemedel ur allmänna pensionsfonden.