

Regeringens proposition

1983/84: 172

om ändring i lagen (1983: 1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden;

beslutad den 8 mars 1984.

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

KJELL-OLOF FELDT

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att samtliga fondstyrelser inom AP-fonden får möjlighet att förvärva fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt för att bereda styrelserna lokaler för verksamheten. Vidare föreslås att första—tredje fondstyrelserna får möjlighet att förvärva obligationer som har förmedlats av svenska fondkommissionsbolag.

I fråga om återlån av ATP-avgifter föreslås *dels* att rätten att bevilja sådana lån begränsas till bankaktiebolag, sparbanker och centralkassor för jordbrukskredit, *dels* att statens, kommunernas och landstingskommunernas rätt att ta upp återlån upphör.

Dessutom föreslås att första—tredje fondstyrelserna får rätt att fastställa räntesatsen på lån från fondstyrelse till kreditinrättning som lämnat återlån och att ett återlån som huvudregel skall amorteras enligt en bunden amorteringsplan.

Ändringarna avses träda i kraft den 1 juli 1984.

Förslag till**Lag om ändring i lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden**

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden

dels att 12 och 18–20 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 15 a §, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

12 §

Varje fondstyrelse får placera de medel som styrelsen förvaltar

1. i obligationer utfärdade av staten, kommuner eller därmed jämförliga samfälligheter, Sveriges allmänna hypoteksbank, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska bostadskreditkassan, Svenska skeppshypotekskassan eller Skeppsfartens sekundärlånekassa eller av kreditaktiebolag som står under tillsyn av bankinspektionen,

2. i obligationer garanterade av staten, kommuner eller därmed jämförliga samfälligheter.

3. i obligationer och andra för den allmänna rörelsen avsedda skuldförbindelser som har offentlig utbudits av svenska bankaktiebolag, Sveriges investeringsbank aktiebolag eller Nordiska investeringsbanken med undantag av konvertibla skuldebrev, skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning och sådana obligationer med längre löptid än ett år, som har utfärdats av bankaktiebolag, sparbanker eller centralkassor för jordbrukskredit.

3. i obligationer och andra för den allmänna rörelsen avsedda skuldförbindelser som har offentlig utbudits av svenska bankaktiebolag, *svenska fondkommissionsbolag*, Sveriges investeringsbank aktiebolag eller Nordiska investeringsbanken med undantag av konvertibla skuldebrev, skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning och sådana obligationer med längre löptid än ett år, som har utfärdats av bankaktiebolag, sparbanker eller centralkassor för jordbrukskredit.

4. i andra skuldförbindelser utfärdade av staten, kommuner eller därmed jämförliga samfälligheter, riksbanken, bankaktiebolag, sparbanker, centralkassor för jordbrukskredit eller andra kreditinrättningar som regeringen godkänner, eller av bolag, föreningar eller stiftelser som i 2 § första stycket 1 sägs, såvida staten, en kommun eller en därmed jämförlig samfällighet har iklätt sig borgen för förbindelserna,

5. i skuldförbindelser utfärdade av en annan fondstyrelse samt

6. i fordringar hos kreditinrättningar i enlighet med bestämmelserna om återlån.

15 a §

En fondstyrelse får förvärva fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt för att bereda styrelsen lokaler för verksamheten.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Riksbanken, bankaktiebolag, sparbanker, centralkassor för jordbrukskredit, Sveriges allmänna hypoteksbank, Svenska skeppshypotekskassan och andra kreditinrättningar som regeringen godkänner får varje år mot bevis om fullgjord avgiftsbetalning bevilja den som erlagt avgift till försäkringen för tilläggspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring återlån. Detta får ske med högst hälften av de avgifter som erlagts

1. under det närmast föregående året eller

2. under de fem närmast föregående åren, i den mån avgiftsbetalningarna inte redan utnyttjats som underlag för återlån.

Återlån får inte beviljas, om lånebeloppet skulle understiga femtiotusen kronor. Återlån enligt första stycket 2 får uppgå till högst femhundra tusen kronor.

Bankaktiebolag, sparbanker och centralkassor för jordbrukskredit får varje år mot bevis om fullgjord avgiftsbetalning bevilja den som erlagt avgift till försäkringen för tilläggspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring återlån. Detta får ske med högst hälften av de avgifter som erlagts

1. under det närmast föregående året eller

2. under de fem närmast föregående åren, i den mån avgiftsbetalningarna inte redan utnyttjats som underlag för återlån.

Återlån får inte beviljas *staten, kommuner eller landstingskommuner. Inte heller får återlån beviljas* om lånebeloppet skulle understiga femtiotusen kronor. Återlån enligt första stycket 2 får uppgå till högst femhundra tusen kronor.

19 §

En kreditinrättning, som har lämnat återlån enligt 18 §, får i samband därmed till motsvarande belopp erhålla lån från en fondstyrelse. Lånet skall lämnas av den fondstyrelse som enligt 2 § har att förvalta de avgifter eller större delen av de avgifter för vilka återlånet beviljats. *De lån som kreditinrättningar erhåller under ett kalenderår på grund av återlån till kommuner och landstingskommuner får uppgå till sammanlagt högst ett-hundra miljoner kronor.*

Räntesatsen för lån från fondstyrelser till kreditinrättningar enligt första stycket skall motsvara räntesatsen för det senaste i Sverige utgivna långfristiga statsobligationslånet, om inte regeringen har fastställt en annan räntesats. Räntesatsen för lånet skall omprövas vart

En kreditinrättning, som har lämnat återlån enligt 18 §, får i samband därmed till motsvarande belopp erhålla lån från en fondstyrelse. Lånet skall lämnas av den fondstyrelse som enligt 2 § har att förvalta de avgifter eller större delen av de avgifter för vilka återlånet beviljats.

Räntesatsen för lån från *en fondstyrelse till en kreditinrättning* enligt första stycket *fastställs av fondstyrelsen*. Räntesatsen för lånet skall omprövas vart femte år under dess löptid. En fondstyrelse och en kreditinrättning kan komma överens om att den nya räntesatsen

Nuvarande lydelse

femte år under dess löptid. En fondstyrelse och en kreditinrättning kan komma överens om att den nya räntesatsen skall gälla även för övriga lån vilkas räntesats skall omprövas under samma kalenderår.

Föreslagen lydelse

skall gälla även för övriga lån vilkas räntesats skall omprövas under samma kalenderår.

20 §

Amortering skall varje år göras på återlån, som inte i sin helhet återbetalas inom ett år från utlämnandet. Varje amortering skall göras med minst en tiondedel eller, såvitt avser återlån som beviljats med högre belopp än hälften av närmast föregående års avgifter, minst femtondedel av lånesumman.

Det lån som en kreditinrättning erhållit från en fondstyrelse enligt 19 § skall återbetalas i samma takt som återlånet. Återbetalningen får dock inte ske långsammare än som föreskrivits i villkoren för återlånet. Har ett återlån sagts upp till betalning får kreditinrättningens lån hos fondstyrelsen ändå, till den del det motsvarar obetald återlåneskuld, återbetalas på de villkor som gällde före uppsägningen.

Ett återlån skall amorteras med ett i förväg bestämt belopp per år. Varje amortering skall göras med en tiondedel eller, såvitt avser återlån som beviljats med högre belopp än hälften av närmast föregående års avgifter, en femtondedel av lånesumman. Amortering får dock ske med större belopp om särskilda skäl föreligger.

Det lån som en kreditinrättning erhållit från en fondstyrelse enligt 19 § skall återbetalas i samma takt som återlånet. Återbetalningen får dock inte ske långsammare än som föreskrivits i villkoren för återlånet. Har ett återlån sagts upp till betalning på grund av att låntagaren inte längre kan förväntas fullgöra förbindelsen får kreditinrättningens lån hos fondstyrelsen, till den del det motsvarar obetald återlåneskuld, lösas i förtid.

Om långgivaren och låntagaren är överens får ett återlån överföras till en annan kreditinrättning som har rätt att bevilja sådana lån.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

2. I fråga om återlån, som har beviljats före den 1 juli 1984, och lån från en fondstyrelse till en kreditinrättning som har beviljat återlånet gäller fortfarande 19 § andra stycket och 20 § första och andra styckena i sina äldre lydelse.

FINANSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-03-08

Närvarande: statsministern Palme, ordförande och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom

Föredragande: statsrådet Feldt

Proposition om ändring i lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden

1 Inledning

Allmänna pensionsfonden (AP-fonden) bildades i samband med att lagstiftningen om en allmän tilläggspension genomfördes år 1959. Bestämmelser om AP-fonden finns i lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden (APR). AP-fonden har till uppgift att förvalta de avgifter som erläggs för att finansiera tilläggspensioneringen. Syftet med fonden är dels att klara tillfälliga påfrestningar i pensionssystemet, dels att möjliggöra en ökad kapitalbildning i samhället.

Förvaltningen av fonden uppdrogs från början åt tre fondstyrelser benämnda första, andra och tredje fondstyrelserna. En fjärde fondstyrelse inrättades i samband med att AP-fonden fick rätt att placera medel i aktier, fr. o. m. år 1974. Enligt riksdagsbeslut 1983 skall fr. o. m. 1984 fem nya fondstyrelser, benämnda löntagarfondstyrelser, inrättas inom ramen för allmänna pensionsfonden. Dessa skall i första hand placera fondmedel på aktiemarknaden.

Den kapitalförvaltande verksamhet som första–tredje fondstyrelserna utövar får avse endast placering i obligationer och vissa andra fordringsbevis. Fondmedlen fördelas genom förvärv av obligationer som har bjudits ut på den öppna marknaden och genom reversslångivning till olika mellanhandsinstitut som därefter i sin tur lånar ut medlen. Härutöver refinansierar första–tredje fondstyrelserna de återlån hos bankerna som en arbetsgivare kan beviljas på grund av inbetalning av ATP-avgifter.

I en skrivelse till regeringen den 6 oktober 1983 har första–tredje fondstyrelserna hemställt att APR ändras så att styrelserna får rätt att *dels* förvärva obligationer av fondkommissionsbolag, *dels* ge direktlån till pri-

vata företag, dels förvärva fastighet för bedrivande av fondstyrelsernas verksamhet. Dessutom har styrelserna hemställt att reglerna för återlån och refinansieringslån ändras i vissa avseenden. Skrivelsen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Skrivelsen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Mot bakgrund bl. a. av de synpunkter som framkommit under remissbehandlingen finns det enligt min mening anledning att närmare utreda frågan om behörighet för fondstyrelserna att ge direktlån till privata företag. Jag avser att återkomma till regeringen med ett förslag om att låta kreditmarknadskommittén (Fi 1983: 06) behandla också denna fråga.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Vidgning av kretsen obligationsförmedlare

Departementsförslaget: Fondstyrelserna får rätt att förvärva obligationer som förmedlats av svenska fondkommissionsbolag.

Fondstyrelsernas förslag: Överensstämmer med departementsförslaget.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser utom bankföreningen och sparbanksföreningen tillstyrker förslaget. De senare understryker att bankernas medverkan i emissioner av obligationer grundar sig på djupgående och långsiktiga engagemang i emitterande företags affärsverksamhet. Bl. a. hävdas att det krävs finansiella resurser att i förekommande fall garantera obligationslånet. Den föreslagna vidgningen av kretsen obligationsförmedlare innebär enligt sparbanksföreningen i praktiken en strukturell förändring av kreditmarknaden på detta område, som inte motiveras av bristande konkurrens eller kompetens.

Skäl för departementsförslaget: Enligt 12 § 3 APR får fondstyrelserna förvärva obligationer och vissa andra skuldförbindelser som bjudits ut offentligen av svensk affärsbank, Sveriges investeringsbank eller Nordiska investeringsbanken. Förslaget om en utvidgning av kretsen obligationsförmedlare syftar enligt fondstyrelserna till att öka konkurrensen mellan emissionsförmedlarna på den svenska obligationsmarknaden och därmed främja införandet av nya lånekonstruktioner till gagn för låntagarna. En vidgad krets av låneförmedlare bör enligt styrelserna också kunna pressa ned de höga fasta kostnader som nu är förenade med obligationsemissioner och som belastar låntagarna.

Den avgränsning av kretsen obligationsförmedlare som gjordes i samband med AP-fondens tillkomst 1959, syftade till att tillgodose att fondsty-

relsernas placeringar uppfyller kravet på marknadsmässighet och att undvika en mer ingående kreditvärdighetsprövning från fondstyrelsernas sida. Någon fullständig genomgång av lämpliga obligationsförmedlare gjordes inte då. Under de år som gått sedan dess har stora förändringar skett på den finansiella marknaden. Flera fondkommissionärer har tillkommit med en kompetens som torde vara tillräcklig för att ombesörja obligationsförmedling. 1979 års fondkommissionslag får också ses som uttryck för en strävan att i konkurrenshänseende jämställa banker och fondkommissionsbolag. En utvidgning av kretsen obligationsförmedlare till att omfatta också fondkommissionsbolag bör genom en ökad konkurrens på obligationemarknaden kunna medverka till att kostnaderna för obligationsemissioner hålls nere. En sådan utveckling gagnar låntagarna. Förslaget bör därför genomföras.

2.2 Rätt att förvärva fastighet för att bereda fondstyrelserna lokaler för verksamheten

Departementsförslaget: Samtliga styrelser inom AP-fonden får rätt att förvärva fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt för att bereda styrelserna lokaler för verksamheten.

Fondstyrelsernas förslag: Är begränsat till att avse förvärv av fastighet och berör endast första–tredje fondstyrelserna.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker fondstyrelsernas förslag.

Skäl för departementsförslaget: Frågan om AP-fonden skulle ha rätt att förvärva fastighet för verksamhetens bedrivande behandlades i motiven till det ursprungliga reglementet (prop. 1959: 100 s. 184). Skälet till att fonden då inte gavs sådan möjlighet var att man inte ansåg det sannolikt att dylikt behov skulle uppkomma. Styrelserna menar nu att det innebär nackdelar, bl. a. från kostnadssynpunkt, att vara hänvisad till förhyrda lokaler och att man som hyresgäst haft en svag ställning i förhållande till fastighetsägaren på en överhettad hyresmarknad i Stockholms centrum.

Det kan nämnas att institut som banker och fondkommissionsbolag har rätt att förvärva fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt för att bereda sig lokaler för rörelsen. För att trygga fondstyrelsernas tillgång till lokaler för verksamheten på rimliga ekonomiska villkor bör dessa få en motsvarande rätt att förvärva sådan egendom. Denna bör i huvudsak nyttjas för styrelsernas kanslier. Rätten att för AP-fondens räkning förvärva fastighet m. m. för det ändamål som här har angetts bör gälla för samtliga fondstyrelser inom AP-fonden. Inget hindrar att vissa fondstyrelser, t. ex. första–tredje fondstyrelserna, gemensamt gör ett egendomsförvärv.

2.3 Ändrade regler för återlån och refinansieringslån

Återlånerätten

Departementsförslaget: Rätten att bevilja återlån begränsas till bankaktiebolag, sparbanker och centralkassor för jordbrukskredit. Den rätt att bevilja återlån som nu tillkommer riksbanken, Sveriges allmänna hypoteksbank, Svenska skeppshypotekskassan eller annan kreditinrättning som regeringen godkänner upphävs. Återlån får i framtiden inte beviljas staten, kommuner eller landstingskommuner.

Fondstyrelsernas förslag: Överensstämmer med departementsförslaget.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker fondstyrelsernas förslag.

Skäl för departementsförslaget: Banker och vissa andra kreditinstitut kan bevilja ett företag s. k. återlån upp till halva det belopp som företaget har betalt i avgifter för ATP under det närmast föregående året eller under de fem närmast föregående åren, i den mån avgiftsbetalningarna inte redan utnyttjats som underlag för återlån. Återlån som beviljas under sistnämnda förutsättning får uppgå till högst 500 000 kr. Skulle lånebeloppet understiga 50 000 kr. får återlån över huvud taget inte beviljas. Rätten att bevilja återlån tillkommer förutom bankerna även riksbanken, Sveriges allmänna hypoteksbank, Svenska skeppshypotekskassan och andra kreditinstitut som regeringen godkänner (18 § APR).

Inget av de institut som berörs av förslaget har hittills utnyttjat sin rätt att bevilja återlån. Detta torde sammanhånga med institutens roll på kapitalmarknaden som förmedlare av långfristiga lån genom upplåning mot obligationer eller reverslån, varigenom de får tillgång till AP-fondens medel. Att instituten skulle ägna sig också åt återlåneverksamhet ligger inte i linje med deras övriga verksamhet. Rätten att bevilja återlån bör därför, som fondstyrelserna föreslagit, begränsas till att omfatta bankaktiebolag, sparbanker och centralkassor för jordbrukskredit.

Kommunernas och landstingskommunernas återlånerätt begränsades år 1982 till 100 milj. kr. per år. Enligt fondstyrelserna utgör begränsningsregeln en onödigt komplicerad komplikation i fondförvaltningen på grund av de urvalsproblem som gör sig gällande inom den utmätta ramen. Kommunförbundet har upplyst att återlånerätten under 1983 (fram till november månad) utnyttjats av endast tre kommuner, varför ett avskaffande av kommunernas återlånerätt enligt förbundet får ses om en formsak. Staten har över huvud taget inte utnyttjat sin rätt till återlån och landstingskommunerna har gjort så endast i mycket begränsad omfattning. För statens del utgör återlånerätten knappast ett realistiskt alternativ för finansiering av statsbudgeten. Kommunernas och landstingskommunernas behov av refinan-

siering bör i stället kunna täckas genom direkta reverslån från AP-fonden. Jag förordar därför att statens, kommunernas och landstingskommunernas återlånerrätt upphävs.

Räntesättning och amortering

Departementsförslaget: Första—tredje fondstyrelserna får rätt att fastställa räntesatsen på lån från fondstyrelse till kreditinrättning som lämnat återlån (s. k. refinansieringslån). Återlån skall amorteras med ett i förväg bestämt belopp per år under lånets löptid. Endast om särskilda skäl föranleder därtill får återlån betalas tillbaka på kortare tid än tio resp. femton år. Ett refinansieringslån skall liksom tidigare betalas tillbaka i samma takt som återlånet. Har ett återlån sagts upp till betalning på grund av att låntagaren inte längre kan förväntas fullgöra förbindelsen får dock refinansieringslånet, till den del det motsvarar obetald återlåneskuld, lösas i förtid.

Fondstyrelsernas förslag: Överensstämmer med departementsförslaget såvitt avser räntesättningen på refinansieringslån och den bundna amorteringsplanen för återlån.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker fondstyrelsernas förslag. De remissinstanser som avstyrker förslaget, bl. a. Svenska bankföreningen och Sveriges Industriförbund, menar att detta skulle innebära en försämring av återlån villkoren.

Skäl för departementsförslaget: Kreditinrättning som har lämnat återlån har rätt att få lån till motsvarande belopp av den fondstyrelse som förvaltar merparten av de erlagda avgifterna. Räntesatsen för lån från fondstyrelse till kreditinrättning som har lämnat återlån skall motsvara räntesatsen för det senaste i Sverige utgivna långfristiga statsobligationslånet, om intc regeringen har fastställt en annan räntesats. Räntesatsen skall omprövas vart femte år under lånets löptid. En fondstyrelse och en kreditinrättning kan komma överens om att den nya räntesatsen skall gälla även för övriga lån, vilkas räntesats skall omprövas under samma kalenderår. Ett återlån, som inte i sin helhet återbetalas inom ett år, skall årligen amorteras med minst en tiondedel av lånesumman. I fråga om återlån som motsvarar avgiftsbetalningar under längre tid än det närmast föregående året gäller att lånet skall amorteras med minst en femtondedel av lånesumman per år. Refinansieringslånen skall betalas tillbaka i samma takt som återlånen (19–20 §§ APR).

Bestämmelserna om räntesättning på refinansieringslån har ändrats vid ett flertal tillfällen sedan det ursprungliga reglementet trädde i kraft den 1 januari 1960. Före 1980 gällde som huvudregel att räntesatsen var rörlig och följde förändringarna i riksbankens diskonto. Regeringen skulle fastställa räntesatsen, så att den men en halv procent översteg högsta allmänt

förekommande inlåningsränta i bank. Den 1 januari 1980 ändrades bestämmelsen så att räntesatsen skulle motsvara räntesatsen för det långfristiga statsobligationslån, som hade getts ut i Sverige närmast före det senaste årsskiftet. Regeringen kunde dock fastställa en annan räntesats om ränteläget hade ändrats sedan obligationslånet gavs ut. De nuvarande bestämmelserna, enligt vilka räntan skall motsvara räntan för det senaste i Sverige utgivna långfristiga statsobligationslånet, om inte regeringen har fastställt en annan räntesats, trädde i kraft den 1 april 1981. Enligt den övergångsbestämmelse som gavs i samband därmed skulle i fråga om refinansieringslån som grundas på återlån beviljade före den 11 april 1981 den tidigare bestämmelsen i dåvarande 15 § reglementet tillämpas. Bakgrunden till 1981 års ändring av bestämmelserna om räntesättning för refinansieringslån var att det allmänna ränteläget för andra långfristiga lån ändrats vid ett flertal tillfällen inom loppet av ett år.

Sedan de nuvarande bestämmelserna infördes har ränteregleringen för direktlån från försäkringsinstitut avskaffats. Således råder numera en fri prissättning på dels obligationslån, dels reverslån från olika kreditgivare utanför banksystemet. På lån till Industrikredit med tio års löptid och räntejustering efter fem år tillämpar fondstyrelserna för närvarande en räntesats om 11,6%.

Omfattningen av återlånen har ökat markant under senare år. År 1975 uppgick de utestående återlånen till ca 4,8 miljarder kr., för att år 1980 ha ökat till ca 11,2 miljarder kr. och år 1982 uppgå till 13 miljarder kr. Som jämförelse kan nämnas att de totala utestående krediterna till näringslivet år 1980 uppgick till 497 miljarder kr.

Fondstyrelserna menar att återlånen snarare har kommit att betraktas som en finansieringsform för bankerna än som en lånekälla för de avgiftsbetalande företagen. Bankernas utnyttjande av refinansieringsmöjligheten i AP-fonden har styrts av graden av stramhet på kreditmarknaden. Under perioder med lätt kreditmarknad har refinansieringen i AP-fonden minskat och lånen betalats tillbaka i förtid. Vid en åtstramning har refinansieringsmöjligheten utnyttjats i högre grad. Fondstyrelserna menar att det sätt på vilket återlånen nu fungerar gör att de inte kommit att användas för långfristig långivning enligt de ursprungliga intentionerna. Refinansieringen sker dessutom till räntesatser som orsakar fonden förluster jämfört med en långivning till Industrikredit. Återlånens karaktär av speciella lätt tillgängliga penningmarknadslån skulle enligt fondstyrelserna kunna elimineras vid en fri räntesättning och en fix amorteringsplan.

Räntesättningen på refinansieringslånen skulle enligt fondstyrelserna anpassas till den nivå som tas ut för lånen till exempelvis Industrikredit. I oktober 1983 var denna 13 % för krediter med tio års löptid och räntejustering efter fem år. Refinansieringsräntan uppgick i september 1983 till 12 %. I februari 1984 var skillnaden mellan de bägge räntesatserna mindre. Räntan på lån till Industrikredit uppgick då till 11,6 % medan refinansieringsräntan löd på 11,5 %.

Innan jag går närmare in på de ändringsförslag som fondstyrelserna lämnat vill jag framhålla att det är betydelsefullt att refinansieringslånen karaktär av långfristiga investeringskrediter upprätthålls. Det är vidare önskvärt att svängningarna i fondens kreditkapacitet dämpas så att fondstyrelsernas långsiktiga kreditplanering underlättas. Att återlån inte bör vara en billigare finansieringsform än obligationsemission framhölls av föredragande statsrådet redan i prop. 1978/79:165 om den svenska kapitalmarknaden. Denne konstaterade härvid att räntesatsen på refinansieringslånen har stor betydelse för hur tillgängliga kapitalresurser fördelas. Mot denna bakgrund ändrades fr. o. m. 1980 bestämmelserna om räntesatsen på refinansieringslånen, en ändring som då medförde en viss höjning av räntan.

De olägenheter som är förknippade med fondstyrelsernas refinansiering av återlånen, bl. a. störningar i styrelsernas långsiktiga kreditplanering och en icke önskvärd förändring av lånestrukturen från långsiktig till kortsiktig kreditgivning bör, såsom fondstyrelserna föreslagit, kunna elimineras genom en bunden amorteringsplan för återlån. Jag är därför beredd att godta att återlån i framtiden skall amorteras med ett i förväg bestämt belopp per år under lånets löptid, för att på så sätt förhindra att återlånet och därmed också refinansieringslånet löses i förtid. Ett återlån skall således som huvudregel amorteras med en tiondedel eller femtondedel per år. Under vissa förhållanden kan det dock vara nödvändigt att medge en kortare amorteringstid för återlån. En sådan situation kan föreligga t. ex. i det fall en rörelseidkare på grund av pensionering o. dyl. planerar att avveckla sin rörelse inom kortare tid än tio resp. femton år. Dessutom bör möjlighet finnas att lösa ett återlån i förtid t. ex. om en rörelse måste avvecklas på grund av ägarens sjukdom eller annan oförutsedd händelse.

Refinansieringslånet bör även fortsättningsvis betalas tillbaka i samma takt som återlånet. Inte i något fall bör dock lånet få betalas tillbaka på längre tid än tio resp. femton år. Har ett återlån sagts upp till betalning på grund av att låntagaren inte längre kan förväntas fullgöra förbindelsen bör dock refinansieringslånet, till den del det motsvarar obetald återlåneskuld, kunna få lösas i förtid.

Såsom konstaterades i kapitalmarknadspropositionen har också räntesättningen på lånen betydelse för hur tillgängliga kapitalresurser fördelas. Den större föränderlighet som under senare år präglat kapitalmarknaden ökar kraven på en möjlighet att anpassa låneräntan till rådande marknadsvillkor. Detta är viktigt också för att undvika direkta ränteförluster. Beslut om räntesatser bör så långt möjligt fattas av dem som har den direkta kontakten med marknaden. Mot denna bakgrund är jag beredd att tillstyrka att fondstyrelserna får rätt att själva fastställa räntesatsen på refinansieringslånen. Enligt min mening bör denna anpassas till gällande marknadsränta för motsvarande lån vid tidpunkten för långivningen. Vid den omprövning av räntesatsen som skall ske efter fem år bör hänsyn tas till de

förändringar som då har skett i det allmänna ränteläget. Den ränta som styrelserna vid varje tidpunkt tar ut på sina lån exempelvis till Industrikredit bör normalt kunna vara normerande för räntesatserna.

De ändrade villkoren för återlånen kan i och för sig väntas påverka efterfrågan på sådana lån. Som riksbanken och bankföreningen framhållit är det viktigt att villkoren för återlånen inte ändras så att lånen blir ointressanta för de avgiftsbetalande företagen. Räntevillkoren bör därför så vitt möjligt anpassas till vad som i övrigt gäller för motsvarande krediter. Härigenom kan återlånen fortfarande utgöra ett fullgott kreditalternativ. Också vad som nu sagts bör beaktas av fondstyrelserna när de fastställer räntesatsen för refinansieringslånen.

2.4 Ikraftträdande m. m.

De ändringar som föreslås i lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden bör träda i kraft den 1 juli 1984.

Har återlån beviljats före ikraftträdandet bör 19 och 20 §§ fortsätta att gälla i sina äldre lydelse i fråga om återlånet och lån till kreditinrättning som har beviljat återlånet.

Med hänsyn till att kommuner och landstingskommuner har möjlighet att få direkta reverslån från AP-fonden i stället för refinansieringslån anser jag att några övergångsbestämmelser i denna del inte behövs trots att återlånerätten för dessa upphör under pågående kalenderår. Inte heller bör övriga ändringar i reglementet påkalla några särskilda övergångsbestämmelser.

3 Hemställan

Men hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att anta inom finansdepartementet upprättat förslag till lag om ändring i lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag föredraganden lagt fram.

Bilaga I

ALLMÄNNA PENSIONSFRONDEN

Första, andra och tredje

fondstyrelserna

1983-10-06

*Till Finansdepartementet***Förslag till ändringar av 12, 14, 15 och 16 §§ reglementet (1959: 293)
ang. allmänna pensionsfondens förvaltning****1. Bakgrunden till förslagen**

Allmänna pensionsfondens uppbyggnad och placeringsbestämmelser präglas av en strävan mot långt driven decentralisering av lånebesluten. Den bärande principen vid utformningen av fondreglementet var sålunda att fondens inträde på kreditmarknaden inte skulle skapa behov av genomgripande institutionella förändringar utan att fondens utlåning i allt väsentligt skulle kanaliseras av redan befintliga institut eller genom förvärv av obligationer som emitterats genom bankerna. Några kontakter med de slutliga låntagarna skulle således i princip inte behöva upprättas.

Inrättandet av AP-fonden innebar till följd av den snabba tillväxten av dess kapital en genomgripande omdaning av i synnerhet kapitalmarknaden. Fonden kom inom några få år att inta positionen som den helt dominerande källan för långfristiga lån. Att fonden trots detta anmärkningsvärt friktionsfritt kunde inpassas på marknaden visar att fondreglementet var ändamålsenligt utformat.

Senare års utveckling på kreditmarknaden präglas ånyo av genomgripande omvandling, denna gång med en snabbt minskande marknadsandel för AP-fonden. AP-fondens kreditgivningskapacitet har radikalt sjunkit och den relativa nedgången är särskilt kraftig de senaste åren. År 1977 utgjorde AP-fondens kreditgivning ca 33 % av den totala, organiserade kreditmarknaden (exkl. den av svenska låntagare utnyttjade delen av utländska marknader) för att 1982 i det närmaste ha halverats (till ca 17,5 %). ATP-systemets finansiella sparande är numera ej större än de privata försäkringsinstitutens och kommer framöver att vara väsentligt mindre.

De angivna förändringarna mot en mindre framträdande marknadsposition för AP-fonden har accelererats av en snabb tillväxt av kreditmarknadens totala omslutning, ett resultat av den samhällsekonomiska obalansen med stora underskott i statsbudgeten och likvida företag. Denna situation har befrämjat tillkomsten av en mängd nya institut på den organiserade kreditmarknaden och en växande icke organiserad marknad för kreditgivning direkt mellan företag, kommuner och andra deltagare på marknaden.

Denna omvandling av kreditmarknadens omslutning och struktur har

givetvis inte kunnat undgå att påverka AP-fondens verksamhetsbetingelser. Den har emellertid också enligt fondstyrelsernas mening medfört att delar av det i tidigare skeden så väl avvägda placeringsreglementet kommit att framstå som otidsenligt och rentav stridande mot de ursprungliga intentionerna.

En helt ny situation har uppstått inte bara på kreditmarknadens utbudssida utan också på dess efterfrågesida. Efterfrågan på främmande kapital via obligationsmarknaden har kraftigt minskat med undantag av kapital för investeringar inom framför allt energisektorn. De höga fasta kostnaderna i form av mellanhandsprovisioner har tillsammans med stelheten i obligationslånekonstruktionen bidragit till att minska låneformens attraktivitet hos låntagarna. Dessas anspråk på utformning av lånevillkoren efter individuella behov kan bara i begränsad form tillgodoses inom ramen för obligationslåneinstitutet. Samtidigt som olika nackdelar för låntagarna sålunda har medfört en minskning av emissionsverksamheten, har emellertid den begränsade emissionsvolymen rönt ett växande intresse från nya köpkategorier på den allt mer differentierade efterfrågesidan vilket resulterat i reduktioner av tecknade belopp.

Ett breddat placeringsintresse för obligationer måste enligt fondstyrelsernas mening välkomnas eftersom det är ägnat att främja marknadens funktionssätt och öka förutsättningarna att introducera mer varierande lånekonstruktioner. Obligationslåneinstitutet kan emellertid inte utvecklas till en skraddarsydd låneform för individuella behov på samma sätt som direktlån mellan långivare och låntagare. För en växande grupp låntagare med behov av stora och specialkonstruerade krediter innebär följaktligen fondreglementets bestämmelser att AP-fondens kapitalutbud inte kan utnyttjas ändamålsenligt, och i vart fall att lån från AP-fonden ställer sig dyrare än ett direktlån skulle göra. För AP-fonden innebär begränsningen till obligationslåneformen att fonden är utestängd från deltagande i konkurrensen på en allt viktigare del av kapitalmarknaden. Fondens stora kapacitet att ge specialanpassade krediter kommer därigenom inte heller att tas till vara.

De anförda nackdelarna av det restriktiva placeringsreglementet belastar inte de privata försäkringsinstituten som har friare placeringsregler och som kan emotse en väsentligt snabbare tillväxt än AP-fonden. Fondstyrelserna anser sig därför kunna konstatera att intentionerna bakom fondreglementet inte längre uppfylls av placeringsreglerna utan att dessa i den nya kreditmarknadssituationen tvärtom fått en rakt motsatt, konkurrenshämmande effekt.

Fondstyrelserna har funnit att de påvisade nackdelarna kan avhjälpas med endast smärre justeringar av fondreglementet. Till grund för fondstyrelsernas ändringsförslag ligger följande allmänna utgångspunkter.

- AP-fondens förvaltning skall alltså bygga på en decentraliserad kreditgivning. En organisation för kreditprövning skall inte byggas upp.

- Säkerhetskravet på placeringarna skall bestå.
- Fondens placeringsreglemente justeras så att obligationslånekonstruktionens begränsningar inte hämmar konkurrensen på kapitalmarknaden till men för låntagarna.

Med dessa förutsättningar har fondstyrelserna utarbetat följande förslag till ändringar i AP-fondens reglemente.

- Fonden skall ges möjligheter att som ett alternativ till fondens obligationsförvärv erbjuda låntagare med stora och långsiktiga investeringar specialkonstruerade direktlån.
- Fonden skall ges möjligheter att förvärva nyemitterade obligationer genom en vidare krets av förmedlare än för närvarande.
- Villkoren för refinansieringslån anpassas så att lånen blir mer likvärdiga än för närvarande med investeringskrediter som förmedlas av kapitalmarknadsinstitut.
- Fondstyrelserna lägger dessutom fram förslag om några mindre betydande ändringar som dels skulle underlätta fondens förvaltning (rätt för fonden att förvärva fastighet för eget bruk), dels skulle rationalisera formerna för fondens kreditgivning (återlånen till kommuner ersätts fullt ut med direkta reverslån och rätten att förmedla återlån begränsas till bankinstitut).

I det följande utvecklas förslagen mer i detalj i den ordning de föranleder ändringar i fondreglementet. (Jfr bifogade förslag till lydelse.)

2. Vidgning av kretsen av obligationsförmedlare (12 § 3)

Fondreglementet föreskriver för närvarande att AP-fonden får förvärva endast sådana obligationer som förmedlats av bankaktiebolag. Fondstyrelserna föreslår att AP-fonden skall få förvärva obligationer som förmedlats också av svenskt fondkommissionsbolag.

Förslaget syftar till att öka konkurrensen mellan emissionsförmedlarna på den svenska obligationsmarknaden och därmed främja införandet av nya lånekonstruktioner till gagn för låntagarna. En vidgad krets av låneförmedlare skulle också pressa ner de höga fasta kostnader som nu är förenade med obligationsemissioner och som belastar låntagarna.

Den strikta begränsningen till bankförmedlade emissioner som för närvarande gäller infördes i en tid när andra förmedlare knappast kunde anförtros det speciella ansvar för kreditbedömning som är förknippat med långfristiga obligationer. Numera har ett flertal fondkommissionärer sådan kompetens vartill kommer att de institutionella placerarna på marknaden omedelbart skulle reagera på försök till introduktion av icke obligationsvärdiga låntagare.

3. Rätt att ge direktlån i vissa fall (12 § 4)

För närvarande får AP-fonden enligt reglementet ge direktlån endast till staten, kommun, vissa angivna slag av kreditinstitut samt till statliga och kommunala företag om staten eller kommunen gått i borgen för förbindelserna. Direktlån får således inte ges till privata företag.

Fondstyrelserna föreslår att fonden skall få rätt att ge direktlån också till privata svenska aktiebolag och ekonomiska föreningar mot betryggande säkerhet i fast eller lös egendom eller i form av borgen.

Motiven för förslaget har utvecklats i det föregående. Direktlån skall komma i fråga endast som alternativ till obligationslån. Det blir alltså fråga om stora krediter som anpassas till låntagarens speciella behov med avseende på amorteringsplan, räntebindning etc., och där flexibiliteten inte kan åstadkommas med ett obligationslån.

För sådana lånekonstruktioner har AP-fonden en stor och hittills i huvudsak outnyttjad kapacitet. En anpassning av fondreglementet enligt förslaget skulle medge AP-fonden att delta i konkurrensen på en marknad där de enskilda försäkringsbolagen redan är verksamma. För låntagarna skulle kostnaderna sänkas genom bortfall av obligationslåneens mellanhandsprovisioner.

Styrelserna är angelägna att understryka att en möjlighet till direktlån som utnyttjas i angivna speciella fall inte ställer krav på uppbyggnad av en omfattande förvaltning för kreditprövning, säkerhetskontroll och bevakning av låntagarnas utveckling. För det begränsade antal låntagare som här kan ifrågakomma, av vilka flertalet kan väntas uppträda också på obligationsmarknaden, kommer kreditbedömningen och bevakningen väl att kunna handhas inom fondens befintliga kansli. Det i förslaget angivna säkerhetskravet är avsett att ha samma innebörd som motsvarande formuleringar i banklagen.

4. Rätt att förvärva fastighet för bedrivande av fondstyrelsernas verksamhet (ny 12 § 7)

De tre första fondstyrelserna liksom fjärde fondstyrelsen är sedan sin tillkomst hänvisade till att bedriva verksamheten i förhyrda lokaler. Detta har inneburit nackdelar från kostnadssynpunkt och begränsad flexibilitet i utnyttjandet av lokalerna. Därtill har fondstyrelserna som hyregäster haft en svag ställning i förhållande till fastighetsägaren på en överhettad hyresmarknad i Stockholms centrum med kontinuerlig risk för uppsägning av kontraktet.

Fondstyrelserna föreslår att AP-fonden i likhet med bankinstitut skall få rätt att förvärva fastighet för bedrivande av fondstyrelsernas verksamhet. På samma sätt som i banklagen är reglementets föreslagna formulering på denna punkt avsedd att utesluta fastighetsförvärv i placeringssyfte.

5. Ändrade regler för refinansieringslån (14 § första stycket, 15 § första och andra stycket samt 16 §)

Den ordning som f. n. råder beträffande räntesättningen på av fondstyrelse beviljat refinansieringslån är att räntan fastställs till räntan för senast utgivna långfristiga statslån, om ej regeringen fastställt annan räntesats.

Denna ordning tillkom under 1980, efter det att först kapitalmarknadsutredningen föreslagit ett avskaffande av återlån, med undantag av att en återlånemöjlighet borde finnas som var anpassad till de mindre företagens behov. Allmänna pensionsfondens första och majoriteten i andra och tredje fondstyrelserna tillstyrkte kapitalmarknadsutredningens förslag. Någon diskussion om räntans storlek blev därför i detta sammanhang inte aktuell. Återlånemöjligheten kom att kvarstå för de större företagen samt kompletteras med utredningens förslag om ackumulerade återlån.

I detta sammanhang konstaterades endast att några egentliga invändningar ej fanns mot att räntan på refinansieringslånen i princip anknöts till den långa statslåneräntan med justering vart femte år. Så blev också fallet. Först kom den ordningen att gälla att räntesatsen på lån från fondstyrelse till kreditinrättning skulle motsvara räntesatsen för närmast före senaste årsskifte i Sverige utgivna långfristiga statsobligationslån, om ej regeringen, med hänsyn till att ränteläget därefter ändrats, fastställde annan räntesats. Denna ordning gällde från 1980-01-01. Endast tre veckor efter att denna ordning införts fann fondstyrelserna anledning att begära att regeringen fastställde en ny räntesats mot bakgrund av en genomförd höjning av den långa räntan. Regeringen fastställde den nya räntan. Efter dittills oanade fluktuationer av de inhemska räntorna under 1980 och efter en frikoppling av industriobligationsräntan från statslåneräntan i april 1980 aktualiserades gällande bestämmelser för räntesättningen på refinansieringslånen.

Efter en ingående diskussion drog fondstyrelserna slutsatsen att räntan på näringslivets obligationslån var den jämförelseränta som låg närmast till hands. Skälet mot att denna ränta skulle tillämpas var emellertid att problem skulle kunna uppstå vid räntejusteringsstillfällena eftersom det vid den tidpunkten icke förelåg en alldeles fri, marknadsmässig prisbildning på vare sig direktlån från försäkringsbolag eller näringslivsobligationer.

Vid detta tillfälle valde fondstyrelserna därför att stanna för den ordning som nu gäller för fastställandet av räntan på refinansieringslån.

Sedan denna ordning infördes har även ränteregleringen för direktlån från försäkringsinstitut avskaffats. Detta innebär att det numera råder en fri prissättning på dels obligationslån, dels reverslån från olika kreditgivare utanför banksystemet. F. n. tillämpar fondstyrelserna en räntesats på 13 % för krediter med tio års löptid och räntejustering efter fem år för lån till Industri kredit. Räntan för motsvarande kredit är 12,50 % i det fall räntejustering sker efter två och ett halvt år.

Bankerna fungerar i återlånesystemet som mellanhandsinstitut – de påtar sig kreditrisken och tillgodogör sig en marginal. Återlånesystemet kan emellertid med nuvarande regler lätt utnyttjas för finansiella transaktioner på exempelvis penningmarknaden alltefter penningpolitikens utformning.

Återlånen kan i själva verket betraktas som en finansieringsform för bankerna snarare än som en lånekälla för de avgiftsbetalande företagen. Bankernas utnyttjande av refinansieringsmöjligheten i AP-fonden har styrts av graden av stramhet på kreditmarknaden. Under perioder med lätt kreditmarknad har refinansieringen i AP-fonden reducerats och även återbetalts för att sedan snabbt öka vid en åtstramning. Det hindrar inte att återlånemöjligheten kan åberopas av lånesökande företag i synnerhet i en åtstramningssituation. Den i förhållande till kreditbehovet ganska slumpmässiga fördelningen av återlåneberättigade pensionsavgifter befrämjar knappast en i någon mening effektiv kreditfördelning. I synnerhet stora företag med en utvecklad finansförvaltning brukar också i lämpliga kreditmarknadslägen begära in offert på återlånen från flera banker. (Jfr Kapitalmarknadsutredningen, SOU 1978: 11 s 474 ff.)

Återlånesystemets funktionssätt innebär att det inte kommit att fullt ut användas för långfristig långivning enligt de ursprungliga intentionerna utan delvis som en kanal till penningmarknaden från AP-fonden. Denna transformering av långfristigt kapital till kortfristigt reducerar AP-fondens långfristiga kreditkapacitet och sker som framgått till räntesatser som åsamkar fonden förluster jämfört med en långivning till exempelvis Industri kredit.

Fondstyrelserna föreslår följande ändringar i reglerna för refinansieringslånen för att ge dessa krediter mera karaktär av långfristiga investeringskrediter. Räntan på de refinansieringslån som fondstyrelserna lämnar till bankerna för deras återlånegivning skall följa den prissättning och de villkor fondstyrelserna tillämpar för långivning till exempelvis Industri kredit. Lånens amortering fixeras till ett bestämt belopp per år – 1/10 (1/15 för ackumulerade återlån). En från början fixerad återbetalning skall alltså gälla som för andra lån på kapitalmarknaden. Med tillämpning av den fria räntesättning som infördes för oprioriterade krediter 1981 och en fix amorteringsplan elimineras återlånenas karaktär av speciella, lätt tillgängliga penningmarknadslån.

En sådan effekt främjas också av riksbankens ändrade behandling av återlånen. Från och med mars 1983 är bankernas refinansieringslån hos fondstyrelse likviditetskvotsgrundande. Utlåningen räknas också in i bankernas övriga utlåning. Tillämpningen av höga likviditetskvoter och utlåningsrekommendationer gör att bankernas benägenhet att bevilja återlån minskat drastiskt under 1983.

Fondstyrelserna vill i sammanhanget förordå att vissa ändringar genomförs dels i reglerna för vilka kreditinrättningar som får bevilja återlån, dels vem som får uppta återlån.

Enligt reglementet får en rad finansinstitut förmedla återlån. Vid sidan av bankaktiebolag, sparbanker och centralkassor för jordbrukskredit får lån också beviljas av riksbanken, hypoteksbanken, skeppshypotekskassan och andra kreditinrättningar som regeringen godkänner.

Fondstyrelserna föreslår att rätten att bevilja återlån begränsas till de tre bankkategorierna bankaktiebolag, sparbanker och centralkassor för jordbrukskredit. Riksbanken kan knappast tänkas ägna sig åt återlåneverksamhet. De i reglementet angivna kapitalmarkandsinstituten har tillkommit för förmedling av långfristiga lån genom upplåning mot obligationer eller reverslån och får på dessa vägar tillgång till AP-fondens medel. Något skäl att kapitalmarknadsinstituten därutöver skulle utnyttja kundernas återlånemöjlighet föreligger inte enligt fondstyrelsernas mening och instituten har heller hittills inte beviljat sådana lån. En konsekvent begränsning till bankinstituten förutsätter också att regeringens rätt att godkänna annan kreditinrättning som återlånegivare utgår, en rätt som aldrig utnyttjats. Skulle behov i framtiden uppstå att anlita ett visst kreditinstitut för ändamålet, bör detta då föranleda en ändring i fondreglementet.

Fondstyrelserna vill också förordna att kommunernas återstående återlånerätt utgår och att kommunerna således helt får gå över till direkta reverslån i AP-fonden. Sedan 1982 har kommunernas återlånerätt begränsats till 100 Mkr per år. Denna begränsningsregel framstår för fondstyrelserna som en onödig komplikation i fondförvaltningen eftersom urvalsproblem gör sig gällande inom den utmätta ramen. I konsekvens härmed bör också statens rätt att ta upp återlån utgå. Finansieringen av statsbudgeten på kreditmarknaden är en viktig del av kreditpolitiken och återlånen låter sig inte inpassas i detta sammanhang.

ALLMÄNNA PENSIONSFRONDEN

Första, andra och tredje fondstyrelserna

Krister Wickman

Sammanställning av remissyttranden

1 Inledning

Efter remiss har yttranden över första—tredje AP-fondstyrelsernas skrivelse avgetts av bankinspektionen, riksförsäkringsverket, fullmäktige i Sveriges riksbank, fullmäktige i riksgäldskontoret, Företagareförbundet SFR, Landstingsförbundet, Post- och kreditbanken, PK-banken, Svenska bankföreningen, Svenska Kommunförbundet, Svenska sparbanksföreningen, Svensk Industriförening, Sveriges allmänna hypoteksbank, Sveriges föreningsbankers förbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation-Familjeföretagen (SHIO-Familjeföretagen), Sveriges Industriförbund, Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges investeringsbank, Svenska försäkringsbolags riksförbund och Konungariket Sveriges stadshypotekskassa. Gemensamt yttrande har dessutom inkommit från elva enskilda fondkommissionsbolag.

Remissutfallet är i korthet följande. Remissinstanserna ställer sig positiva till att fondstyrelserna får rätt att förvärva fastighet för verksamhetens bedrivande. Flertalet remissinstanser tillstyrker fondstyrelsernas förslag om en vidgning av kretsen obligationsförmedlare samt om ändrade regler för återlån och refinansieringslån. I fråga om förslaget att fondstyrelserna skall få möjlighet att ge direktlån till privata företag är meningarna bland remissinstanserna delade.

2 Vidgning av kretsen obligationsförmedlare

Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av bankinspektionen, riksförsäkringsverket, fullmäktige i riksbanken, resp. riksgäldskontoret, Landstingsförbundet, Svensk Industriförening, Sveriges allmänna hypoteksbank, Svenska försäkringsförbunds riksförbund, SHIO-Familjeföretagen, SACO/SR, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, LO och fondkommissionsbolagen.

Fullmäktige i riksgäldskontoret menar att samma ändring bör vidtas hos andra placerare med liknande begränsning i sina placeringsregler.

Företagareförbundet tillstyrker förslaget under förutsättning att fondkommissionärerna bedöms ha erforderlig kompetens och ett långsiktigt intresse av att följa marknaden.

Fullmäktige i riksbanken menar att det, med den vidgning av de finansiella marknaderna som har skett, finns ett behov av att öka antalet aktörer. Risken är enligt fullmäktige annars stor att en utpräglad monopol- eller oligopol-situation inträder.

Sveriges allmänna hypoteksbank erinrar om att Hypoteksbanken handhar sina emissioner utan medverkan av emissionsförmedlare och att upplånade medel ställs till låntagarnas förfogande på samma villkor som gäller för bankens upplåning. Det är enligt banken inte något axiom, att obligationsupplåning innebär höga kostnader för låntagarna.

Svenska försäkringsbolags riksförbund hemställer att de nuvarande inskränkningarna av försäkringsbolagens möjligheter att förvärva obligationer utgivna av svenskt fondkommissionsbolag borttages. Således föreslås texten i 7 kap. 9 § första stycket p. 5 försäkringsrörelselagen bli utvidgad så att även dessa obligationer anges bland dem som tillåts för placering av medel motsvarande försäkringstekniska skulder.

Svenska bankföreningen till vars yttrande *PK-banken* ansluter sig och Svenska sparbanksföreningen avstyrker förslaget. De anför:

2.1 Svenska bankföreningen

Stora krav måste enligt Bankföreningens mening ställas på den som utbjuder sådana obligationer som AP-fonden skall kunna förvärva. En medverkan i utbudande av obligationer kräver ett betydligt mer långsiktigt engagemang i det emitterande företags affärer än en medverkan i utbudande av aktier. Det institut/bolag som medverkar måste dels ha kompetens att rätt bedöma emittentens kreditvärdighet, långsiktiga vinstutveckling, säkerheternas värde etc., dels ha finansiella resurser att i förekommande fall garantera obligationslånet. Den som medverkar måste ha erforderlig kompetens och resurser såväl vid emissionen som under lång tid framöver. I ansvaret ingår bl. a. att för obligationsinnehavarnas räkning under hela lånetiden förvara och bevaka värdet av säkerheten för obligationslånet.

Prövning av tillstånd att i fondkommissionsbolag driva fondkommissionsrörelse avser emellertid andra kriterier än de som sålunda krävs för emissionsansvar. Bankföreningen kan därför inte tillstyrka förslaget.

2.2 Svenska sparbanksföreningen

Sparbanksföreningen vill understryka att bankers medverkan i emissioner av obligationer grundar sig på djupgående och långsiktiga engagemang i emitterande företags affärsverksamhet. Banker har utvecklat en betydande kompetens för långsiktiga bedömningar av kreditvärdighet, vinstutveckling, säkerheter etc.

Den föreslagna vidgningen av kretsen av obligationsförmedlare innebär i praktiken en strukturell förändring av kreditmarknaden på detta område. Någon sådan förändring kan inte motiveras av bristande konkurrens eller kompetens. Tvärtom, konkurrensen på bankmarknaden är alldeles tillräcklig för att på ett progressivt sätt främja initiativ om nya lånekonstruktioner samt bibehålla och utveckla kompetens på obligationsområdet.

Under de senaste åren har en rad fondkommissionsbolag etablerats på den svenska marknaden. Ett skäl till dessa etableringar har varit den goda lönsamhet som följt av en livlig aktiehandel och en utveckling av nya penningmarknadsinstrument.

Sparbanksföreningen ser inga sakliga skäl att förändra strukturen på kreditmarknaden genom att AP-fonden ges möjligheter att bidra till en fortsatt överflyttning av uppgifter från banker till privata fondkommissionsbolag.

Sparbanksföreningen avstyrker således fondstyrelsernas förslag.

3 Rätt att ge direktlån i vissa fall

Svensk Industriförening, SHIO-Familjeföretagen, LO och fondkommissionsbolagen tillstyrker eller lämnar utan närmare kommentar förslaget utan erinran. Fondkommissionsbolagen tillägger dock att direktlånemöjligheten är särskilt angelägen i syfte att utveckla en effektiv kreditmarknad.

Övriga remissinstanser anför:

3.1 Bankinspektionen

Den genom förslagen längst gående förändringen av nuvarande ordning är enligt inspektionens uppfattning införandet av möjlighet för AP-fonden att lämna direktlån till privata företag. Därmed ändras i viss mån karaktären av fondens verksamhet. AP-fonden har varken vid sin tillkomst eller vid senare överväganden av statsmakterna ansetts bära genom direkt kreditgivning och därmed förenad säkerhetsprövning fungera såsom kreditinstitut.

Första–tredje fondstyrelserna föreslog vid remissbehandlingen av kapitalmarknadsutredningens betänkande (SOU 1978: 11) en möjlighet för styrelserna att lämna reverslån till större företag. Förslaget avvisades av statsmakterna med hänvisning till att rådande ordning med mellanhandsinstitutens och bankernas medverkan vid förmedlingen av AP-fondens medel till låntagarna fungerade väl. Det nu föreliggande förslaget tar emellertid sikte på en kreditgivning till stora företag vilken är avsedd att ersätta eller komplettera obligationslån. Fondstyrelserna vill med sitt förevarande förslag undvika den stelhet och de kostnader som är förbundna med obligationslån. Man avser också att som komplement till företags obligationslån kunna erbjuda lån som är konstruerade med hänsyn till företagets speciella behov. Därmed förändras motiven jämfört med vad som gällde beträffande det tidigare förslaget.

Bankinspektionen har förståelse för de skäl som nu förs fram. Skälen är av praktisk natur. Samtidigt står klart att ökade risker för AP-fonden

uppstår. Eljest elimineras i stort sett fondens risker genom förmedlande institut eller också föreligger den grad av trygghet som följer av bankernas emissionsansvar.

En koncentration av risken till AP-fonden kommer att äga rum jämfört med vad som är fallet vid industriobligationslån vilka har viss spridning. Det förekommer emellertid för närvarande att fonden förvärvar bankernas förlagslån.

Även i fall då "betryggande säkerhet" ställs kan graden av risk vara betydande. Värdet av ställd säkerhet kan vara oviss vid ett ev. fallissemang. Det gäller särskilt industrianläggningar och maskiner. Företagsinteckning med bra underlag kan vara en bättre säkerhet i en krissituation. Ytterst måste dock den kreditgivning det här är fråga om baseras på ingående kännedom om företaget, dess marknadssituation och framtidsutsikter samt på förtroende för dess ledning. Det kan tilläggas att försäkringsinstituten i stor utsträckning kräver bankgaranti för krediter till industriföretag. Därmed reduceras emellertid kostnadsfördelarna.

Om förslaget skall genomföras förutsätter det, såsom torde ha framgått, att AP-fonden förfogar över expertis för kreditbedömning och kredituppföljning, som motsvarar bankernas, dvs. resurser jämväl för företagsekonomisk granskning av kalkyler, för framtidsbedömningar etc.

Kravet på särskild, ställd säkerhet torde inte alltid kunna upprätthållas beroende på att ifrågakommande företag har s. k. negativ klausul i fråga om upptagna obligationslån eller andra krediter. Om det framlagda förslagets intentioner skall infrias, bör därför kravet på ställd säkerhet inte vara ovillkorligt utan kunna frångås om särskilda skäl föreligger. Detta understryker behovet av resurser för bedömningar från företagsekonomiska och liknande synpunkter.

Sammanfattningsvis vill inspektionen inte motsätta sig förslaget förutsatt att de av inspektionen framförda synpunkterna beaktas.

3.2 Riksförsäkringsverket

Vidare föreslås att AP-fonden skall få rätt att ge direktlån till privata svenska aktiebolag och ekonomiska föreningar mot betryggande säkerhet i fast eller lös egendom eller i form av borgen. Dessa direktlån, som skulle utgöra ett alternativ till obligationslån, innebär att AP-fonden får möjligheter till mer flexibla lånekonstruktioner och kan på ett bättre sätt konkurrera på en marknad där bl. a. de enskilda försäkringsbolagen är verksamma.

Mot bakgrund av beskrivna konsekvenser har riksförsäkringsverket inget att erinra mot förslagen.

3.3 Fullmäktige i riksbanken

Förslaget som nu framförs i skrivelsen att AP-fonden skall ges möjligheter att lämna direktlån till privata företag är inte ny. Frågan behandlades utförligt av Kapitalmarknadsutredningen som helt avvisade tanken. I sitt remissvar på Kapitalmarknadsutredningen återkom AP-fonden till denna fråga. I prop. 1978/79: 165, Den svenska kapitalmarknaden, avvisades förslaget av dåvarande departementschefen som framhöll:

”Med anledning av vad första—tredje fondstyrelserna har anfört vill jag anknyta till de principer efter vilka AP-fondsmedel i första hand kanaliseras till kapitalmarknaden. Fondmedlen fördelas i huvudsak genom förvärv av obligationer som har bjudits ut på öppna marknaden och genom reverslångivning till olika mellanhandsinstitut som därefter i sin tur lånar ut medlen. Detta system har stora fördelar och har i stort sett fungerat väl. Genom mellanhandsinstitutens inrättande har AP-fondens organisation kunnat hållas starkt begränsad, trots den mycket omfattande kreditgivningen och medelsförvaltningen. Även mellanhandsinstitutet och AP-fonden sammantagna har en föga omfattande administration i förhållande till kreditvolymen. Systemet innebär dock samtidigt att ansvaret för kreditprövningen har spritts på flera händer än om denna skulle ha sköts inom AP-fondens egen administration. Från den enskilde lånesökandens synpunkt får det ses som en betydande fördel att flera värderingar kan göra sig gällande i mellanhandsinstitutens administrationer och styrelser än som hade kunnat ske om AP-fonden ensam hade haft hand om den individuella kreditprövningen. När det gäller AP-fondens placering i obligationslån medverkar bankerna och andra vid kreditprövningen m.m. Denna väl fungerande ordning skulle i viss mån brytas, om uppgiften att ge reverslån till företag skulle förläggas inom AP-fondens egen administration. Jag är därför inte benägen att tillstyrka första—tredje fondstyrelsernas förslag i denna del. Inte heller kan jag tillstyrka att AP-fonden skulle kunna lämna reverslån till företag så snart det har ställts statlig garanti för lånet eller det allmänna eljest har gått i borgen för lånet. Som hittills bör den möjligheten vara begränsad till statliga, kommunala eller därmed jämställda företag och enligt min mening utnyttjas restriktivt också när det gäller sådana företag.”

De argument som departementschefen anförde i propositionen äger enligt fullmäktiges mening fortfarande full giltighet. Med tanke på de stora lånebehov, som staten, bostadssektorn, energisektorn och de befintliga mellanhandsinstitutet har — behov som kommer att accentueras framöver — kommer AP-fondens resurser dessutom att bli väl utnyttjade. Fullmäktige avstyrker därför en ändring av AP-fondens reglemente på denna punkt.

3.4 Fullmäktige i riksgäldskontoret

Fondstyrelserna föreslår att fonden skall få rätt att ge direktlån också till privata svenska aktiebolag och ekonomiska föreningar mot betryggande säkerhet i fast eller lös egendom eller i form av borgen.

Såsom motiv för sitt förslag anför fondstyrelserna att efterfrågan på kapital via obligationsmarknaden från dessa låntagarkategorier kraftigt har minskat samtidigt som ett växande intresse från nya köparkategorier för förvärv av obligationer har kunnat förmärkas. Det har lett till minskade möjligheter för AP-fonden att placera sitt kapital på obligationsmarknaden till marknadsmässiga villkor.

Denna situation har dock enligt fullmäktiges mening i grunden förändrats efter det att fondstyrelsernas skrivelse ingivits genom introduktionen av de statliga riksobligationerna. Genom statens inträde såsom låntagare på den oprioriterade obligationsmarknaden torde AP-fondens och andra placerares önskemål om långfristig placering av sitt kapital till marknadsmässiga villkor väl kunna tillgodoses.

En utvidgning av AP-fondens rätt till direktutlåning skulle vidare kunna försvåra statens möjligheter till en långfristig finansiering av budgetunderskottet.

Med hänsyn härtill vill fullmäktige inte tillstyrka förslaget.

3.5 Företagareförbundet

Allmänna pensionsfonden föreslår att fonden skall ges möjligheter att som ett alternativ till fondens obligationsförvärv erbjuda låntagare med stora och långsiktiga investeringar specialkonstruerade direktlån.

Förbundet finner att förslaget ur kreditpolitisk synpunkt har både för- och nackdelar. Till den positiva sidan hör att ytterligare en "direktlånggivare" uppträder på marknaden vilket kan gynna låntagarna genom stimulerande konkurrens.

Till nackdelarna hör att AP-fonden inte konstruerats att vara direktlånggivare. Det kan bli en konkurrens på olika villkor gentemot affärs- och sparbanker om en långgivare med ständig påfyllning från statsmakten uppträder på marknaden. Därtill kommer risken att fondens pengar som är avsedda att trygga pensionerna används så att kravet på fullgod säkerhet sätts åt sidan vilket allvarligt kan skada allmänhetens förtroende för AP-systemet. Dessutom råder fortfarande oklarhet om AP-systemets roll i samband med de kollektiva löntagarfonder som förväntas införda fr. o. m. den 1/1 1984.

Mot denna bakgrund avstyrker förbundet förslaget att ge AP-fonden möjlighet att ge direktlån och föreslår i stället att frågan överföres till kommittén (Fi 1983: 06) med uppdrag att se över kreditmarknadens struktur.

3.6 Landstingsförbundet

Landstingsförbundets styrelse anser det angeläget att sådana ändringar vidtas i reglementet för AP-fonden att intentionerna bakom reglementet uppfylls. Styrelsen tillstyrker därför fondstyrelsernas förslag att fonden skall ges möjligheter att som ett alternativ till fondens obligationsförvärv erbjuda låntagare med stora och långsiktiga investeringar specialkonstruerade direktlån.

Mot beslutet anmälde Anita Estberger, Karl Leuchovius, Bengt Mollstedt, Birger Rosell och Lars Olof Torfgård följande reservation:

”Landstingsförbundets styrelse anser det angeläget att sådana ändringar vidtas i reglementet för AP-fonden att intentionerna bakom reglementet uppfylls. Styrelsen ställer sig emellertid inte bakom förslaget att fonderna ges möjligheter att som ett alternativ till obligationsförvärv erbjuda låntagare med stora och långsiktiga investeringar specialkonstruerade direktlån.”

3.7 Svenska bankföreningen

Bankföreningen kan för sin del inte finna att de av AP-fonden anförda skälen — nämligen minskande marknadsandel för AP-fonden, obligationslåne-ns ”mellanhandsprovisioner” samt reduktioner av tecknade obligationsbelopp — utgör grund för att AP-fonden skulle få den föreslagna rätten att ge direktlån. Bankföreningens ställningstagande baseras på följande förhållanden:

- AP-fondens minskande andel av kreditmarknaden beror givetvis på att AP-fondens kapitalresurser har vuxit långsammare än den totala kreditmarknaden. Denna utveckling skulle inte ändras till följd av att AP-fonden fick ökad rätt att ge direktlån som alternativ till andra placeringar.

- Ökade direktlånemöjligheter behövs inte för att AP-fondens resurser skall utnyttjas. Även om vissa obligationslåneteckningar har reducerats, såsom framhålls i skrivelsen, råder ingen brist på alternativa placeringsmöjligheter för AP-fonden enligt nuvarande reglemente.

- AP-fondens placeringar av pensionspengarna skall vara riskfria, med undantag för de avgränsade medel som Fjärde AP-fonden placerar i aktier m. m.

- Grunden för AP-fondens placeringar är den från början fastställda principen att utlåningen skall ske indirekt genom förvärv av obligationer eller genom lån till kreditinstitut. Fonden skall inte vara ansvarig för utlåningens slutliga fördelning mellan låntagarna annat än i vissa speciella, noga avgränsade och lätt definierade undantagsfall. Härigenom undviker man att AP-fonden behöver bygga upp en egen specialistorganisation för kreditbedömning, säkerhetsprövning, långsiktig bevakning av företagets utveckling och kreditbehov som dubblering till den omfattande kompetens

på detta område som redan finns över hela Sverige i de kreditinstitut där låntagarna har sina vanliga krediter och övriga affärer.

Denna princip fastslogs ånyo i kapitalmarknadsutredningens betänkande 1978 där det framhölls: "Den direkta långivningen mot revers bör inte utvidgas till andra låntagargrupper" (SOU 1978: 11, sid. 469).

– Förslaget i skrivelsen skulle medföra stora svårigheter att i reglementet på ett tillfredsställande sätt avgränsa och definiera AP-fondens rätt att ge direktlån. Förslaget till lydelse i 12 § fjärde stycket ger AP-fonden så gott som obegränsade direktlånemöjligheter.

– De föreslagna direktlånen från AP-fonden skulle – som också framhålls i bankinspektionens yttrande – oundgängligen medföra kostnader för kreditbedömning, säkerhetsprövning, säkerhetsbevakning, täckande av förlustrisker etc. Det finns ingen anledning förmoda att dessa kostnader i AP-fonden skulle bli lägre än nuvarande "mellanhandsprovisioner" vid obligationslånen. Bankernas medverkan vid obligationsemissioner baseras på ett rikstäckande nät av kontor och kunnig personal, som genom löpande affärer har god kännedom om företagen. Företagens lånekostnader skulle således inte bli lägre genom AP-fondens förslag.

– AP-fondens uttalande om att obligationslånekonstruktionens stelheter bidragit till att minska denna låneforms attraktivitet ägde sin riktighet under den tid, fram till april 1980, då riksbanken detaljstyrde emissionsvillkoren. Därefter har, enligt bankernas erfarenhet, villkoren kunnat varieras och anpassas så, att företagens intresse för obligationslån i detta hänseende inte minskat.

– AP-fondens tilltänkta direktlånemöjligheter skulle, i strid mot syftet med fonden, kunna leda till en ändring av strukturen på kreditmarknaden i det att gränsen mellan banker och AP-fonden skulle komma att förskjutas. Statsmakterna har nyligen i annat sammanhang – under hänvisning till pågående utredning om strukturen på kreditmarknaden – avvisat förslag om förhållandevis obetydliga organisatoriska ändringar inom kreditväsendet. Det finns därför inte anledning att nu särskilt genomföra den av AP-fonden föreslagna ändringen.

Av ovannämnda skäl avstyrker bankföreningen den föreslagna direktlånemöjligheten.

3.8 PK-banken ansluter sig till Bankföreningens yttrande med följande kompletterande synpunkter

Banken har förståelse för att AP-fonden med oro ser andelen industrilån av placeringarna nedgå, dels därför att staten tar en allt större del av låneutrymmet (delas med andra placerare) dels för att antalet obligationslån minskar och AP-fondens andel av dessa nedgår i takt med att nya placerarkategorier uppträder på marknaden. Denna minskning av långivningen kan rent kvantitativt ersättas med ökad långivning till staten, vilket

dock menligt påverkar ekonomins tillväxt på sikt och därmed förutsättningarna för pensionsutbetalningar. Sannolikt har dock även den rena reversutlåningen till företagen minskat. Botemedlet torde vara större investeringsbehov och låneefterfrågan hos industrin och därav ökat antal obligationsemissioner.

Ett sätt att öka AP-fondens kreditgivning till näringslivet utan att öka risktagandet vore att ändra den regel i reglementet, som nu begränsar reverslångivningen mot statsgaranti till enbart stats- och kommunägda bolag och att sålunda låta även andra företag få låna mot revers försedd med statlig borgen.

Vi anser inte att placeringar av pensionspengar helt kan göras riskfria genom köp av industriobligationer. Detta skulle innebära en praktisk garanti av emissionsbanken (-erna) under lånens löptid, vilken rimligen ej kan begäras av AP-fonden eller andra placerare. Vore så fallet skulle lånevillkoren närmast sammanfalla med villkoren för bankernas egen upplåning. AP-fonden måste därför i likhet med andra placerare kunna göra egna bedömningar av obligationslåntagarens kreditvärdighet. I de fall låntagaren ofta uppträder på obligationsmarknaden torde AP-fondens kännedom om låntagarens ställning och utsikter vara i paritet även med de kreditinstitut, som förmedlar obligationsemissioner.

3.9 Svenska kommunförbundet

Enligt styrelsens mening är det viktigt att AP-fondens reglemente är ändamålsenligt utformat, så att konkurrensen på kapitalmarknaden bibehålles och AP-fondens kreditkapacitet utnyttjas på bästa möjliga sätt.

Styrelsen har därför inget att erinra mot förslaget att fonden ges möjligheter att som ett alternativ till fondens obligationsförvärv erbjuda låntagare med stora långsiktiga investeringar specialkonstruerade direkta lån. Förslaget innebär att AP-fonden kan delta i konkurrensen på en marknad där de enskilda försäkringsbolagen redan är verksamma.

Emellertid skulle förslaget om att ge direktlån även till privata svenska aktiebolag och ekonomiska föreningar kunna komma att leda till försämrade lånemöjligheter för kommunerna eftersom dessa lån liksom kommunernas reverslån innefattas i AP-fondens oprioriterade utlåning.

I dagsläget är efterfrågan på kredit från såväl industri som kommuner svag. I ett läge med en högre aktivitet i ekonomin kommer konkurrensen om den oprioriterade utlåningen att hårdna. Enligt styrelsen, kommer detta emellertid att ske även med nuvarande placeringsregler. Någon nämnvärd försämring för kommunerna torde därför inte förslaget innebära.

3.10 Svenska sparbanksföreningen

Sparbanksföreningen vill peka på att den grundläggande principen för AP-fondens placeringar är indirekt utlåning genom obligationsförvärv eller genom lån till vissa kreditinstitut. Det är avsikten att organisationen skall vara begränsad och inte byggas upp för omfattande hantering av frågor rörande kreditvärdering, säkerheter, bevakning av låntagarnas utveckling etc.

Enligt föreningens uppfattning innebär förslaget om direktlån att dessa grundläggande förutsättningar ändras. Långfristiga direktlån innebär bl. a. betydande bindningar mellan AP-fonden och låntagarna under lånens löptid – bindningar som inte uppkommer vid innehav av låntagarnas obligationer. En sådan utveckling medför efter hand även oklara gränsdragningar mellan AP-fondens verksamhet å ena sidan och bankers och andra instituts verksamhet å andra sidan.

Föreningen vill också crinra om att kapitalmarknadsutredningen i sitt betänkande (SOU 1978:11) framhöll bl. a. "... att de nuvarande principerna för fondförvaltning inte bör överges för kanaliseringsformer som förutsätter att en administration inom fonden byggs för kreditprövning. Fondförvaltningen bör således alltjämt i huvudsak bygga på förvärv av obligationer på öppna marknaden och anlitan av mellanhandsinstitut". Vidare säger utredningen "Den direkta långivningen mot revers bör inte utvidgas till andra låntagargrupper".

Sparbanksföreningen är inte beredd att tillstyrka förslaget om rätt att ge direktlån.

3.11 Sveriges allmänna hypoteksbank

AP-fonden konstaterar i sin skrivelse, att dess andel i kreditgivningen på den organiserade kapitalmarknaden minskat kraftigt under senare år och föreslår att fonden får rätt att lämna skräddarsydda direktlån till privata företag med stora och långfristiga investeringar. Mot denna bakgrund är det förklarligt, att AP-fonden nu önskar öka sina möjligheter att operera aktivt och flexibelt på kapitalmarknaden. De privata försäkringsbolagen har redan denna möjlighet och förenar därigenom låntagarens önskemål om individuella lånekonstruktioner med den egna ambitionen att få tillräcklig avkastning på utlånat kapital. Banken delar AP-fondens uppfattning att fonden bör få samma möjligheter som försäkringsbolagen att lämna direktlån och tillstyrker förslaget i denna del.

3.12 Sveriges föreningsbankers förbund

SFF anser inte att AP-fonden framfört bärande skäl för sitt förslag att AP-fonden skall få rätt att ge direktlån. Dessa skäl anges vara minskande marknadsandel för AP-fonden, obligationslånens "mellanhandsprovi-

sioner" samt reduktioner av tecknade obligationsbelopp. Innan SFF närmare utvecklar sitt ställningstagande vill SFF deklarera att AP-fondens förslag om direktlån f. n. inte i någon större utsträckning inom föreningsbanksrörelsen skulle beröra den verksamhet som bedrivs. De direktlån som AP-fonden avser är av den storleksordning som endast undantagsvis förekommer inom föreningsbanksrörelsen. AP-fondens direktlån skulle således i första hand konkurrera med de stora affärsbankernas kreditgivning, i mindre omfattning med övriga bankers kreditgivning. SFF baserar emellertid sin ståndpunkt på principiella överväganden. En rad skäl kan anföras mot AP-fondens förslag.

1. AP-fondens placeringar av pensionspengarna skall vara riskfria, med undantag för de medel som fjärde AP-fonden placerar i aktier m. m. Direktlån till företag är givetvis inte ur AP-fondens synpunkt en riskfri placering. Därför måste en placering i industriobligationer vara en betydligt säkrare placering (i praktiken riskfri) än en direktkredit.

2. De föreslagna direktlånen skulle – som även framhålls av såväl bankspektionen som Svenska Bankföreningen – oundgängligen medföra kostnader för kreditbedömning, säkerhetsprövning, säkerhetsbevakning, täckande av förlustrisker etc. Det finns ingen anledning förmoda att dessa kostnader i AP-fonden skulle bli lägre än nuvarande "mellanhandsprovisioner" vid obligationslånen. SFF har för sin del svårt att tro – såsom AP-fonden gör – att AP-fonden skulle kunna klara av dessa uppgifter inom ramen för befintliga personalresurser. Tvärtom tror SFF att AP-fonden skulle behöva bygga upp en egen specialistorganisation för kreditbedömning, säkerhetsprövning, långsiktig bevakning av företagens utveckling och kreditbehov. Detta skulle innebära en dubblering till den omfattande kompetens på detta område som redan finns över hela Sverige i de banker där låntagarna har sina vanliga krediter och övriga affärer. SFF befarar vidare att uppbyggnaden av en sådan specialistorganisation i AP-fonden i ett senare skede skulle föda krav på att AP-fonden skulle få de direktlån av mindre omfattning med hänsyn bl. a. till att kompetens och resurser då redan finns i AP-fonden.

Successivt skulle härigenom AP-fondens direktkreditgivning bli allt mer snarlik bankernas. En sådan utveckling skulle helt strida mot intentionerna med AP-fondens verksamhet.

3. Direktlånemöjligheter för AP-fonden skulle kunna leda till en ändring av strukturen på kreditmarknaden. SFF anser att mer genomgripande förändringar i verksamhetsbetingelserna för befintliga parter på kreditmarknaden inte bör genomföras innan den nyligen tillsatta utredningen angående översyn av strukturen på kreditmarknaden avslutat sitt arbete.

4. Vad AP-fonden anfört om dess minskande andel av kreditmarknaden saknar betydelse som argument för att ge AP-fonden möjligheter till direktlån. Att AP-fonden minskat sin andel av marknaden beror självfallet på att AP-fondens kapitalresurser vuxit långsammare än den totala kreditmark-

naden. Givetvis skulle denna utveckling inte påverkas av att AP-fonden fick ökad rätt att ge direktlån som alternativ till andra placeringar.

SFF anser således av anförda skäl att AP-fondens framställning om möjligheten till direktlån bör avstyrkas.

3.13 Sveriges Industriförbund

En grundläggande princip för Allmänna Pensionsfondens utlåning är att den i allt väsentligt skall kanaliseras via redan befintliga institut. Förändringarna på kreditmarknaden har inte varit av den arten att denna grundläggande princip bör frångås. Om utvecklingen på obligationsmarknaden tillfälligtvis blir sådan att fonderna inte kan placera sina medel där finns alltid möjligheten för fonderna att placera medlen i bankerna för vidare förmedling till näringslivet. Fonderna kan inte förväntas på ett mera effektivt sätt förmedla krediter till näringslivet än vad bankerna redan gör i dagsläget. Det har heller inte varit meningen med fondernas placeringar. Sveriges Industriförbund avvisar därför förslaget att AP-fonden skall få möjligheter att ge direktlån till företag.

3.14 SACO/SR

Beträffande fondstyrelsernas förslag att fonden skall få rätt att ge direktlån också till privata svenska aktiebolag och ekonomiska föreningar vill organisationen anföra följande. Det är i och för sig önskvärt att AP-fonden får möjligheter till ökad marknadsanpassning i sin lånegivning i enlighet med förslaget. En mer marknadsanpassad avkastning ligger i AP-fondsystemets och därmed pensionstagarnas intresse.

Samtidigt anser SACO/SR det angeläget att sådana direktlån får en begränsad omfattning så att en omfattande kreditprövningsadministration vid AP-fonden kan undvikas. Direktlånegivningen bör vidare begränsas så att den inte går ut över mellanhandsinstitutens verksamhet.

Vad gäller övriga förslag som framförs i skrivelsen har SACO/SR inte något att erinra.

3.15 Konungariket Sveriges stadshypotekskassa

Kassastyrelsen anser också att den kritik som riktas mot obligationslåneformen delvis är berättigad. Det är riktigt att det funnits stelheter och brist på konkurrens mellan bankerna när det gäller villkoren vid emissioner. Styrelsen vill dock samtidigt erinra om att det är först de senaste tre åren som bankerna har haft frihet att sätta räntorna på oprioriterade obligationer som det här är fråga om. Vidare har det senaste året tekniken för emissionerna ändrats i väsentliga avseenden med större inslag av konkurrens mellan bankerna. Stadshypoteks senaste femåriga obligations-

lån är ett exempel på detta. Därtill kommer en lång rad nya varianter på emissioner av kapitalmarknadsreverser och certifikat som skett under år 1983. Även emissionen av riksobligationer kommer att påskynda utvecklingen mot en väl fungerande obligationsmarknad. Det finns därför ingen anledning att ta den tidigare stelheten på obligationsmarknaden till intäkt för en väsentlig ändring i AP-fondens roll på kapitalmarknaden. Genom att AP-fonden själv tecknar den övervägande delen av alla oprioriterade obligationer som emitteras så finns betydande utrymme för initiativ från AP-fonden att själv påverka emissionstekniken.

Obligationer, certifikat och kapitalmarknadsreverser har den egenskapen gemensam att de utgör marknadspapper. De utbjuds offentligt av kända låntagare till kända villkor. Direktlånen av den typ, som fondstyrelserna avser, lämnas i motsats till detta i princip utanför marknaden, i en sektor av ofullständig information om räntesatser, risknivå och andra relevanta villkor. Kassastyrelsen vill därför som sin principiella ståndpunkt framhålla att den samlade kreditmarknadens effektivitet bäst främjas av ett utnyttjande så långt möjligt av marknadsinstrument i långivningen. Kassastyrelsen har i konsekvens härmed inget att invända mot att AP-fondens placeringsreglemente utvidgas så att fonden kan placera även i obligationer för vilka fondkommisionärer står som förmedlare.

I fondstyrelsernas skrivelser anges de höga marginalerna i mellanhandsinstitutet och de höga kostnaderna för obligationsutgivning som argument för en ökad volym direktlån. Konkurrenten i kapitalmarknaden skärps nu påtagligt. En lång väl fungerande obligationsmarknad är på väg att utvecklas. När konkurrenten pressat ner marginalerna på kapitalmarknaden kommer för försäkringsbolagen obligationsköp att framstå som ett mer konkurrenskraftigt alternativ till direktutlåning. I detta läge vore det ett steg tillbaka om denna utveckling avbröts genom att den största obligationsköparen på marknaden övergick till direktlångivning. Genom AP-fondens minskade relativa betydelse skapas också bättre förutsättningar att utveckla en fungerande kapitalmarknad än när AP-fonden ensam dominerade.

En väg att ytterligare öka konkurrenten på marknaden vore att alla mellanhandsinstitut lånade mot enbart obligationer och andra marknadspapper i stället för att rekvirera pengar direkt hos AP-fonden.

Att själv ge ut marknadspapper är något som i princip endast de största låntagarna kan göra. För de många mindre och medelstora låntagarnas del krävs däremot någon mellanhand, av det slag som stadshypoteksinstitutionen representerar inom sin sektor. Mellanhanden tar upp lån via obligationer och andra marknadsinstrument och lånar i sin tur ut till de slutliga låntagarna på kända och jämförbara villkor. Antalet sådana mellanhandsinstitut har ökat kraftigt och konkurrenten dem emellan hårdnar i takt med att olika administrativa regleringar minskar. Något problem att slussa de stora placerarnas medel vidare inom ramen för en organiserad marknad kan därför inte heller sägas föreligga i fråga om de mindre låntagarna.

Kassastyrelsen vill med det anförda inte förneka att även stora företag kan ha behov av "skräddarsydda" projektlån inom industrisektorn av ett slag som inte passar så väl för marknadsinstrument. Det vill emellertid synas som om detta är den uppgift för vilken Sveriges Investeringsbank speciellt inrättats. Mot bakgrund av att nämnda institution enligt egna uppgifter har svårt att finna efterfrågan på sina tjänster, förefaller knappast behovet av ytterligare långgivare inom denna nisch så stort att det motiverar en sådan principiell ändring av AP-fondens inriktning som direktlånen skulle innebära. Visserligen kan AP-fonden redan i dag enligt sitt reglemente lämna direktlån till statliga och kommunala företag, men då endast med statens eller kommunens borgen, dvs. i fall där ingen som helst kreditbedömning behöver göras. Det handlar alltså i princip snarare om en indirekt utlåning till den offentliga sektorn än om verkliga företagslån.

AP-fonden har byggts upp på principen att pengarna skall placeras i obligationer eller som utlåning via mellanhandsinstitut. Öppnades möjlighet för AP-fonden till direktutlåning torde på sikt mellanhandsinstitutens ställning på marknaden väsentligt reduceras. Stadshypotek erbjuder således i dag finansieringslösningar för stora projekt inom hotell- och affärsfastighetssektorn. Denna utlåning finansieras genom upplåning på marknadsmissiga villkor. Genom den föreslagna ändringen skulle AP-fonden komma att direkt konkurrera med stadshypoteksinstitutionen inom denna sektor. Detsamma skulle bli fallet för övriga mellanhandsinstitut inom deras respektive områden t. ex. Skeppshypotek, Investeringsbanken etc.

AP-fonden är en mycket speciell institution på kapitalmarknaden. Dess avkastning påverkar inte pensionsförmånerna och i praktiken inte heller avgiftsnivån i systemet. En skicklig kapitalförvaltning gör inte att den kan dra till sig större resurser och en mindre skicklig förvaltning leder inte till någon kapitalflykt från fonden. En sådan institution kan aldrig sägas konkurrera på lika villkor med andra som på ett eller annan sätt ändå ytterst är underkastade en extern kontroll av effektiviteten i sin verksamhet. Det går inte att bortse från att den föreslagna ändringen kan öka risken för påtryckningar på AP-fonden att i vissa fall tillämpa en lägre ränta än som är marknadsmässigt betingad. Fondstyrelsernas argument att rätten till direktlångivning krävs för att fonden skall kunna konkurrera med andra placerare på lika villkor har därför enligt kassastyrelsens mening inte den tyngd som det skulle kunna ha för en institution av principiellt annan karaktär. Inte heller på denna grund anser därför kassastyrelsen att det finns tillräckliga skäl att nu frångå den bedömning som gjorts ända sedan AP-fondens tillkomst, dvs. att fondens långivning – bortsett från en viss begränsad återlånerätt – bör kanaliseras via marknadsinstrument och att fonden inte skall bygga upp någon egen organisation för kreditbedömning och kreditbevakning.

Skulle AP-fonden få möjlighet till direktutlåning finner kassastyrelsen det angeläget att placeringsreglementet innehåller sådana regler att man

garanterar så långt möjligt lika konkurrensvillkor mellan AP-fondens direktutlåning och mellanhandsinstitutens kreditgivning. Ett krav bör således vara att AP-fonden offentliggör de villkor – både vad avser säkerheter, riskbedömning och räntesatser – till vilka den lånar ut.

Sammanfattningsvis avstyrker alltså kassastyrelsen den föreslagna ändringen i AP-fondens reglemente som skulle öppna möjlighet för fonden att lämna direktlån till företag mot säkerhet i fast eller lös egendom.

3.16 Sveriges investeringsbank

Fondstyrelserna understryker i sin skrivelse att förvaltningen alltjämt skall bygga på en decentraliserad kreditgivning och utan behov av centrala resurser för omfattande kreditprövning samt att det strikta säkerhetskravet på placeringar likaledes skall bestå.

Banken konstaterar sålunda att man från AP-fondens sida förutser en fortsatt finansiering med fondernas medel av den kreditgivning som bedrivs av de s.k. mellanhandsinstitutet. Dessa skiljer sig emellertid från varandra. Banken är det mellanhandsinstitut som har det största risktagandet i sin kreditgivning. Ett uttryck för detta extraordinära risktagande är naturligtvis därmed oundvikligen förenade kundförluster. Dessa är också för bankens vidkommande betydligt större än för affärsbankerna och andra mellanhandsinstitut. För t. ex. utvecklingsprojekt, vars finansiering är en av bankens centrala näringspolitiska uppgifter, kan förlustriskerna beräknas till ca 20 % av utbetalda belopp.

För att kunna vidmakthålla denna av statsmakterna angivna kreditgivning är en stor kreditvolym med mycket begränsat risktagande nödvändig.

Den i ovannämnda skrivelse framförda begäran om ökad direkt kreditgivning från AP-fondens sida skulle enligt bankens uppfattning innebära ett potentiellt bortfall av den kreditvolym, som motsvaras av det slag av krediter som fortsättningsvis direkt skulle kunna lämnas från AP-fonden. För att ytterligare belysa detta har inom banken gjorts en sammanställning per mitten av november i år av volymen av krediter på SEK 25 milj. och däröver. Totalt talar vi här om ca SEK 3,9 miljarder, dvs. ca 75 % av bankens totala kreditvolym. Siffran kan dock reduceras om man undantar vissa lån som, trots storleken, knappast skulle komma att kunna beviljas av AP-fonderna. Efter en sådan reduktion kan konstateras att ca SEK 3,2 miljarder eller något över 60 % av bankens kreditvolym utgörs av krediter till låntagare, där man med rimligt beaktande av AP-fondens högt ställda säkerhetskrav skulle kunna förutsätta att en direkt kreditgivning skulle kunna komma till stånd.

Skulle denna betydande volym av bankens kreditgivning med begränsat risktagande bortfalla eller starkt reduceras skulle det innebära ett sådant kraftigt bortfall av bankens räntenetto att förutsättningarna för bankens verksamhet radikalt skulle rubbas.

För denna verksamhet har bankens styrelse fastlagt som riktlinje, att bankens realkapital skall behållas intakt och att ett belopp, motsvarande en utdelning av ca 3% på det egna kapitalet, reserveras för de förluster som är oundvikliga vid finansieringen av utvecklingsprojekt och andra högriskprojekt.

En betydande minskning av volymen lågriskkrediter, som AP-fondens förslag innebär för bankens vidkommande, medför antingen att banken ej kan viktmaxthålla sitt realkapital och/eller att den tvingas avsevärt minska de högriskengagemang som är bankens näringspolitiska *raison d'être*.

Man kan naturligtvis tänka sig att ett bortfall av den stora volymen lågriskkrediter kompenseras genom ökade räntemarginaler på högriskkrediterna. Det i sin tur förutsätter emellertid antingen en beredskap hos företagen att låna till högre räntor (vilket marknaden icke accepterar) och/eller lägre räntor för bankens upplåning. Det sistnämnda alternativet bör dock ses mot bakgrund av att bankens upplåning numera sker endast hos AP-fonden (i princip till samma räntor som AP-fonden tar av andra) samt att AP-fondens anpassning av sina utlåningsräntor till räntan för oprioriterade statslån under senare tid även inneburit en stark minskning av bankens räntemarginaler.

Här nämnes alltså två samverkande faktorer *dels* att AP-fonden genom direktkreditgivning kan komma att överta en stor del av den kreditvolym som av banken bedöms som relativt säker och vars räntenetto bär upp den mer riskbetonade delen av verksamheten, *dels ock* att räntemarginalen för den kvarvarande delen av kreditgivningen väsentligt kommer att krympa.

En tänkbar lösning av dessa problem vore att banken kom att bli ett kreditutredande och kredithandläggande organ för eller inom AP-fonden. Det skulle dock förutsätta att AP-fonden ytterst påtog sig ansvaret för bankens verksamhet enligt ägarnas intentioner.

Ett annat alternativ vore att banken åter aktiverade sig om låntagare på de internationella kapitalmarknaderna såsom skedde under 1970-talet. Dessa utländska lån har emellertid, främst på grund av devalveringarna, åsamkat banken förluster, som idag är ackumulerade till ca SEK 850 mkr. Mot bakgrund av dessa erfarenheter kommer banken icke att låna utomlands utan kurssäkring.

Ett sätt att lösa kurssäkringsfrågan vore att banken för de sålunda från utlandet upplånade medlen betalade en ränta som vid upplåningstillfället kan anses motsvara vad en skälig upplåningskostnad i AP-fonden borde vara. Skillnaden mellan denna räntekostnad och den för varje upplåning fastställda skulle avsättas till en kursregleringsfond. Medel ur denna fond skulle sedan användas för täckande av erforderliga reserveringar för valutakursförluster i boksluten eller räntekostnader som kom att överstiga den för respektive upplåning fastställda referensräntan. Staten skulle sedan utfärda garanti för eventuella underskott i denna fond. Eventuella över- eller underskott skulle efter viss tid avräknas och regleras.

Sammanfattningsvis vill styrelsen framhålla att AP-fondens förslag inte i första hand prövas utifrån de effekter det har på Sveriges Investeringsbank. Förslaget bör prövas på sina egna enligt styrelsens uppfattning goda meriter.

Sedan detta väl är klarlagt är det likväl uppenbart att AP-fondens förslag på sikt drastiskt ändrar förutsättningarna för bankens verksamhet. Visserligen är samarbetet mellan AP-fonden och banken gott, men ingen institution kan i längden bygga sin existens på en välvillig attityd från en annan institution. Därför ser styrelsen i praktiken bara två möjligheter att vidmakthålla verksamheten hos Investeringsbanken: att antingen institutionalisera samarbetet mellan AP-fonden och Investeringsbanken eller att Investeringsbanken med stöd av statliga kurssäkringsgarantier sköter sin upplåning utomlands.

4 Rätt att förvärva fastighet för bedrivande av fondstyrelsernas verksamhet

Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av bankinspektionen, fullmäktige i riksbanken, Företagareförbundet, Landstingsförbundet, Bankföreningen, PK-banken, Svenska sparbanksföreningen, Svensk Industrieförening, Sveriges allmänna hypoteksbank, Sveriges föreningsbankers förbund, SHIO-Familjeföretagen, Sveriges Industriförbund, SACO/SR, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, LO samt fondkommisionsbolagen.

5 Ändrade regler för återlån och refinansieringslån

Bankinspektionen, fullmäktige i riksgäldskontoret, Svenska sparbanksföreningen, Svensk Industrieförening, SACO/SR, LO och fondkommisionsbolagen lämnar utan närmare kommentar förslaget utan erinran.

Företagareförbundet tillstyrker förslaget förutom vad gäller räntan för refinansieringslån då detta enligt förbundet skulle medföra försämringar för företagen.

Övriga remissinstanser anför:

5.1 Fullmäktige i riksbanken

Återlånesystemet har diskuterats i många sammanhang. Kapitalmarknadsutredningen föreslog att återlånen skulle avskaffas. Metoden för att fastställa återlåneräntan har ändrats flera gånger. Enligt fullmäktiges mening bör AP-fonden, på sätt som framhålls i skrivelsen, själv få bestämma denna räntesats. Fonden bör också själv kunna forma villkoren så att

återlånen får en medel- eller långfristig karaktär och ej utvecklas till rena penningmarknadslån. Bankofullmäktige förutsätter givetvis att villkoren för återlån inte görs så inattraktiva att det inte längre blir intressant för företagen att utnyttja lånen.

De förslag till ändringar som gäller återlån vill fullmäktige helt tillstyrka.

5.2 Landstingsförbundet

Om AP-fondens kreditkapacitet skall utnyttjas på bästa möjliga sätt är det nödvändigt att begränsa refinansieringslånen, eftersom dessa reducerar AP-fondens långfristiga kapital. Styrelsen tillstyrker därför att villkoren för refinansieringslån anpassas så att lånen blir mer likvärdiga med investeringskrediter som förmedlas av kapitalmarknadsinstitutet. Härigenom torde en ökad konkurrensneutralitet kunna uppnås på denna del av kapitalmarknaden.

5.3 Svenska bankföreningen till vars yttrande PK-banken ansluter sig

Bankföreningen tillstyrker AP-fondens förslag att rätten att bevilja återlån begränsas till affärsbanker, sparbanker och föreningsbanker.

Återlånerätt för staten och kommuner

Refinansieringslån avseende återlån till kommuner och landstingskommuner har redan tidigare begränsats till totalt 100 miljoner kronor per kalenderår. Bankföreningen anser att denna begränsning har försvårat återlånehanteringen på grund av urvalsproblem inom beloppsramen och därför bör avskaffas. Om så inte bedöms möjligt eller lämpligt, vill bankföreningen inte motsätta sig AP-fondens förslag att helt avskaffa återlånerätten för staten och kommuner.

Räntan för refinansieringslån

AP-fonden föreslår att räntan på refinansieringslån skall "fastställas av fondstyrelsen" (enligt förslaget till lydelse i reglementet, 15 §). I skrivelsen anges att räntan "skall följa den prissättning och de villkor fondstyrelserna tillämpar för långivning till exempelvis Industrikredit".

Företagens inbetalade ATP-avgifter motsvarar medel som – om inte ATP-systemet hade införts – till stor del skulle ha fonderats inom företagen och därmed kunnat användas i verksamheten på samma sätt som egna medel. Detta var huvudanledningen till att återlånesystemet infördes så att företagen fick rätt att låna tillbaka viss del av de inbetalade ATP-avgifterna. Mot denna bakgrund anser bankföreningen det viktigt att villkoren för återlån inte görs så inattraktiva, t. ex. genom räntesättningen på bankernas refinansieringslån i AP-fonden, att det inte längre är intressant för företagen att utnyttja lånen.

Återlånen har varit en för företagen mycket viktig och väl fungerande finansieringskälla. Under de senaste åren har dock flera åtgärder vidtagits som försämrat återlånesystemet för företagen. Räntan på refinansieringslånen knöts fr.o.m. 1980 till statsobligationsräntan, vilket medfört en betydligt högre räntenivå för återlånen än enligt tidigare regler. Vidare har riksbanken – under den tid då likviditetskrav för bankerna alltjämt tillämpades – beslutat att även refinansieringslån skulle omfattas av likviditetskrav. Dessutom inräknas återlånen i den bankutlåning som riksbanken begränsar genom rekommendationer eller utlåningsreglering.

AP-fondens förslag skulle innebära en ytterligare försämring för företagen av återlånesystemet. Bankföreningen avstyrker därför förslaget.

Bankföreningen vill påpeka att den senaste tidens emission av oprioriterade statsobligationer, "riksobligationerna", och liknande lån framöver, kan skapa oklarhet om innebörden av nuvarande lydelse i 15 §. Lydelsen i 15 § andra stycket bör därför ändras till "räntesatsen för senast i Sverige utgivna *tioåriga, prioriterade* statsobligationslån, om ej regeringen fastställt annan räntesats".

Regler om amorteringar

AP-fonden föreslår att återlånens amorteringar fixeras till en bestämd andel per år.

Bankföreningen anser att förslaget skulle medföra en ytterligare försämring för låntagarna. Frihet att säga upp återlånen bör därför även fortsättningsvis föreligga. Åtminstone bör detta gälla vid räntejusteringstillfällena.

Bankföreningen avstyrker därför AP-fondens förslag beträffande amorteringar och förordar att lydelsen i 16 § bibehålles oförändrad.

5.4 Svenska kommunförbundet

Om AP-fondens kreditkapacitet skall utnyttjas på bästa möjliga sätt är det, enligt styrelsens mening, nödvändigt att begränsa refinansieringslånen, eftersom dessa reducerar AP-fondens långfristiga kapital. Enligt fondstyrelserna kan återlånen betraktas som en finansieringsform för bankerna snarare än en lånekälla för t.ex. de avgiftsbetalande företagen, vilket strider mot de ursprungliga intentionerna. Fondstyrelserna föreslår inte att återlånen helt avskaffas men väl en ändrad räntesättning så att AP-fonden inte skall åsamkas förluster på återlånen jämfört med långivning till exempelvis Industrikredit. Styrelsen har därför inte något att invända mot att räntan på de refinansieringslån som fondstyrelserna lämnar till bankerna för deras återlånegivning skall följa den prissättning och de villkor fondstyrelserna tillämpar för långivning till exempelvis Industrikredit. För närvarande är räntesättningen på refinansieringslån lika med räntan för senast utgivna långfristiga statslån.

Bankerna fungerar i återlånesystemet som ett mellanhandsinstitut – de påtar sig kreditrisken och tillgodogör sig en marginal. Hur stor marginal banken tar ut beror på låntagarens förhandlingsposition. Stora företag och eventuellt stora kommuner kan pressa ned marginalen till ett par tiondels procentenheter medan små kommuner torde få betala runt 1 à 1,5 procentenheter. Redan i dagsläget kan således återlånen te sig dyrare för vissa låntagare än direktlån i AP-fonden.

Från och med mars 1983 är bankernas refinansieringslån likviditetsgrundande. Utlåningen räknas också in i bankernas övriga utlåning. Tillämpningen av höga likviditetskvoter och utlåningsrekommendationer har gjort att bankernas benägenhet att bevilja återlån kraftigt minskat hittills i år. Den 22 september i år avskaffades dock likviditetskvotskraven gentemot bankerna, men utlåningsrekommendationerna kvarstår.

För kommunernas del begränsades återlånerätten till 100 mkr. per år från och med 1982. Hittills i år har 3 kommuner utnyttjat återlånen mot 35 kommuner under 1982.

Fondstyrelsernas förslag att kommunernas återstående återlånerätt slopas är närmast att betrakta som en formsak. Förslaget om en mer marknadsanpassad ränta på återlånen torde leda till att återlånen blir mindre attraktiva för kommunerna och även för andra låntagare. Styrelsen har därför inget att erinra mot förslaget.

5.5 Sveriges allmänna hypoteksbank

AP-fonden tar vidare i skrivelsen upp ett förslag om ändring i reglerna för refinansieringslån. Dessa krediter föreslås få mera karaktär av långfristiga investeringskrediter med fri räntesättning och en fix amorteringsplan. Härigenom överges den tidigare principen för räntesättning som innebär att räntan sätts lika med den ränta som gäller för senast utgivna långfristiga statslån, om regeringen ej fastställer annan räntesats. Banken har ingen erinran häremot.

Enligt nuvarande reglemente får en rad finansieringsinstitut – däribland Hypoteksbanken – bevilja återlån i AP-fonden. Det föreslås nu att denna rätt i fortsättningen begränsas till att gälla bankaktiebolag, sparbanker och centralkassor för jordbrukskredit. Om förslaget genomförs förlorar alltså Hypoteksbanken sin tidigare rätt att bevilja återlån. Banken kan konstatera, att den hittills inte beviljat sådana lån eftersom det inte funnits skäl att utnyttja återlånemöjligheten. Under förutsättning att banken även i fortsättningen får tillgång till AP-fondens medel i rimlig omfattning genom upplåning mot obligationer eller reverslån har banken inte någon invändning mot förslaget.

5.6 Sveriges föreningsbankers förbund

SFF tillstyrker förslaget att rätten att bevilja återlån begränsas till affärsbanker, sparbanker och föreningsbanker.

AP-fonden föreslår att räntan på refinansieringslån skall "fastställas av fondstyrelsen". I skrivelsen anges att räntan "skall följa den prissättning och de villkor fondstyrelserna tillämpar för långivning t. ex. industrikredit".

SFF kan konstatera att flera åtgärder vidtagits under senare år som försämrat återlånesystemet för företagen. Så har fr. o. m. 1980 räntan på dessa lån knutits till statsobligationsräntan, vilket medfört en betydligt högre räntenivå för återlånen än enligt tidigare regler. Vidare inräknas återlånen i den bankutlåning som riksbanken begränsar genom rekommendationer eller utlåningsreglering. Slutligen har riksbanken beslutat att även refinansieringslån skulle omfattas av likviditetskrav (som emellertid f. n. inte tillämpas av riksbanken).

AP-fondens förslag skulle innebära en ytterligare försämring för företagen av återlånesystemet. SFF avstyrker därför förslaget.

5.7 SHIO-Familjeföretagen

SHIO-Familjeföretagen finner i huvudsak att de föreslagna förändringarna i AP-fondens reglemente är välmotiverade. Ändringarna verkar i riktning mot flexiblere regler och effektivare förvaltningsformer, vilket bör förbättra konkurrensen på kreditmarknaden och underlätta företagens finansiering.

Det bör dock här påpekas att de föreslagna ändringarna knappast kommer att medföra att de mindre företagen, vilka SHIO-Familjeföretagen representerar, i större utsträckning får tillgång till AP-fondens utlåning. Bland annat har i betänkandet "Kreativ finansiering" (SOU 1983:59), avgivet av utredningen angående de små och medelstora företagens finansiering, påvisats att återlåningsmöjligheterna utnyttjas i liten utsträckning av denna kategori företag.

Vi vill därför i detta sammanhang hänvisa till utredningens förslag för att förbättra särskilt de mindre företagens möjligheter att tillgodogöra sig återlån, nämligen dels att återlåningsrätten ändras så att den får omfatta hela det belopp ett mindre företag inbetalat i ATP-avgifter, dels att refinansieringslån inte inräknas i bankernas likviditetskvot.

Sammanfattningsvis tillstyrker SHIO-Familjeföretagen fondstyrelsernas förslag i skrivelsen men pekar samtidigt på vissa andra åtgärder för att förbättra de mindre företagens möjligheter att låna AP-fondmedel.

5.8 Sveriges Industriförbund

Förbundet avstyrker AP-fondens förslag beträffande ränta och amorteringar på refinansieringslån. Återlåningsrätten infördes för att i viss mån kompensera företagen för den finansiella belastning som inbetalandet av ATP-avgifter innebär. För företagen är rätten att låna tillbaka viss del av ATP-avgifterna av väsentligt intresse. Villkoren för återlånen får då givetvis inte göras så oförmånliga att dessa blir ointressanta för företagen.

Genom olika förändringar av återlånesystemet under senare år har detta redan försämrats. AP-fonden föreslår nu följande lydelse av 15 § i reglementet för Allmänna Pensionsfonden: "Räntesatsen för lån från fondstyrelse till kreditinrättning enligt vad som sägs i första stycket fastställs av fondstyrelsen." Detta innebär att det existerande sambandet mellan återlåneränta och obligationsränta bryts. Fondens förslag att räntan för långivning till Industri kredit skall vara normgivande för räntan på återlånen innebär ökade räntekostnader för företagen. Sveriges Industriförbund motsätter sig därför detta förslag liksom den föreslagna skärpningen av amorteringsbestämmelserna.

