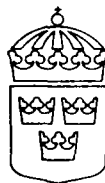


Finansutskottets yttrande

1987/88:2 y

om ändringar i reglementet för allmänna pensionsfonden, m.m. (prop. 1987/88:11)



FiU
1987/88:2 y

Till näringsutskottet

Näringsutskottet har den 17 november beslutat bereda finansutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1987/88:11 om ändringar i reglementet för allmänna pensionsfonden, m.m. jämte de med anledning av propositionen väckta motionerna 1987/88:N1 av Carl Bildt m.fl. (m), 1987/88:N2 av Olof Johansson m.fl. (c), 1987/88:N3 av Lars Werner m.fl. (vpk), 1987/88:N4 av Christer Eirefelt m.fl. (fp) och 1987/88:N5 av Alf Svensson (c).

Finansutskottet vill med anledning härav anföra följande.

Sparandet i AP-fonderna

I den långtidsutredning (SOU 1987:3) som publicerades våren 1987 konstaterades att det år 1995 behövs ett stabilt överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande. Utredningens utgångspunkt är att bytesbalansens saldo skall vara positivt. För att kunna expandera ekonomin och trygga sysselsättningen med bibehållen balans i utrikesbetalningarna krävs att industrin byggs ut. Denna utbyggnad måste finansieras. Detta torde medföra en viss nedgång i företagets finansiella sparande. Samtidigt är, enligt utredningen, en viss uppgång i hushållens finansiella sparande möjlig till följd av den goda inkomstutveckling som ligger i utredningens balansalternativ. Denna förbättring är emellertid inte tillräcklig. Därför måste också den offentliga sektorns sparande fortsätta att förbättras.

Sedan utredningen publicerades har den bedömning av hushållssparandet för 1987, 1988 och 1989 som långtidsutredningen utgått ifrån visat sig vara väl optimistisk. De prognoser som konjunkturinstitutet och finansdepartementet publicerat under hösten 1987 visar på ett lägre privat finansiellt sparande. Det innebär ett större krav på offentligt sparande för att upprätthålla en positiv balans i utrikesbetalningarna.

I de kalkyler som gjorts i långtidsutredningen över socialförsäkringssektorns finansiella sparande har utgångspunkten varit, liksom för offentliga sektorn i övrigt, oförändrade avgifter för åren framöver från den nivå riksdagen beslutat, samtidigt som utbetalningarna har skrivits fram med hänsyn tagen till existerande regler och demografiska faktorer. Resultatet av dessa beräkningar visar ett kontinuerligt fallande sparande för socialförsäkringssektorn. Denna nedgång i sparandet förklaras av det försämrade relativa sparandet i ATP-systemet. Det framgår också av kalkylerna att denna problematik, även under gynnsamma ekonomiska betingelser, ytterli-

gare förvärras bortom den tidshorizont utredningens kalkyler täcker.

Ett viktigt motiv som återopades när AP-fonden bildades var att avsättningarna till fonden skulle kompensera den nedgång i hushållssparandet som befarades bli följden när hela systemet infördes. Av detta skäl och för att undvika återkommande anpassningar av avgiftsuttaget byggdes det under systemets två första decennier upp en betydande reserv. Avgifterna översteg under denna period utbetalningarna. Fonden kan endast användas till att utjämna inkomstunderskott under vissa perioder i systemet. Långtidsutredningens kalkyler tyder dock på att sparandet i systemet – om ingenting görs – kommer att försämrats. Utredningen drar av detta slutsatsen att statsbudgeten måste förstärkas kraftigt.

Utskottet anser dock, i likhet med vad som anförts av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret, att mycket talar för att det positiva finansiella sparandet som krävs i den offentliga sektorn – för finansiell balans i den svenska ekonomin – bör ske i AP-fonden. Det skulle innebära att AP-fonden kan bibehålla sin funktion som buffert vid svängningar av tillfällig natur i avgiftsinkomster och pensionsutbetalningar. För detta krävs att ATP-systemets inkomster förstärks. Det är därför nödvändigt att avgifterna höjs. Det skulle emellertid kunna inkräkta på löneutrymmet och försvåra en dämpning av pris- och lönestegringarna, vilket utskottet anser vara en av de mest angelägna uppgifterna för den ekonomiska politiken de närmaste åren. Den absolut viktigaste förutsättningen för att kunna klara framtidens pensionsutbetalningar är att ekonomin i stort utvecklas balanserat och med tillväxt. Utskottet redovisar utförligt förslag till inriktning av en sådan politik i annat sammanhang (FiU 1987/88:5 om den ekonomiska politiken på medellång sikt).

Behovet av ökade arbetsgivaravgifter och därmed in-teckningar av löneökningstrymmet kan minskas om AP-fonden ges utvidgade placeringsmöjligheter som kan förbättra avkastningen på dess kapital. Det är mot den bakgrunden som förslagen i proposition 1987/88:11 om ändringar i reglementet för allmänna pensionsfonden, m.m. skall ses.

Förvärv av fast egendom

I propositionen föreslås att första–tredje fondstyrelserna skall få möjlighet att förvärva fast egendom eller samtliga aktier i fastighetsbolag upp till en viss andel, 5 %, av fondens tillgångar.

I motion N1 (m) yrkas avslag på förslaget med motiveringen att fonden inte kan förväntas missgynnas av att den avstår från vissa slags placeringar. I ett långsiktigt perspektiv utjämnas nämligen avkastningsskillnaderna genom att kapitalmarknaden fungerar effektivt. Fonderna saknar dessutom enligt motionärerna förutsättningar att ta ett aktivt ägaransvar för fastigheterna.

I motion N4 (fp) accepteras att fonderna får göra långsiktiga placeringar i fast egendom. Däremot avvisas förslaget att fonderna skulle få köpa fastigheter via indirekt ägande av fastighetsbolag. Det skulle kunna leda till att fonderna förvärvar företag med även annan verksamhet än att förvalta fast egendom.

I motion N5 (c) avvisas förslaget om möjlighet att placera medel i fast egendom. Motionären anser att passivt institutionellt ägande av bostadsfastigheter inte bör uppmuntras. Förslaget driver upp fastighetspriserna.

Enligt utskottets mening bör ett genomförande av propositionens förslag bidra till att öka avkastningen på det i fonderna placerade kapitalet. Det är riktigt som framhålls i såväl propositionen som i motionerna att fastigheter normalt ger en mycket låg direktavkastning, men sett över en längre tid har värdeutvecklingen varit sådan att de totalt sett gett en mycket gynnsam avkastning. Det är sannolikt att detta kommer att gälla även i framtiden. Som nämns i propositionen har de enskilda försäkringsbolagen denna möjlighet och de har förvärvat betydande fastighetstillgångar. Det är genom att alla aktörer på kapitalmarknaden får möjlighet att göra ändamålsenliga placeringar som marknaden fungerar effektivt och inte genom att, såsom förordas i motion N1 (m), lägga särskilda restriktioner på de största placerarna.

Utskottet ser inte från sina utgångspunkter anledning att behandla frågan om huruvida placeringar i fast egendom bör ske direkt eller indirekt genom ägande av fastighetsbolag.

Utskottet tillstyrker med det anförda för sin del propositionens förslag. Det innebär att utskottet från sina utgångspunkter avstyrker motionerna N1 (m) yrkande 1 i berörd del, N4 (fp) yrkande 3 och N5 (c) yrkande 1 i berörd del.

Utskottet kan inte heller från sina utgångspunkter tillstyrka yrkande 3 i motion N2 (c) att riksdagen genom uttalande skall binda fondstyrelsernas placeringar till vissa geografiska områden. Det skulle kunna motverka det uttalade syftet att nå en totalt sett gynnsam avkastning.

Direktlån till bolag och ekonomiska föreningar

I propositionen föreslås att första-tredje fondstyrelserna skall få möjlighet att lämna direktlån till bolag och föreningar utan borgensförbindelse av staten, av kommun eller därmed jämförlig samfällighet. Sådan utlåning får dock enligt förslaget inte överstiga 5 % av anskaffningsvärdet av de tillgångar som varje fondstyrelse förvaltar.

I motionerna N1 (m), N4 (fp) och N5 (c) yrkas att riksdagen avslår detta förslag. Motionärerna ifrågasätter om fonderna kan höja sin avkastning genom att bedriva direktlåneverksamhet. Det kommer att kräva en mer omfattande administration för att fonderna skall kunna göra kredit- och säkerhetsbedömningar. Förlustriskerna gör att graden av säkerhet för placeringar undergrävs. Lånen kan också enligt motionärerna leda till att styrelserna får ett oacceptabelt inflytande över näringslivet.

Finansutskottet anser att förslaget om direktlån till bolag och föreningar är en anpassning till de förhållanden som i dag råder på marknaden. Avregleringen på kreditmarknaden har bidragit till att återlånen minskat. Det är därför naturligt att nya finansieringsformer skapas som är bättre anpassade till dagens marknadssituation. Det skulle också innebära att förutsättningarna blir mer jämställda med dem som gäller för försäkringsbolagen.

Farhågorna att direktlån till företag medför ökade administrationskostnader för fonden får inte överdrivas. De företag som kan komma i fråga är

större företag som har obligationsmarknaden som alternativ. Det kommer sannolikt att bli fråga om ett begränsat antal lån uppgående till stora belopp. För kreditbedömning och kredituppföljning torde tillgänglig expertis kunna utnyttjas.

Förslaget kan komma att leda till stora förändringar i konkurrensen på marknaden. Det ligger dock i fondstyrelsernas intresse att hantera de nya möjligheterna med stor försiktighet så att störningar på marknaden undviks.

Den avreglering av kreditmarknaden som redan skett och den pågående expansionen inom penningmarknaden har redan medfört stora förändringar. Den har inneburit att placerarnas verksamhet förskjutits från en sektorfördelad nettokreditgivning till en förmögenhetsförvaltning baserad på överväganden om risk och förväntad avkastning för skilda slag av tillgångar.

Utskottet anser i likhet med vad riksbanksfullmäktige anför att direktlånen inte är avsedda att ersätta den finansiering av bostäder som i dag sker genom bostadsinstituten.

Utskottet tillstyrker för sin del propositionens förslag om direktlån och avstyrker därmed i berörd del yrkande 1 i motion N1 (m), yrkande 2 i motion N4 (fp) och i berörd del yrkande 1 i motion N5 (c).

Placering av likvida medel, handel med riskkapitalinstrument och förvärv av andelar i kommanditbolag

I propositionen föreslås att fjärde fondstyrelsen och löntagarfondstyrelserna skall ha rätt att placera fondmedel i värdepapper med hög likviditet, avsedda för den allmänna marknaden, i standardiserade köp- och säljoptioner avseende aktier samt som riskkapital i svenska kommanditbolag.

I motion N1 (m) yrkas avslag på dessa förslag. Att låta löntagarfonderna handla med optioner skulle enligt motionärerna bara öka riskerna för att fondernas ofta oprofessionella ledning och styrelse skulle göra sådana affärer att fondernas tillgångar kommer i fara. Tills riksdagen kan fatta beslut om avveckling av löntagarfonderna är det väsentligt att de medel de förvaltar skyddas. Inte heller den fjärde fondstyrelsen bör enligt motionärerna få handla med optioner.

I motion N4 (fp) anføres att man motsätter sig alla förslag avseende löntagarfonderna som bidrar till att deras medel ökar så att de i ännu större grad kan köpa upp svenska företag.

I motionerna N2 (c) och N5 (c) accepteras förslagen i den del de avser fjärde AP-fonden men avvisas i den del de avser löntagarfonderna.

I motion N3 (vpk) avvisas förslaget att fonderna skall få möjlighet att placera i riskkapitalinstrument som optioner. Förslagen leder inte till någon förändring av det ekonomiska systemet. Ett nytt fondsystem bör utvecklas i stället, anser motionärerna.

Som utskottet anför inledningsvis är det angeläget att fondstyrelserna ges möjlighet att placera sina medel så att de ger en god avkastning. Detta kräver att fonderna kan agera med de instrument som är allmänt förekommande på marknaden. Det torde t.ex. numera vara ganska vanligt att avtal om aktieköp innefattar någon form av optionsavtal. Det skulle minska fondernas möjligheter att kurssäkra sina affärer om fonderna inte skulle få ingå optionsavtal

avseende aktier. Det är enligt utskottets mening rimligt att fondstyrelserna har samma förutsättningar för sin verksamhet som andra placerare redan har. Utskottet vill, i likhet med föredragande statsrådet i propositionen, understryka att syftet med fondstyrelsernas engagemang i optionshandeln givetvis är att begränsa riskerna. Instrumenten får inte användas på ett sådant sätt att riskerna på fondstyrelsernas placeringar ökar.

Utskottet anser således från sina utgångspunkter att näringsutskottet bör avstyrka motionerna N1 (m) yrkande 1 i berörd del, N2 (c) yrkande 1, N3 (vpk) yrkande 2 samt N5 (c) yrkande 1 i berörd del.

Ramen för innehav av utländska värdepapper

I propositionen föreslås att ramen för fjärde fondens utlandsplaceringar behålls till 1 % av tillgångarna.

I motion N2 (c) och i motion N5 (c) yrkas att ramen i enlighet med fjärde fondstyrelsens förslag utvidgas till 2 %.

Finansutskottet anser i likhet med föredragande statsrådet att det nu inte finns tillräckliga skäl för att föreslå en förändring av fjärde fondstyrelsens möjligheter att köpa utländska aktier. En sådan bör anstå tills en utvärdering kan göras av den utökning av möjligheterna för svenska placerare att förvärva utländska aktier som riksbanken aviserade den 12 november 1987.

Utskottet avstyrker därmed motion N2 (c) yrkande 4 och N5 (c) yrkande 2.

Placering av ytterligare pensionsmedel i aktier och riskkapitalinstrument (en femte AP-fond)

I propositionen aviseras att regeringen senare skall föreslå att en ny fondstyrelse skall inrättas av samma typ som fjärde fondstyrelsen för att placera ytterligare AP-fondmedel i aktier och i vissa riskkapitalinstrument. Man bör av marknadsskäl inte låta fjärde fondstyrelsens andel av aktiemarknaden bli särskilt mycket större, anför det i propositionen.

Detta förslag skall enligt motionerna N1 (m), N2 (c) och N4 (fp) inte genomföras. Det offentliga ägandet på aktiemarknaden är redan stort. Det innebär enligt motionärerna en ökad politisk kontroll av näringslivet och hämmar den ekonomiska tillväxten.

Även i motion N3 (vpk) anför det att en femte AP-fond inte bör inrättas. AP-fondens inriktning måste förändras i grunden. Löntagarfonderna bör omvandlas till samhällsfonder och bl.a. användas för att befrämja samhälls-ekonomiska målsättningar, främja regional balans, stödja löntagarkollektiva företag och nya samhällliga industrier, motverka transnationalisering och industriutflyttning m.m.

Utskottet anser, som framgått, att starka skäl talar för att åtgärder vidtas som kan bidra till att öka avkastningen på AP-fondens medel. De medel som tillförts fjärde AP-fonden har förvaltats på ett effektivt sätt och därmed bidragit till att stärka AP-fondsystemet. Utskottet har därför från sina utgångspunkter inte något att erinra mot att ytterligare en sådan fond inrättas. Huruvida det bör ske genom den nuvarande fjärde fondstyrelsen eller genom en ny fondstyrelse ankommer på näringsutskottet att bedöma.

Utskottet avstyrker för sin del motionerna N1 (m) yrkande 2, N2 (c) yrkande 2 samt N4 (fp) yrkande 1.

Utskottet vill med anledning av motion N3 (vpk) anföra att AP-fondsystemet inkl. löntagarfonderna bör bestå i sin nuvarande form. De kan naturligtvis som framgår av propositionen utvecklas i vissa avseenden. Att helt omvandla dem i den riktning motionärerna föreslår skulle innebära att en väsentlig del av ATP-systemet förändras och i vissa stycken spolieras. Det kan utskottet inte acceptera. Utskottet avstyrker därför motion N3 (vpk) yrkande 1.

Övriga frågor

Riksdagens insyn i fondförvaltningen

I propositionen föreslås att den granskning som riksdagen gör av fjärde fondstyrelsens årsredovisning skall utsträckas till att avse samtliga fondstyrelser. Fondernas medel skall inom ramen för vad som är förenligt med den allmänna ekonomiska politiken och med beaktande av kreditmarknadens funktionssätt förvaltas på ett sådant sätt att de blir till största möjliga nytta för försäkringen för tilläggspension. I samband med att kompletteringspropositionen föreläggs riksdagen brukar regeringen också redovisa sin bedömning av den ekonomiska politiken i en reviderad finansplan. Enligt föredragandens mening vore det naturligt att riksdagen i detta sammanhang får möjlighet att ta ställning också till fondstyrelsernas verksamhet. Fondmedlen representerar en inte oväsentlig del av kapitalflödet i samhällsekonomin och det är därför viktigt att förvaltningen av dessa medel kommer att diskuteras i ett sammanhang där de rätteligen hör hemma.

Finansutskottet vill med anledning härav anföra att det av den redovisning av fondstyrelsernas verksamhet som skall lämnas till riksdagen under våren, bör framgå vilket behov som föreligger att anpassa ATP-avgiftsuttaget till utbetalningarna. Det är naturligt att riksdagen med utgångspunkt i bedömningarna av den ekonomiska utvecklingen och inriktningen av den ekonomiska politiken tar ställning till det framtida avgiftsuttaget redan under vårsessionen. Detta bör enligt utskottets mening göras samlat i ett sammanhang. Det vore med tanke på arbetsbelastningen i kammaren under riksmötets slutskede önskvärt att detta kunde ske redan under april eller senast i mitten av maj. Det skulle i så fall kräva att redogörelsen lämnades till riksdagen redan den 1 april.

Fondstyrelsernas demokratiska förankring

Förslaget om utseende av fondstyrelsernas ledamöter föranleder inte någon erinran från utskottets sida.

Redovisning efter reala principer

Finansutskottet tillstyrker från sina utgångspunkter att fondstyrelsernas förvaltningsberättelser kompletteras med en redovisning efter reala principer. En balansräkning efter sådana principer torde ge ett bättre uttryck för det långsiktiga avkastningskravet.

På finansutskottets vägnar

Arne Gadd

Närvarande: Arne Gadd (s), Anne Wibble (fp), Roland Sundgren (s), Lars Tobisson (m), Christer Nilsson (s), Rune Rydén (m), Iris Mårtensson (s), Lisbet Calner (s), Filip Fridolfsson (m), Gunnar Björk (c), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Arne Kjörnsberg (s), Margitta Edgren (fp), Leif Marklund (s) och Gunvor Norberg (c).

Avvikande meningar

1. Sparandet i AP-fonderna

Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 1 börjar med rubriken "Sparandet i AP-fonderna" och på s. 2 slutar med "skall ses" bort ha följande lydelse:

AP-fonderna

ATP-systemet är ett s.k. fördelningssystem. Det finns därmed inget strikt samband mellan vad en person betalat in i avgifter och storleken på hans pension. Någon fondering av medel behöver egentligen inte göras, eftersom pensionerna betalas med avgifter som samtidigt flyter in från den förvärsarbetande generationen. Under en uppbyggnadsperiod skapades emellertid en fond. Det finns dock inte någon koppling mellan fondens storlek eller mellan förräntningen av medlen i AP-fonden och de framtida pensionsutbetalningarna.

AP-fonden har fått två huvudsyften: dels att i kollektiv form svara för en stor del av sparandet i ekonomin, dels att stärka det statliga och fackliga inflytandet i näringslivet. Enligt utskottets mening är inte någon av funktionerna önskvärd.

I Sverige har sparandet alltmera förskjutits från individuellt sparande till kollektivt sparande. Den privata sparkvoten är negativ, dvs. hushållen konsumerar för mer än de tjänar. Det är en allvarlig företeelse.

Allmänna pensionsfonden utgör en oerhörd koncentration av inflytande. Ingen annan institution kan jämföras med AP-fonden beträffande tillgångar. Första-tredje fondstyrelserna disponerar över ca 280 miljarder kronor. Tillsammans utgör den fjärde AP-fondstyrelsen och de fem löntagarfondstyrelserna en inflytelserik grupp på den svenska aktiemarknaden. Vid årsskiftet hade den fjärde fondstyrelsen tillgångar värderade till 12,13 miljarder kronor, därav 11,25 miljarder i form av aktier. Detta gör den fjärde fondstyrelsen till en av de absolut största ägarna på den svenska aktiemarknaden.

Avkastningen på AP-fondens tillgångar anges i propositionen som ett av de grundläggande problemen i systemet. Det är enligt utskottets mening inte

riktigt. Fondens avkastning är som nämnts inte avgörande för möjligheten att betala ut framtida pensioner.

Problemet är i stället att vi för att trygga framtidens pensioner måste ha en god ekonomisk tillväxt i Sverige. Ökad tillväxt innebär att belastningen för de arbetande generationerna att finansiera pensionerna blir mindre.

För att åstadkomma en ökad tillväxt måste skattepolitiken ändras så att arbete och privat sparande stimuleras. Men de åtgärder som föreslås i propositionen kommer att minska tillväxten. Varje ökning av den politikerstyrda ekonomin, som i detta fall en utvidgning av fondkomplexet, minskar effektiviteten och framtidstron inom näringslivet. Det innebär därmed också ett hot mot framtidens pensioner.

2. Sparandet i AP-fonderna

Hans Petersson i Hallstahammar (vpk) anser att den del av utskottets yttrande på s. 2 som börjar med "Utskottet anser," och slutar med "skall ses" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser dock, i likhet med vad som anförts av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret, att mycket talar för att det positiva finansiella sparandet som krävs i den offentliga sektorn – för finansiell balans i den svenska ekonomin – bör ske i AP-fonden. Det skulle innebära att AP-fonden kan bibehålla sin funktion som buffert vid svängningar av tillfällig natur i avgiftsinkomster och pensionsutbetalningar. För detta krävs att ATP-systemets inkomster förstärks. Det är därför nödvändigt att avgifterna höjs. Även andra finansieringskällor kan användas som t.ex. särskild ATP-avgift (skatt) på spekulation, t.ex. aktier, optioner m.m. En sådan finansiering har dessutom fördelen att det skulle bidra till att försvåra finans- och spekulationsverksamhet.

3. Förvärv av fast egendom

Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anser att den del av utskottets yttrande på s. 3 som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "gynnsam avkastning" bort ha följande lydelse:

Förslaget bygger på antagandet att fondstyrelserna genom denna form av placeringar skulle kunna höja avkastningen på det kapital de förvaltar. Men fastigheter ger normalt mycket låg direkt avkastning. Mot bakgrund av den värdestegring som skett kan man möjligtvis säga att det under ett antal år varit fördelaktigt att äga fastigheter. Det finns emellertid inte något som visar att placeringar i fastigheter i framtiden skulle uppvisa bättre totalavkastning än andra placeringar.

På lång sikt finns det snarast anledning att anta att avkastningen av olika slags placeringsobjekt, efter justering för skilda riskgrader, blir lika. I ett långsiktigt perspektiv kommer nämligen avkastningsskillnader att utjämnas, eftersom mera kapital strömmar till högavkastande placeringsobjekt och därmed sänker avkastningen.

Eftersom AP-fondernas placeringar är långsiktiga, kan man förvänta sig

att fonden inte missgynnas av att avstå från vissa slags placeringar. Så fort något blir känt som förändrar den förväntade framtida avkastningen av ett slags placeringar kommer kapitalmarknadens aktörer att agera, så att skillnaderna elimineras.

Om det således egentligen inte finns någon anledning för fondstyrelserna att köpa fast egendom, finns det däremot enligt utskottet goda skäl för att fondstyrelserna inte skall bli fastighetsägare. För att kunna tillgodogöra sig eventuell värdeökning skulle fondstyrelserna vara tvungna att förhållandevis ofta sälja och köpa fastigheter.

Att äga fastigheter innebär att man tar ett aktivt ansvar för egendomen. Även om regeringen förutser att förvaltningsbolag kommer att förvalta fastigheterna, återstår likväl ett ägaransvar som fondstyrelserna inte har förutsättningar för.

AP-fondens inträde på fastighetsmarknaden kommer att medföra höjda fastighetspriser. Det finns vidare en risk för att fondstyrelserna engagerar sig i fastighetsprojekt av politiska skäl.

Utskottet avstyrker med det anförda propositionens förslag och motion N2 (c) yrkande 3 samt tillstyrker motion N1 (m) yrkande 1 i berörd del. Det innebär att också yrkande 3 i motion N4 (fp) och yrkande 1 i berörd del i motion N5 (c) är tillgodosedda.

4. Förvärv av fast egendom

Anne Wibble och Margitta Edgren (båda fp) anser att den del av utskottets yttrande på s. 3 som börjar med "Utskottet ser" och slutar med "berörd del" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening finns det emellertid anledning att ställa sig tveksam till att låta fonderna få köpa fastigheter via indirekt ägande av fastighetsbolag. Det förekommer att fastighetsbolag även bedriver annan verksamhet. Det skulle således kunna komma att medföra att fonderna kom att placera medel på sätt som inte medges i pensionsreglementet. Utskottet ser inte skäl att medge sådana placeringar och yrkar att propositionen avslås i denna del. Utskottet tillstyrker med detta motion N4 (fp) yrkande 3. Motionerna N1 (m) yrkande 1 och N5 (c) yrkande 1 i berörda delar avstyrks dock av utskottet.

5. Förvärv av fast egendom

Gunnar Björk och Gunvor Norberg (båda c) anser att den del av utskottets yttrande på s. 3 som börjar med "Utskottet kan" och slutar med "gynnsam avkastning" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser emellertid att AP-fonderna inte bör medverka till att öka koncentrationseffekterna med sina fastighetsköp. Det är angeläget att förvärven ges en balanserad geografisk fördelning. Vad utskottet nu anfört om inriktningen av fastighetsköp bör näringsutskottet med anledning av motion N2 (c) yrkande 3 föreslå riksdagen att som sin mening ge regeringen till känna.

6. Direktlån till bolag och ekonomiska föreningar

FiU 1987/88:2 y

Anne Wibble (fp), Lars Tobisson (m), Rune Rydén (m), Filip Fridolfsson (m) och Margitta Edgren (fp) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med "Finansutskottet anser" och på s. 4 slutar med "motion N5 (c)" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser i likhet med motionärerna att det kan ifrågasättas om fonderna verkligen skulle kunna öka sin avkastning genom att ge direktlån till företag. Det bör noteras att det inte ställs några särskilda krav på säkerhet för lånen. Fonderna måste således göra en kredit- och säkerhetsbedömning. Detta kommer att öka fondernas kostnader oavsett om man anlitar utomstående expertis eller bygger upp en egen administration. På sikt kan även kreditförluster uppkomma.

Lånen skulle ändra fondernas karaktär av pensionsmedelsförvaltare med placeringar i instrument med mycket hög grad av säkerhet.

En stor remissopinion anser att fondstyrelserna inte skulle kunna förmedla kapital effektivare än bankerna. Tillkomsten av en ny stor långivare kommer emellertid att kraftigt påverka kreditmarknadens struktur. Det finns också en risk att AP-fondernas styrelser får ett oacceptabelt inflytande över de företag till vilka de lånat ut stora belopp. Det finns som utskottet ser det inte skäl att vidga fondernas inflytande i det privata näringslivet. Utskottet anser från sina utgångspunkter att näringsutskottet bör tillstyrka motionerna N1 (m) yrkande 1 i berörd del, N4 (fp) yrkande 2 och N5 (c) yrkande 1 i berörd del.

7. Placering av likvida medel, handel med riskkapitalinstrumenten och förvärv av andelar i kommanditbolag

Anne Wibble (fp), Gunnar Björk (c), Margitta Edgren (fp) och Gunvor Norberg (c) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Som utskottet" och på s. 5 slutar med "berörd del" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening bör löntagarfonderna avvecklas. Det finns därför inte skäl att vidga deras möjligheter att göra placeringar. Utskottet anser därför att propositionens förslag i denna del bör avstyrkas av näringsutskottet, vilket innebär att motionerna N2 (c) yrkande 1 och N5 (c) yrkande 1 i berörd del bör tillstyrkas av näringsutskottet. Därmed tillgodoses också de önskemål som framförs i motion N4 (fp).

Utskottet godtar att vissa ändringar görs i reglementet för fjärde fondstyrelsen. Det förefaller rimligt att fjärde fondstyrelsen får möjlighet att utnyttja de placeringsmöjligheter som marknaden erbjuder. Syftet med fondstyrelsens engagemang i optionshandeln är givetvis att begränsa riskerna. Instrumenten får inte användas på ett sådant sätt att riskerna för fondstyrelsernas placeringar ökar. Utskottet avstyrker således motionerna N1 (m) yrkande 1 i berörd del och N3 (vpk) yrkande 2.

8. Placering av likvida medel, handel med riskkapitalinstrument och förvärv av andelar i kommanditbolag

Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Som utskottet" och på s. 5 slutar med "berörd del" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill anföra att handeln med optioner är ett viktigt inslag på en väl fungerande värdepappersmarknad. Väl avvägda optionsaffärer fungerar som en försäkring mot sjunkande kurser. Det finns också möjligheter att göra mycket stora vinster samtidigt som riskerna ökar.

Utskottet instämmer i de farhågor som anförs i motion N1 (m) för att låta löntagarfonderna handla med optioner. Det skulle bara öka riskerna för att fondernas ofta oprofessionella ledning skulle göra sådana affärer att fondernas tillgångar kommer i fara.

Tills riksdagen kan fatta beslut om avveckling av löntagarfonderna är det väsentligt att de medel de förvaltar skyddas. Ej heller den fjärde fondstyrelsen bör få handla med optioner.

Utskottet avstyrker således propositionens förslag och tillstyrker motion N1 (m) yrkande 1 i berörd del. Det innebär att motionerna N2 (c) yrkande 1, N3 (vpk) yrkande 2 samt N5 (c) yrkande 1 till vissa delar är tillgodosedda.

9. Placering av likvida medel, handel med riskkapitalinstrument och förvärv av andelar i kommanditbolag

Hans Petersson i Hallstahammar (vpk) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Som utskottet" och på s. 5 slutar med "berörd del" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening bör inte AP-fondernas engagemang i privata företag fördjupas ytterligare. Fjärde fondstyrelsen och löntagarfonderna har inte, på det sätt utskottet ansett önskvärt, lyckats bidra till att förändra det ekonomiska systemet. De har snarare förstärkt sambandet mellan staten och det privata kapitalet. Fonderna har inte heller medfört större makt för de anställda eller några positiva sysselsättningseffekter.

Det är inte förvånande att fonderna misslyckats med att öka samhällets och de anställdas inflytande över företagen. Fondernas medel har använts för aktieköp i etablerade privata börsföretag. En stor del av medlen har använts till finansiering av företag med omfattande kapitalexport och en stor del av sin sysselsättning utomlands.

Fonderna har opererat på marknaden på samma sätt som andra aktieägare. Huvudmålet har varit att skapa högsta möjliga förräntning av kapitalet vilket snarare förstärker än förändrar det ekonomiska systemet. Utskottet ser mot denna bakgrund inte skäl att låta fonderna i än högre grad, genom optionsinstrument m.m., vara med och spela med i detta spel.

Utskottet avstyrker därför propositionens förslag i denna del och föreslår att näringsutskottet tillstyrker motion N3 yrkande 2. Det innebär att också

berörda delar av yrkande 1 i motion N1 (m), yrkande 1 i motion N2 (c) samt yrkande 1 i motion N5 (c) blir tillgodosedda.

FiU 1987/88:2 y

10. Ramen för innehav av utländska värdepapper

Anne Wibble (fp), Gunnar Björk (c), Margitta Edgren (fp) och Gunvor Norberg (c) anser att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Finansutskottet anser" och slutar med "yrkande 2" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att målet för AP-fondernas placeringspolitik måste vara att erhålla god och säker avkastning på pensionssparandet. Ett sätt att minska riskerna är att sprida aktieplaceringarna till flera länder. Utskottet tillstyrker därför att fjärde AP-fonden bör få utöka ramen för sina utlandsplaceringar från nuvarande 1 % till 2 %. Detta kräver enligt utskottet att också valutaregleringen i dessa avseenden avskaffas.

Utskottet tillstyrker med det anförda motion N2 (c) yrkande 4 och N5 (c) yrkande 2.

11. Ramen för innehav av utländska värdepapper

Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anser att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Finansutskottet anser" och slutar med "november 1987" bort ha följande lydelse:

Finansutskottet ser för sin del inte några skäl att nu ändra fjärde fondstyrelsens möjligheter att köpa utländska aktier.

12. Placering av ytterligare pensionsmedel i aktier och riskkapitalinstrument (en femte AP-fond)

Anne Wibble (fp), Lars Tobisson (m), Rune Rydén (m), Filip Fridolfsson (m), Gunnar Björk (c), Margitta Edgren (fp) och Gunvor Norberg (c) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Utskottet anser" och på s. 6 slutar med "N3 (vpk) yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Det finns för närvarande sex stora offentliga institutioner med uppgift att placera medel på aktiemarknaden – fjärde fondstyrelsen och de fem löntagarfonderna. Genom att inrätta en ny, femte fondstyrelse kommer AP-fondsystemet att inom en snar framtid ha en placeringskapacitet som uppgår till mer än 10 % av det samlade börsvärdet. Det är tillräckligt för att kunna kontrollera flertalet av Sveriges största börsnoterade företag. Det innebär således en kraftig maktkoncentration.

Utskottet anser att det offentliga ägandet på aktiemarknaden redan är för stort. Det främjar inte företagen eller effektiviteten i ekonomin att med hjälp av skatter och avgifter från företagen bygga upp stora offentliga fonder och placera medlen på aktiemarknaden. Det finns därför inte skäl att inrätta en ny fond för offentliga aktie- och företagsköp. I stället bör det offentliga ägandet minskas genom en avveckling av löntagarfonderna.

Utskottet anser att näringsutskottet med anledning av motionerna N1 (m)

yrkande 2, N2 (c) yrkande 2 och N4 (fp) yrkande 1 bör föreslå att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att något förslag om en ny femte fondstyrelse för aktieköp inte bör föreläggas riksdagen.

FiU 1987/88:2 y

13. Placering av ytterligare pensionsmedel i aktier och riskkapitalinstrument (en femte AP-fond)

Hans Petersson i Hallstahammar (vpk) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Utskottet anser" och på s. 6 slutar med "N3 (vpk) yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser i likhet med vad som anförs i motion N3 (vpk) att AP-fondssystemet bör förändras i grunden. Frågan om en fjärde eller femte fond är ovidkommande. Den viktiga frågan gäller hur ett fondsystem skall utformas, som verkligen har udden riktad mot storfinansens makt – ett fondsystem, som tjänar en självständig politik i de lönarbetandes kollektiva intresse och inte binder upp dem vid de villkor det borgerliga samhället sätter upp.

En utgångspunkt måste vara att fonderna inte ensamma kan dominera försöken att skapa en motpol till den kapitalistiska maktstrukturen. De måste vara en del av en mer omfattande strategi syftande till att genombryta storkapitalets ledande ställning i samhället. Därför är det nödvändigt att även överföra storbankerna i samhällelig ägo. Det är också nödvändigt att nationalisera stiftelser och investmentbolag. Fonderna måste också kombineras med en skatte- och fördelningspolitik, som angriper de oförtjänta och spekulativa värde- och förmögenhetsökningarna, och som stärker sådana offentliga verksamheter, vilka har betydelse för de breda folklagens levnadsförhållanden.

Löntagarfonderna tillhör en av de kapitalkällor som skulle kunna omvandlas och utgöra grunden för ett fondsystem som satte samhällsintresset främst – samhällsfonder.

Utskottet anser i likhet med vad som anförs i motion N3 (vpk) att samhällsfonder bör inrättas för att i första hand inriktas på att genomföra ett långsiktigt program för nyindustrialisering i nationell skala. När det privata storkapitalet i så hög grad undandrar sig denna uppgift, måste de lönarbetande själva påtaga sig den. Fonderna skall med denna inriktning i första hand sättas in för att stärka och utveckla den offentligägda och kooperativa industrin för att ge denna rollen av spjutspets i den fortsatta industriella utvecklingen. Fonderna skall alltså inte uppträda som aktieköpare i privatföretag på den privata aktiemarknadens villkor och med acceptering av de ramar, som det kapitalistiska näringslivets ledande krafter redan dragit upp.

Målsättningen för hela AP-fondssystemet, och löntagarfonderna i synnerhet, är att vara ett verktyg för att förskjuta maktförhållandena i samhället till de arbetandes fördel. Följande målinriktning bör därför gälla:

a) Fonderna skall främja samhällsekonomiska målsättningar.

b) Fonderna skall främja regional balans, med arbete, service och en god miljö i alla delar av landet.

c) Fonderna skall stödja löntagarkollektiva företag och nya samhällsliga industrier. FiU 1987/88:2 y

d) Fonderna skall aktivt motverka transnationalisering och industriutflytning.

Med denna inriktning kan det nuvarande näringslivsanpassade löntagarfonds-systemet omvandlas till ett system med samhällsfonder.

Finansutskottet anser att riksdagen med anledning av motion N3 (vpk) yrkande 1 hos regeringen bör begära ett förslag till ny inriktning av AP-fonds-systemet och löntagarfonds-systemet i enlighet med vad utskottet här anfört.

14. Övriga frågor. Riksdagens insyn i fondförvaltningen, fondstyrelsernas demokratiska förankring samt redovisning efter reala principer

Anne Wibble (fp), Lars Tobisson (m), Rune Rydén (m), Filip Fridolfsson (m), Gunnar Björk (c), Margitta Edgren (fp) och Gunvor Norberg (c) anser att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Finansutskottet vill" och slutar med "långsiktiga avkastningskravet" bort ha följande lydelse:

Utskottet noterar att regeringen i propositionen avvisar förslaget från riksrevisionsverket (RRV) att inrätta en särskild nämnd med uppgift att ta ställning till om ett visst handlande är förenligt med intentionerna i fondreglementet och i övrigt vara normgivande för fonderna. RRV konstaterar i sin granskning att såväl fondstyrelserna som revisorerna gjort olika tolkningar av fondreglementet. Utskottet anser det anmärkningsvärt att förslaget om nämnd avvisas i propositionen. Eftersom frågan om insyn och kontroll för närvarande är föremål för överväganden och utredningar i flera sammanhang, anser utskottet att RRV:s förslag bör övervägas på nytt i positiv anda när ställning skall tas till dessa kommande förslag.

Fondstyrelsernas demokratiska förankring

Utskottet anser att löntagarfonderna skall avvecklas. Det finns därför inte anledning att införa direkta val. Utskottet konstaterar att den undanmanöver i form av löfte om direktval som gjordes vid löntagarfondernas införande nu visar sig vara just en undanmanöver, ett tomt löfte.

Real redovisning

Regeringen föreslår att fondstyrelserna och löntagarfondstyrelserna skall komplettera sin redovisning med en real redovisning.

Utskottet anser att detta är en tämligen ointressant fråga. Löntagarfonderna blir inte bättre med real redovisning. De bör avvecklas i stället.

15. Övriga frågor. Fondstyrelsernas demokratiska förankring ..

FiU 1987/88:2 y

Hans Petersson i Hallstahammar (vpk) anser att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Förslaget om" och slutar med "utskottets sida" bort ha följande lydelse:

Löntagarfonderna utgör ett väsentligt inslag i den institutionella kapitaluppbyggnaden i Sverige. Hur de agerar och vilka riktlinjer de följer har stor betydelse för samhällsutvecklingen och maktförhållandena. Enligt utskottets mening fordrar detta att fondernas övergripande politik skall utformas enligt mer demokratiska principer än nu. Det bör finnas ett direkt folkligt inflytande, och fondernas politik bör vara föremål för demokratisk diskussion och demokratiska procedurer. För ett sådant ändamål är olika praktiska vägar tänkbara. Styrelserna kan ställas under ett valt representantskap. Valen till det sistnämnda kan tänkas ske endera med allmän rösträtt (en fjärde valsedel) eller med valkorporationer grundade i de fackliga organisationerna. Även andra metoder för demokratiska val är tänkbara. Dessa frågor bör ytterligare bearbetas och förslag framläggas. Näringsutskottet bör föreslå att riksdagen ger regeringen till känna vad finansutskottet här anfört.

