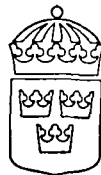


Regeringens proposition

1987/88: 60

om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m. m.



Prop.
1987/88: 60

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 5 november 1987 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandenas hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Kjell-Olof Feldt

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Bodström, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén

Föredragande: statsråden Feldt, Sigurdson, Johansson

Proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m. m.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Feldt, anför:

1 Sammanfattning

Den svenska ekonomin har under senare år återhämtat sig snabbt från en djup ekonomisk kris. Alla problem är emellertid inte överståndna. Efterfrågetrycket är starkt och pris- och lönestegringstakten är snabbare än i de viktigaste konkurrentländerna. Samtidigt har de finansiella marknaderna, såväl i Sverige som i andra länder, under senare tid visat stor osäkerhet och stora svängningar. Höstens börsnedgång innebär troligen att en viss dämpning av efterfrågetrycket kommer att äga rum men också att kravet på lägre pris- och kostnadsstegring skärps.

Den kommande avtalsrörelsen blir i detta läge av avgörande betydelse för Sveriges möjligheter att fortsätta en utveckling mot samhällsekonomisk balans. Arbetsmarknadens parter har emellertid inte lyckats ena sig om en sådan uppläggning av lönerörelsen att den förmår bidra till en sådan utveckling. I stället har avtalsrörelsen hittills kännetecknats av stora mot-sättningar.

Det blir därför den ekonomiska politikens uppgift i rådande läge att bidra till en lägre inflation genom att vidta åtgärder som syftar till en lugnare avtalsrörelse samt en något dämpad inhemsk efterfrågeökning. Konkurrenskraften måste stärkas för att förbättra bytesbalansen och undvika negativa effekter på arbetsmarknaden. Detta betyder åtgärder på ekonomins utbudssida, framför allt för att begränsa lönekostnadsstegringen.

Därför föreslås nu ett sexpunktsprogram för att dämpa den starka inhemska efterfrågeökningen och samtidigt hålla tillbaka kostnadsutvecklingen. Programmet innehåller begränsningar av byggandet, ett aktivt användande av investeringsfonderna i stabiliseringspolitiskt syfte, sparstimulanser, en breddning av omsättningsskatten på värdepapper, en neutralisering av arbetsgivaravgiftshöjningen inför år 1988 samt införandet av en utgiftsram för löneökningar i statsbudgeten under nästa budgetår. Syftet

med åtgärderna är att åstadkomma en mer balanserad ekonomisk utveckling och göra den svenska ekonomin mer stabil och motståndskraftig mot yttre störningar. Därigenom kan grunden läggas för en fortsatt utveckling mot full sysselsättning och en god ekonomisk tillväxt.

2 Den internationella utvecklingen

I den prognos som finansdepartementet presenterade i oktober i år (Skr. 1987/88: 30) bedömdes tillväxten i OECD-området uppgå till ca 2 1/2 % per år under perioden 1987–1989. I prognosen framhölls samtidigt som ett riskmoment de mycket stora betalningsobalanserna mellan de största ekonomierna och oron för att de, i avsaknad av övertygande ekonomisk-politiska åtgärder, skulle kunna utlösa stora fluktuationer i växelkurserna mellan de stora ländernas valutor och därmed negativt påverka tillväxten i världsekonomin.

I stället kom obalanserna initialt att medföra ett kraftigt fall för den amerikanska aktiebörsen och därefter andra aktiebörser världen över. Under senare hälften av oktober föll börsvärdena på flertalet av världens börser med mellan 20 och 25 %. Först i ett senare skede, från slutet av oktober, har valutakurserna och i synnerhet dollarn påverkats. Spänningarna har ökat också inom det europeiska valutasystemet, EMS. Oron på såväl aktie- som valutamarknaderna tycks bestå även under inledningen av november.

Den huvudsakliga direkta effekten av börsfallet torde bli en tillbakagång av den privata konsumtionen i Förenta staterna. Preliminära bedömningar ger vid handen att ett bestående sänkt börsvärde i Förenta staterna med ca 25 % kan innebära ett fall i privatkonsumtionen med ca en procentenhet. Motsvarande direkta effekter på privatkonsumtionen i andra länder kan bedömas bli betydligt mindre vid samma antagande om ett bestående 25-procentigt fall i börsvärdet. Tillväxten i dessa länder kommer dock att hämmas av den indirekta effekt som en fallande inhemsk efterfrågan i Förenta staterna får på exportmöjligheterna dit. Investeringsviljan torde också påverkas negativt såväl i Förenta staterna som i andra länder men graden av neddragning av investeringsplanerna är svårbedömd och delvis beroende av psykologiska faktorer.

Under antagandet att läget såväl på aktiemarknaderna som för valutakurserna stabiliseras i närheten av de nivåer som rådde vid månadsskiftet oktober/november kan sammanfattningsvis tillväxten i OECD-området under 1988 preliminärt bedömas påverkas i negativ riktning med i storleksordningen en halv till tre fjärdedels procentenhet i de tre stora länderna. För OECD-området som helhet torde därmed den ekonomiska tillväxten 1988 få revideras ned till drygt 2 %, och i OECD-Europa uppskattas tillväxten till ca 1 3/4 %.

För utvecklingen under åren 1988 och 1989 är den ekonomiska politiken i de stora länderna av avgörande betydelse. Särskild vikt måste i sammanhanget tillmätas frågan om att bringa ned budgetunderskottet i Förenta staterna. I avsaknad av en överenskommelse om en kraftig och långsiktig

förstärkning av den amerikanska budgeten föreligger en stor risk för fortsatt dollarfall, snabbt och okontrollerat eller stegvis och utdraget. Samtidigt har kraven på kompensande, efterfrågestimulerande politik i Väst-europa, framför allt i Förbundsrepubliken Tyskland och Japan stärkts. Om inte samordnade internationella ekonomisk-politiska åtgärder av detta slag tämligen snabbt tillkännages eller om de uppfattas som otillräckliga föreligger en tydlig risk för fortsatt osäkerhet och oro på aktie- och valutamarknaderna. En eventuell fortsatt förtroendekris för dollarn skulle visserligen kunna förstärka den amerikanska konkurrenskraften och påverka tillväxten i Förenta staterna positivt men i motsvarande mån skulle bl. a. de västeuropeiska och japanska ekonomierna i ett sådant perspektiv drabbas av ytterligare lägre tillväxt.

3 Den ekonomiska utvecklingen i Sverige

I oktoberprognosen framhölls att den inhemska efterfrågan utvecklas starkt. Den privata konsumtionen beräknades öka med 4 % år 1987, vilket är en procentenhet mer än vad som förväntades i den reviderade nationalbudgeten. Även investeringarna förutsågs öka starkt, särskilt inom industrin.

Kapacitetsutnyttjandet är högt. Andelen företag i industrin som anger fullt kapacitetsutnyttjande steg i konjunkturinstitutets septemberbarometer till 57 %, vilket är den högsta siffran som noterats sedan år 1974.

Den goda industrikonjunkturen tar sig också uttryck i att andelen företag som uppger brist på yrkesarbetare har stigit, att leveranstiderna har förlängts och att fler företag uppger brist på produktionsfaktorer, dvs. maskiner och arbetskraft, som främsta hinder för en produktionsökning.

Särskilt högt är kapacitetsutnyttjandet i byggsektorn. Arbetslösheten bland byggnadsarbetare har minskat i nästan hela landet och löneutvecklingen är stark. Det är nu inte enbart storstadsområdena utan även delar av landet i övrigt som kännetecknas av klara tendenser till överhettning, med högt kapacitetsutnyttjande och brist på arbetskraft i byggsektorn.

Utvecklingen på arbetsmarknaden har varit god det senaste året. Antalet sysselsatta beräknas i år öka med 29 000 personer och arbetslösheten reduceras till 2,0 %. Förbättringen har skett inom i stort sett alla sektorer och i nästan alla landets regioner. Antalet lediga platser har ökat markant. Den svenska ekonomin har därmed nått en situation med mycket hög sysselsättning och brist på arbetskraft i stora delar av landet.

Den starka efterfrågeutvecklingen har åtföljts av en pris- och kostnadsstegring, som är ett par procentenheter snabbare än i de viktigaste konkurrentländerna. Timlönerna bedömdes i oktoberprognosen öka med 6,20 % år 1987, men de senaste uppgifterna tyder på att ökningen kan bli större. Under loppet av år 1987 förväntas nu konsumentpriserna stiga med ca 5 %, vilket motsvarar en ökning med drygt 4 % mellan årsgenomsnittet.

Den starka inhemska efterfrågan har medfört att bytesbalansen försvaras påtagligt i år, trots en betydande neddragning av oljelagren.

Statens budgetsaldo och den offentliga sektorns finansiella sparande

förbättras mycket kraftigt i år. Detta beror emellertid till stor del på den snabba pris- och lönestegringen, som drivit upp konsumtionen och ökat statens skatteintäkter, bl. a. från inkomst- och mervärdesskatten. Skatetrycket har som en följd härav stigit till beräknade drygt 55 %.

När det gäller den svenska ekonomins utveckling under de närmaste två åren gjordes i oktoberrapporten två olika prognoser, baserade på två olika pris- och lönestegringsalternativ. I det ena alternativet fortsatte timlönerna att stiga med 6 % per år, i det andra halverades ökningstakten, till 3 % per år.

Utfallen i de båda alternativen skilde sig åt främst med avseende på konkurrenskraftens och inflationens utveckling. I lågalternativet förutsågs inflationen stanna vid 2 1/2–3 % per år de närmaste två åren, medan den i högalternativet beräknades bli drygt 5 % per år. I övrigt bedömdes att skillnaderna inte skulle hinna bli särskilt stora under år 1988. I båda alternativen förutsågs en ytterligare bytesbalansförsvagning till följd av den starka inhemska efterfrågan samt som ett resultat av tidigare års snabba pris- och kostnadsstegringar. Fr. o. m. år 1989 syntes dock i prognosen en skillnad mellan alternativen. I lågalternativet upphörde försämringen av bytesbalansen, medan den fortsatte i högalternativet. I högalternativet uppstod också en risk för en försvagning av arbetsmarknaden, på grund av den alltför höga pris- och kostnadsstegringen.

Den senaste tidens oro på de internationella finansmarknaderna kommer att få konsekvenser även för den svenska ekonomin. Sannolikt sker en viss försvagning av världshandelns tillväxt och därmed en sämre exportutveckling för de svenska företagen, i synnerhet för dem som exporterar till den amerikanska marknaden. En ytterligare försvagning av bytesbalansen kan inte uteslutas.

Den privata konsumtionstillväxten dämpas något genom att hushållens förmögenheter reducerats. Vidare kan ökad osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen leda till minskad benägenhet att ta upp lån och till ett ökat sparande hos hushållen. Preliminära bedömningar tyder på att den privata konsumtionsökningen kan komma att dämpas med mellan 1/4 och 1/2 procentenhet.

Effekten på investeringarna är svårare att förutsäga och beror framför allt på hur förväntningarna om framtiden påverkas. Beroende på dessa kan börsnedgångens totala effekt på BNP-tillväxten i Sverige antas bli en dämpning av tillväxttakten med 1/4–1/2 % under nästa år.

4 Behovet av ekonomisk-politiska åtgärder

Oktoberprognosen visade bilden av en ekonomi med en stark real utveckling, men där riskerna för en alltför snabb pris- och lönestegringstakt utgjorde ett hot mot fortsatta framgångar. Oron på finansmarknaderna torde visserligen dämpa konsumtionstillväxten något, men inte tillräckligt för att förändra den underliggande bilden. Däremot innebär den svagare internationella utvecklingen att kravet på en dämpning av den inhemskt genererade pris- och kostnadsstegringen ytterligare skärps; detta eftersom

en låg inhemsk inflation är det bästa sättet att stabilisera ekonomin och göra den mer motståndskraftig mot störningar utifrån.

Den internationella konjunkturutvecklingen visar dessutom att vi i Sverige inte kan förlita oss på att problemen löses åt oss genom andras försorg. Den lyckosamma period är över då Sverige kunnat få hjälp bl. a. genom fallande oljepriser. Vi måste alltså genom egna åtgärder bringa ned pris- och kostnadsstegringen.

För detta krävs ett aktivt ansvarstagande, såväl från arbetsmarknadens parter som från riksdag och regering. Avtalsrörelsen kommer att bli av stor betydelse för våra möjligheter att fortsätta vägen mot samhällsekonomisk balans. Parterna har emellertid inte på egen hand lyckats ena sig om uppläggningsen av avtalsrörelsen. Stora spänningar och motsättningar medför en risk för att de nominella lönepåslagen blir höga och samtidiga reallöneökningar inte kan nås. Det har därför nu blivit nödvändigt för regeringen att aktivt söka bidra till att skapa bättre förutsättningar för en ansvarsfylld avtalsrörelse.

Uppgiften för den ekonomiska politiken är flerfaldig.

- För det första gäller det att begränsa den starka inhemska efterfrågetillväxten för att förhindra en snabb försämring av bytesbalansen. Omfattningen av åtgärderna bör avvägas med tanke på den automatiska dämpning av efterfrågan som sker på grund av börsnedgången.
- För det andra måste efterfrågetillväxten inom de sektorer som är de mest överhettade bromsas in för att förhindra starka kostnadsökningar och för att vidga flaskhalsar i produktionen.
- För det tredje måste dessa åtgärder åtföljas av stimulansåtgärder på ekonomins utbudssida för att neutralisera eventuella negativa effekter på arbetsmarknaden.
- För det fjärde måste åtgärderna utformas så att de dämpar den nominella lönekostnadsstegringen.

De båda sistnämnda uppgifterna är av största betydelse för att hävda den fulla sysselsättningen. Förutsättningen för en fortsatt god utveckling på arbetsmarknaden är att kostnadsökningen dämpas. Detta gäller i synnerhet i det labila läge som oron på de finansiella marknaderna skapat.

5 Åtgärder för en mer balanserad utveckling

Jag föreslår regeringen ett program i sex punkter för en mer balanserad ekonomisk utveckling med insatser såväl på efterfrågesidan som på utbudssidan i ekonomin.

5.1 Sparstimulerande åtgärder

Hushållssparandet har under senare år utvecklats svagt. En del av den privata konsumtionsökningen har finansierats av ökad upplåning. Samtidigt har hushållens utgiftsökningar bidragit till försämringen av bytesbalansen och till att den totala efterfrågan är så hög att ekonomin visar tecken på överhettning.

Om utrymme skall skapas för en fortsatt expansion av industrikapaciteten är det nödvändigt att sparandet ökar. Det är rimligt att en del av denna ökning sker i hushållssektorn. Samtidigt kommer under år 1988 betydande sparbelopp att frigöras i hushållssektorn. Det gäller såväl skattesparmedel som förfallande spar- och premieobligationslån. Redan tidigare har riksdagen beslutat att extrainsättningar i vinstsparande och allemanssparande får ske det sista kvartalet 1987 resp. det första kvartalet 1988 och att taket för insättningar i allemanssparandet skall höjas. Nu föreslås ytterligare åtgärder för att stimulera hushållssparandet.

- Alla som börjar spara i allemanssparandet under tiden den 1 april – den 30 december 1988 bör få en bonus motsvarande 5% årlig ränta på det årets insättningar.
- Möjlighet till ett s. k. ideellt sparande i allemansfond bör skapas.
- Ett förslag om ungdomssparande med särskild inriktning på bostadsanskaffning skall utarbetas i regeringskansliet.

5.2 Begränsningar på byggmarknaden

Hösten 1986 vidtogs ett antal åtgärder för att dämpa överhettningen i storstadsområdena och bereda utrymme för ökat bostadsbyggande. Storstadsområdena undantogs från frisläpp av investeringsfonderna för byggnads- och markarbeten, rambegränsningar infördes på byggande utanför bostadssektorn och på statliga bostadslån till ombyggnad av bostäder och hyresrabatter infördes som produktionsstimulans. Dessa åtgärder har medfört att betydande investeringar i främst Stockholmsområdet har skjutits på framtiden, att ombyggnadsverksamheten har minskat och att byggandet av nya bostäder har ökat.

Förhållandena på byggmarknaden motiverar emellertid ytterligare åtgärder för att dämpa överhettningen och reducera de regionala obalanserna på byggmarknaden.

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet kommer därför senare denna dag att föreslå att begränsningarna av byggandet utanför bostadssektorn i Stockholms- och Göteborgsområdena skall gälla även år 1989. Det innebär att den totala byggnadsverksamheten i Stockholms och Göteborgs och Bohus län inte får överstiga 1986 års volym.

Vidare kommer chefen för bostadsdepartementet att lämna förslag om ramar för beslut om bostadslån för ombyggnad av bostäder under år 1988 för Stockholms-Uppsalaområdet, Göteborgsområdet och Malmöområdet.

Mot bakgrund av den överhettade byggmarknaden även i andra delar av landet än storstäderna kommer chefen för bostadsdepartementet också att lämna förslag om att länsbostadsnämnderna i varje enskilt ombyggnadslånebeslut som avser flerbostadshus skall sätta ut villkor om under vilken tid arbetet skall utföras. Nämnderna skall i denna del följa länsarbetsnämndens rekommendationer.

Jag vill inte utesluta att regeringen senare kan behöva lämna förslag om ytterligare åtgärder för att motverka överhettningen på byggmarknaden.

5.3 Investeringsfonderna

Regeringen har nyligen fattat beslut om ett nytt frisläpp av de allmänna investeringsfonderna. Beslutet innebär att investeringsfonderna utanför stödområdena endast får användas för investeringar i bättre miljö. Därmed dämpas tendenserna till överhettning, samtidigt som miljöpolitiken får en väsentlig förstärkning.

I anslutning till beslutet har regeringen föreslagit en höjning av det belopp som företagen skall betala in till riksbanken i samband med en fondavsättning (prop. 1987/88:51). Enligt förslaget skall inbetalningskvoten höjas från 75 till 100 %.

5.4 Arbetsgivaravgiftsuttaget för år 1988

Det nominella löneökningsutrymme som arbetsmarknadens parter har att förhandla om de närmaste åren är mycket begränsat. Utrymmet minskas ytterligare av att riksdagen tidigare beslutat att arbetsgivaravgifterna skall höjas med 1,254 procentenheter den 1 januari 1988. Den beslutade höjningen av egenavgifterna är 0,6 procentenheter.

Drygt en procentenhet av utrymmet för lönekostnadsökningar är således in-tecknad genom beslutade avgiftshöjningar. Skulle dessutom löne-glidningen bli av samma storleksordning som under åren 1986 och 1987, kan det samhällsekonomiska utrymmet för lönekostnadsstegringar överskridas redan utan några avtalade löneökningar alls.

Tidigare har beslut fattats om en viss sänkning av den statliga inkomstskatten år 1988. Förenklingar av skatteskalan har vidtagits samtidigt som breda löntagarskikt fått sänkningar av skattesatserna. I syfte att ytterligare underlätta en ansvarsfull avtalsrörelse bör regeringen nu föreslå riksdagen att den allmänna löncavgiften sänks med 1,66 procentenheter den 1 januari 1988.

Samtidigt bör ATP-avgiften höjas med 0,4 procentenheter. Härigenom får pensionssystemet en välbehövlig förstärkning. Tryggheten för ATP-pensionärerna värnas.

Förslagen innebär att den tidigare beslutade höjningen av arbetsgivaravgiftsuttaget samt den höjda ATP-avgiften båda neutraliseras av den sänkta löneavgiften. För egenföretagare gäller att det totala avgiftsuttaget blir lägre år 1988 än år 1987.

Detta är i överensstämmelse med regeringens proposition om den ekonomiska politiken på medellång sikt (prop. 1987/88:36), vari anförts att eventuella höjningar av avgifterna till ATP-systemet skall ske inom ramen för ett totalt sett oförändrat skatte- och avgiftstryck. Åtgärden innebär också att förutsättningarna att åstadkomma en mer dämpad lönekostnadsutveckling förbättras.

5.5 Utgiftsram för löneökningar i den statliga sektorn

I vårens kompletteringsproposition redovisade regeringen vissa riktlinjer för budgetpolitiken. De innebär bl. a. att regeringen inför varje avtalsrörelse skall klargöra vilket totalt utrymme för lönekostnadsökningar som den

anser föreligga för den statliga sektorn. Varje kostnadsökning som går utöver denna ram skall mötas med effektivitets- och produktivitetshöjande åtgärder eller besparingar. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Regeringen har mot denna bakgrund tidigare denna dag i ett uppdrag till statens arbetsgivarverk angivit en ram som utgångspunkt för medelsberäkningarna med hänsyn till 1988 års avtal. Det bör framhållas att medelsberäkningarna därutöver kan påverkas av krav på effektivitets- och produktivetsförbättringar, besparingar, reformer eller omprioriteringar. Det bör vidare framhållas att ramen avser det totala utrymmet. Fördelningen mellan olika myndigheter och verksamheter blir beroende av avtalets utformning. Regeringen har också meddelat föreskrifter om beräkning av vissa statliga avgifter för år 1988. Regeringen bör senare återkomma till riksdagen i dessa frågor.

När det gäller frågan om följsamheten gentemot den privata sektorn vill jag påminna om ramavtalet för löner 1986–87 för statstjänstemän m. fl. Där finns en överenskommelse, som innebär att om det visar sig att löneutvecklingen inom den offentliga sektorn har varit sämre än inom SAF/LO- och SAF/PTK-områdena, skall förhandlingar tas upp i 1988 års avtalsrörelse om i vilken utsträckning lönerna i den offentliga sektorn skall påverkas av detta. Därvid skall också produktivetsutvecklingen inom de respektive sektorerna bedömas.

Denna överenskommelse skiljer sig från de automatiskt verkande följsamhetsklausuler som funnits i tidigare avtal. Det är en uppgift för parterna själva att göra de bedömningar och i 1988 års avtalsrörelse föra de eventuella förhandlingar som överenskommelsen kan föranleda.

När det gäller frågan huruvida resultatet av sådana överläggningar skall kunna påverka medelsberäkningarna inom det statliga området, vill jag anföra följande.

Löner och andra anställningsvillkor kan för vissa yrkesgrupper vara gynnsammare inom den privata sektorn än för jämförbara grupper inom det statliga området. Detta hänger ibland samman med att sambanden mellan lönesystem och produktivetsutvecklingen är starkare inom den privata sektorn. För andra grupper är emellertid löner och anställningsvillkor gynnsammare inom det statliga området än för jämförbara grupper inom andra sektorer av arbetsmarknaden. Dessa förhållanden skapar problem för personalförsörjningen inom staten.

Jag vill därför erinra om de riktlinjer som riksdagen lagt fast med anledning av regeringens proposition om den statliga personalpolitiken (prop. 1984/85: 219, AU 1985/86: 6, rskr. 48). De innebär bl. a. att statens agerande i löneförhandlingarna tydligare skall bestämmas av verksamhetsintresset och av strävan att åstadkomma en ändamålsenlig personalförsörjning. Vidare skall stora löneskillnader undvikas för arbetstagare som har likvärdiga arbeten.

Enligt min mening måste dessa av riksdagen fastlagda riktlinjer vara den statliga arbetsgivarens utgångspunkt när det gäller fördelningen av löneutrymmet. Detta gäller i synnerhet i de diskussioner som den tidigare refererade överenskommelsen i det statliga avtalet kan föranleda. Fördelningen

av löneutrymmet bör således ske så att statens personalförsörjningsintressen tillgodoses inom den fastlagda ramen. Om det emellertid visar sig att löneutvecklingen under avtalsperioden medfört förvärrade personalförsörjningsproblem inom vissa områden, kan särskilda åtgärder bli nödvändiga. De av riksdagen fastlagda riktlinjerna bör vara utgångspunkt för huruvida sådana åtgärder bör läggas till grund för medelsberäkningarna.

5.6 Breddning av omsättningsskatten på värdepapper

Penningmarknaden har under senare år upplevt en mycket snabb expansion. Detta har på det hela taget varit bra för svensk ekonomi. Likväl finns det skäl att något dämpa den tidvis mycket höga aktiviteten på penning- och obligationsmarknaden. Därför aviseras nu en breddning av omsättningsskatten på värdepapper.

I en departementspromemoria presenteras i dag ett tekniskt förslag till en sådan breddning. Det innebär att skatt tas ut även på handel med sådana räntebärande papper som omsätts på penning- och obligationsmarknaden. Även överlåtelser av s. k. derivatinstrument bör beskattas, så att skatt tas ut också vid omsättning av optioner och terminskontrakt.

Departementspromemorian skall nu remissbehandlas. Avsikten är att en proposition i ämnet skall föreläggas riksdagen under våren 1988.

Statsråden Sigurdson, Feldt och Johansson utvecklar härefter närmare de förslag till åtgärder som hör till vederbörandes ansvarsområde. Anförandena redovisas i underprotokollen för resp. departement.

Statsrådet Feldt avslutar:

Med hänvisning till vad jag och övriga statsråd har anfört hemställer jag att regeringen

1. ger riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om det ekonomiska läget,
2. föreslår riksdagen att godkänna de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken som har förordats,
3. förelägger riksdagen vad föredragandena har anfört för de åtgärder och de ändamål som de har hemställt om.

Regeringen ansluter sig till föredragandenas överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredragandena har anfört för de åtgärder och de ändamål som föredragandena har hemställt om.

Regeringen beslutar vidare att de anföranden som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen enligt följande:

Socialdepartementet *Bilaga 1*
Finansdepartementet *Bilaga 2*

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 november 1987

Föredragande: statsrådet Sigurdsen

Anmälan till proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m. m.

1 Avgiftsuttag till tilläggs pensioneringen

1.1 Inledning

Försäkringen för tilläggs pension (ATP) finansieras genom avgifter som regleras i lagen (1981:691) om socialavgifter, socialavgiftslagen. Avgifterna skall betalas av arbetsgivare samt av den som är försäkrad enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring och har inkomst av annat förvärvsarbete. Avgifterna beräknas på det avgiftsunderlag som anges i socialavgiftslagens 2 kap. om arbetsgivaravgifter eller 3 kap. om egenavgifter. Försäkringen för tilläggs pension finansieras också av vinstdelningsskatt enligt lagen (1983:1086) om vinstdelningsskatt.

Beslut om avgiftsuttaget för visst år skall fattas senast under året dessförinnan. Det nuvarande avgiftsuttaget har fastställts i lagen (1985:1005) om procentsatser för uttag av avgift för åren 1986 och 1987 till försäkringen för tilläggs pension.

Enligt 19 kap. 4 § lagen om allmän försäkring skall riksförsäkringsverket (RFV) vart femte år föreslå avgiftsuttag för nästföljande sju år i den mån uttaget inte redan beslutats. RFV har i skrivelse till regeringen den 16 december 1982 lagt fram förslag till avgiftsuttag för ATP för tiden t. o. m. år 1989. Skrivelsen och en sammanställning av remissyttrandena över denna återfinns i prop. 1984/85:87, bilagorna 1 och 3.

1.2 ATP-systemets utveckling

ATP infördes år 1960 och omfattningen av systemet har ökat alltsedan dess och kommer att fortsätta öka under de närmaste årtiondena. Ökningen beror dels på att andelen personer över 65 år ökar och dels på att antalet pensionärer med intjänad ATP-poäng och, framför allt kvinnor, ökar. Den hitillsvarande och den beräknade utvecklingen av antalet ATP-pensionärer framgår av följande tabell.

Antalet ATP-pensionärer (1 000-tal)

År	Ålders- pension	Förtids- pension	Änke- pension	Barn- pension	Totalt
1965	76	23	25	15	139
1970	258	78	77	30	443
1975	455	177	149	40	821
1980	792	212	230	43	1 277
1985	994	261	307	37	1 599
1990 ¹	1 100	290	370	40	1 800
1995 ¹	1 220	320	390	40	1 970

¹ Prognos

ATP-systemet är således volymmässigt fortfarande under uppbyggnad. Förutom att antalet ATP-pensionärer ökar stiger också den genomsnittliga ATP-pensionens storlek, eftersom de nyttillkommande pensionärerna i regel har en högre ATP-poäng. Sammantaget gör detta att utgifterna för ATP-pensionerna kommer att fortsätta öka.

ATP-systemet är i princip ett fördelningssystem, vilket innebär att varje års pensionsutbetalningar finansieras genom de avgifter som betalas in under samma år. Under systemets inledningsskede lades dock avgiftsuttaget på en sådan nivå att avgiftsinkomsterna översteg pensionsutbetalningarna och därigenom har en betydande fond, AP-fonden, byggts upp.

Avsikten var bl. a. att anpassa avgiftsuttaget till de långsiktiga behoven och därigenom undvika kraftiga avgiftshöjningar längre fram i tiden då pensionsutbetalningarna nått större omfattning. Fondbildningen motiverades också med att avsättningarna skulle kompensera den förväntade nedgång i hushållssparandet som befarades när ATP-systemet infördes. Fonden skulle dessutom utgöra en buffert mot tillfälliga inkomstunderskott i systemet. Däremot kan inte fonden, vilket heller inte har varit avsikten, långsiktigt ersätta de avgiftsinkomster som behövs för att klara pensionsutbetalningarna.

Avgifter och pensionsutbetalningar (milj. kr.)

År	Avgifter	Räntor	Pensions- utbetal- ningar	Avgifts- täckning (%)	Avgifts- uttag (%)
1982	27 150	19 234	27 013	100	9,4
1983	29 574	23 306	32 467	91	9,6
1984	33 283	25 868	36 172	92	10,0
1985	35 172	28 535	42 116	84	10,0
1986	39 872	30 216	48 418	82	10,0
1987 ¹	43 375	31 370	54 180	80	10,2

¹ Prognos

ATP-systemet står nu inför risken av ett inkomstunderskott som blir större och mer långvarigt än vad som kan vägas upp med hjälp av AP-fonden. Vissserligen har ränteinkomsterna från fondmedlen gjort att AP-fonden kunnat bibehålla och t. o. m. öka sitt reala värde trots inkomstunderskottet, men med ett oförändrat avgiftsuttag och med rimliga antaganden

om den ekonomiska utvecklingen kommer inom några få år pensionsutbetalningarna att överstiga de sammanlagda inkomsterna av avgifter och räntor. Det medför att fondkapitalet skulle få tas i anspråk för de löpande utbetalningarna. Därför finns anledning att höja ATP-avgiften.

I regeringens proposition (1987/88:36) om den ekonomiska politiken på medellång sikt påtalas bl. a. att eventuella höjningar av avgifterna till ATP-systemet skall ske inom ramen för ett totalt sett oförändrat skatte- och avgiftstryck. Det innebär att andra skatter och avgifter behöver sänkas – vilket i sin tur förutsätter besparingar och omprövningar inom andra delar av den offentliga verksamheten. Höjda ATP-avgifter kommer dessutom, allt annat oförändrat, att inkräkta på det förhandlingsbara löneutrymmet och därmed också göra det svårare att dämpa pris- och lönestegringen.

Chefen för finansdepartementet kommer i annat sammanhang i dag att anmäla förslag om hur en höjning av ATP-avgiften kan neutraliseras.

1.3 Socialavgifter till AP-fonden

1.3.1 Allmänt

De medel som betalas in i ATP-avgifter förs till den allmänna pensionsfonden (AP-fonden). Från AP-fonden finansieras löpande pensionsutbetalningar, förvaltningskostnader och andra utgifter för försäkringen. Medlen förvaltas för närvarande av nio fondstyrelser. Dessa är första-tredje fondstyrelsen (sedan år 1960), fjärde fondstyrelsen (sedan år 1974) och fem löntagarfundsstyrelser (sedan år 1984).

Första fondstyrelsen erhåller ATP-avgifter från främst staten och kommunerna. Till den andra fondstyrelsen förs avgifter från större privata företag. Resterande avgifter, avgifter från mindre företag och egenavgifter, går till den tredje fondstyrelsen. Fjärde fondstyrelsen erhåller sitt kapital från första-tredje fondstyrelserna. Löntagarfundsstyrelserna förvaltar medel som inflyter dels via ATP-avgifter (0,04 % av avgiftsunderlaget per löntagarfond), dels genom en särskild vinstdelningsskatt (tidigare även vinstskatt). Löntagarfundsstyrelserna skall årligen överföra en real kapitalavkastning på minst 3 % till AP-fondens pensionsmedel.

Uppbörden av socialavgifter sker i princip på tre olika sätt. Inbetalningar från privata arbetsgivare och kommuner baseras på föregående månads lönesumma. För statliga affärsverk och statliga myndigheter, riksbanken, riksdagen m. fl. fastställer RFV en preliminär årsavgift i början av året. Inbetalning sker med en tolfedel varje månad med början i februari under utgiftsåret. Det tredje sättet på vilket uppbörd sker gäller egenavgifter. Dessa avgifter betalas i samband med uppbörd av B-skatt, vilken sker varannan månad.

För de två förstnämnda uppbördstyperna sker omföringen av medlen till AP-fonden omgående. När det gäller egenavgifterna sker omföringen först sedan den slutliga avgiften fastställts, d. v. s. i februari andra året efter inkomståret.

Influtna avgifter för ATP uppgick till ca 40 miljarder kr. år 1986. Av detta

1.3.2 Egenavgifter

Den som har inkomst av annat förvärvsarbete än anställning (egenföretagare) betalar egenavgifter för finansiering av socialförsäkringarna. I egenavgifterna ingår avgift till försäkringen för tilläggs pension. Egenavgifterna debiteras och uppbärs på samma sätt som skatt enligt uppbördslagen (1953:272). Det innebär att avgifterna beräknas preliminärt av den lokala skattemyndigheten för att ingå i den preliminära debiteringen av B-skatt. Avgifter och skatter baserade på denna preliminära debitering betalas in till statsverket varannan månad under uppbördsåret (mars t. o. m. januari). Den slutliga avräkningen av egenavgifter sker i december månad taxeringsåret i samband med beräkning av den slutliga skatten.

I januari månad året efter taxeringsåret begär RFV uppgift från riksskatteverket (RSV) om summan av de egenavgifter som tagits upp på skattsedel för slutlig skatt. Dessa uppgifter lämnas normalt i februari och motsvarande belopp finns då tillgängligt för överföring från statsverkets checkräkning. Överföringen och fördelningen på olika avgiftsändamål ombesörjs av RFV.

I enlighet med denna ordning tillförs således tredje fondstyrelsen egenavgifter till ATP under februari månad andra året efter inkomståret.

1.4 Avgiftsuttag till försäkringen för tilläggs pension för åren 1988 och 1989

Mitt förslag: Avgiftsuttaget för ATP fastställs till 10,60 % för åren 1988 och 1989.

Skälen för mitt förslag: ATP-systemets starka beroende av den samhälls-ekonomiska utvecklingen gör att antaganden om ekonomins utveckling har en avgörande betydelse för bedömningen av hur stort avgiftsuttaget för ATP bör vara. Regeringens ekonomiska politik har under de senaste åren möjliggjort en tillväxt i ekonomin samtidigt som inflationstakten har kunnat sänkas. Detta har inneburit att underlaget för uttag av ATP-avgifter har utvecklats på ett positivt sätt, samtidigt som pensionsutbetalningarna hållits tillbaka genom en låg prisutveckling.

De demografiska förhållanden som påverkar ATP-systemet kan förutsägas med relativt stor säkerhet. Vid oförändrade pensionsregler kan därför också utvecklingen av pensionsutbetalningarna i fasta priser förutses för ganska många år framåt.

Som jag tidigare beskrivit är ATP-systemet fortfarande i utveckling, både när det gäller antalet pensionärer och pensionernas genomsnittliga storlek. Detta gör att även om den ekonomiska utvecklingen har varit gynnsam så har avgiftstäckningen i systemet successivt minskat och minskningen kommer att fortsätta vid ett oförändrat avgiftsuttag. Om inte

den ekonomiska tillväxten blir exceptionellt stark är det uppenbart att ATP-systemet kommer ur balans om inga åtgärder vidtas för att minska avgiftsunderskottet. För att behålla AP-fondens reala värde fram till år 2010 krävs en årlig höjning av ATP-avgiften med ca 0,3–0,4 procentenheter om tillväxten i ekonomin antas vara 2 % per år.

Med tanke på den stora betydelse ATP-systemet har för pensionärernas ekonomiska trygghet är det angeläget att motverka tendenserna till obalans mellan avgifter och utgifter. För att göra detta fordras åtgärder som ökar inkomsterna i systemet eller håller tillbaka de förväntade utgiftsökningarna.

Jag vill i sammanhanget erinra om de friare regler för placering av medel i AP-fonden som nyligen underställts riksdagen (prop. 1986/87: 11).

I pensionsberedningen (S 84:03) pågår för närvarande en översyn av reglerna för efterlevandepensioneringen. I beredningens arbete ingår också att se över värdesäkring och finansiering av de allmänna pensionerna.

RFV kommer senare i år att lägga fram förslag till avgiftsuttag för ATP för de närmast följande sju åren.

I avvaktan på resultatet av pensionberedningens arbete och på RFV:s förslag till avgiftsuttag vill jag inte förorda att avgiftsuttaget fastställs för mer än två år.

Mot bakgrund av vad jag tidigare anfört föreslår jag därför att ATP-avgiften höjs med 0,4 procentenheter till 10,60 % av avgiftsunderlaget för åren 1988 och 1989.

Tillsammans med de ändrade regler för överföring av egenavgifter som föreslås ges då ATP-systemet en inkomstförstärkning som för åren 1988 och 1989 ligger i nivå med vad som behövs för att bevara balansen i systemet på längre sikt.

1.5 Ändrade regler för överföring av egenföretagarnas tilläggsavgifter från statsverket till AP-fonden

Mitt förslag: RFV ges rätt att uppbära förskott på egenavgifterna till tilläggsavgiftspensioneringen. Förskottet beräknas till 11 % av debiterad preliminär B-skatt. Förskottet överförs till AP-fonden i samband med uppbörden av B-skatt som sker sex gånger per år, mars t. o. m. januari. Slutavräkning sker i februari andra året efter inkomståret.

Skälen för mitt förslag: De nuvarande reglerna för överföring av debiterade egenavgifter från statsverket till AP-fonden innebär att medelstillförseln till AP-fonden sker med betydande eftersläpning i förhållande till uppbörden. Tidsförskjutningen, som i genomsnitt uppgår till ett och ett halvt år, medför ränteförluster för AP-fonden och motsvarande räntevinster för statsverket. Ett och ett halvt års egenavgifter motsvarar för närvarande ca 2,5 miljarder kr., vilket innebär att ränteeffekten kan uppskattas till ca 250 milj. kr. årligen.

AP-fonden, tredje fondstyrelsen, har i en framställning till socialdepartementet den 3 februari 1987 påtalat de förhållanden jag nu berört och lämnat ett förslag till ändring av nuvarande regler, som i huvudsak överensstämmer med mitt förslag.

De för AP-systemet negativa effekter som tidsförskjutningen i överföringen ger har även tagits upp av riksrevisionsverket i revisionsrapporten (Dnr 1985:886) "Ersättningar från allmänna pensionsfonden för administration av ATP".

Som jag tidigare anfört har avgiftsunderskottet ökat i ATP-systemet för varje år, vilket innebär att en allt större del av pensionsutbetalningarna finansieras av fondens avkastning. Det är därför viktigt att de medel som är avsedda för ATP-pensionerna förvaltas på ett för AP-fonden gynnsamt sätt. På grund därav är det enligt min mening rimligt att egenavgifterna tillförs AP-fonden så snart det är möjligt med hänsyn till uppbörden av avgifterna.

De preliminärt debiterade avgifterna betalas in till statsverket varannan månad under uppbördsåret. För att minimera tidsförskjutningen i överföringen till AP-fonden bör RFV ges rätt att upphära ett förskott som motsvarar den beräknade slutliga debiteringen av egenavgifter till tilläggs pensionsningen. Förskottet bör delas upp i sex lika stora delar och uppbäras av RFV direkt i samband med uppbörden av B-skatt och egenavgifter varannan månad. Egenavgifterna skulle därmed tillföras ATP-systemet enligt samma princip som för övriga ATP-avgifter, d. v. s. i takt med uppbörden.

För att få ett underlag för att bestämma förskottets storlek har vissa beräkningar gjorts avseende taxeringsåren 1976–1984. De preliminära debiteringarna av B-skatt, som även innefattar egenavgifter, har jämförts med de slutligt debiterade tilläggs pensionsavgifterna. Beräkningarna visar att tilläggs pensionsavgiften i genomsnitt utgjort 11,90 % av den totalt debiterade B-skatten och att andelen varierat mellan 11,60 % och 12,90 %. Förskottet kan därför med godtagbar precision beräknas som en viss procent av debiterad preliminär B-skatt. Jag anser för egen del att förskottet bör bestämmas till 11 % av preliminärt debiterad B-skatt. Procentsatsen bör kunna omprövas i anslutning till riksdagens återkommande behandling av avgiftsuttaget för ATP.

Förskottet är endast en preliminär beräkning av egenföretagarnas tilläggs pensionsavgift. En avräkning måste därför göras i samband med den slutliga debiteringen av avgifterna. Regleringen av de slutligt fastställda avgifterna bör göras senast i samband med överföring av förskottsbeloppet i mars månad året efter taxeringsåret.

Mitt förslag föranleder kompletterande regler i 3 kap. 6 § socialavgiftslagen. De nya reglerna bör träda i kraft den 1 januari 1989 och tillämpas på egenavgifter som avser inkomståret 1989 och framöver. För tidigare inkomstår regleras överföringen av tilläggs pensionsavgifter enligt nuvarande regler.

Förslaget till lag om procentsats för uttag av tilläggs pensionsavgift utgör sådan lagstiftning som faller under området för lagrådets granskning. Med hänsyn till förslagets beskaffenhet bör dock lagrådets yttrande inte inhämmas.

2 Hemställan

Prop. 1987/88: 60

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta de inom socialdepartementet upprättade förslagen till

1. lag om procentsats för uttag av avgift för åren 1988 och 1989 till försäkringen för tilläggspension,

2. lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1.1*.

1 Förslag till

Lag om procentsats för uttag av avgift för åren 1988 och 1989 till försäkringen för tilläggspension¹

Härigenom föreskrivs att det i 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § lagen (1981:691) om socialavgifter nämnda avgiftsuttaget till försäkringen för tilläggspension skall utgöra 10,60 procent för åren 1988 och 1989.

¹ Senaste lag i ämnet 1985:1005.

Lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 6 § lagen (1981:691) om socialavgifter skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 kap.

6 §

Riksförsäkringsverket får varje år från vederbörlig inkomstittel i statsbudgeten tillgodoföra sig ett belopp som motsvarar summan av de under nästföregående år debiterade egenavgifterna minskad med summan av de avgifter som under samma år avkortats eller restituerats.

Riksförsäkringsverket får under respektive uppbördsår enligt uppbördslagen (1953:272) som förskott på belopp enligt första stycket tillgodoföra sig 11 procent av den preliminära B-skatt som debiterats in till den 25 februari samma år. Förskottet tillgodoförs med en sjättedel under var och en av uppbördsåren mars, maj, juli, september, november och januari. Riksskatteverket skall varje år senast den 15 mars lämna riksförsäkringsverket uppgift om den före den 25 februari samma år debiterade preliminära B-skatten.

Om riksförsäkringsverket under ett uppbördsår tillgodoförts förskott som överstiger beloppet enligt första stycket skall skillnaden regleras genom avräkning på belopp som närmast därefter skall tillgodoföras enligt första eller andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

¹ Senaste lydelse 1984:670.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 november 1987

Föredragande: statsrådet Feldt och, såvitt avser avsnitt 1.4, statsrådet Johansson

Anmälan till proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m. m.

1 Sparstimulerande åtgärder

1.1 Inledning

Hushållssparandet har under senare år uppvisat en svag utveckling. Med anledning av detta har regeringen vidtagit åtskilliga åtgärder för att stimulera hushållssparandet.

Under år 1988 frigörs betydande sparbelopp i hushållssektorn. Det gäller såväl skattesparmedel som spar- och premieobligationslån. Dessa sparbelopp kommer sammantaget att medföra kraftiga likviditetsspädningar i hushållssektorn. Samtidigt förväntas hushållssparandet försämrats ytterligare under år 1988. Mot denna bakgrund vill jag nu ta upp frågan om ytterligare åtgärder i syfte att stimulera hushållssparandet.

1.2 Hushållssparandets utveckling

Hushållens totala sparande brukar delas in i två komponenter, reall och finansiellt sparande. Det reala sparandet består huvudsakligen av hushållens investeringar i små- och fritidshus, medan det finansiella sparandet består av hushållens bankinlåning, placeringar i värdepapper och privat pensionssparande m. m. Hushållens sparkvot erhålls som kvoten mellan sparandet och hushållens disponibla inkomster.

Under 1960-talet sjönk sparkvoten för att under 1970-talet stabiliseras i intervallet 3–5 %. År 1982 sjönk sparkvoten drastiskt till 0,5 % och har fram till år 1986 legat kvar vid denna låga nivå. Prognosen för innevarande år är att hushållssparandet minskar ytterligare.

Den långsiktiga nedgången av sparandet under 1960-talet kan förklaras av bl. a. ATP-systemets tillkomst. ATP-systemet har till stor del ersatt det privata pensionssparandet. Eftersom ATP-sparandet inte definieras som hushållssparande kommer pensionssparande som sker i ATP-systemet rent definitionsmässigt att minska hushållssparandet i den mån det ersätter privat pensionssparande. Troligen hade hushållssparandet vid slutet av 1960-talet anpassats till det allmänna pensionssystemets successiva utbyggnad.

Under 1970-talet upprätthölls sparkvoten av en god utveckling av det reala sparandet. Perioden kännetecknas dock av finansiell skuldsättning, främst som en följd av hushållens omfattande förvärv av småhus. Småhusinvesteringar var skattemässigt gynnsamma under 1970-talet och gav en hög real avkastning. De kortsiktiga variationerna i den finansiella sparkvoten under 1970-talet förklaras i huvudsak av förändringar i den disponibla inkomsten, kreditmarknadsläget etc.

Utvecklingen under 1980-talet har, som jag nyss nämnde, kännetecknats av en mycket kraftig nedgång av sparkvoten. Denna utveckling torde främst bero på den minskning av hushållens reala disponibla inkomster med ca 5% som skedde åren 1981–1983. Nedgången av sparandet är att hänföra till det reala sparandet. Det finansiella sparandet uppvisar däremot en svag ökning under 1980-talet. Dessa förändringar beror sannolikt bl. a. på att den reala avkastningen på småhusinvesteringar minskat till följd av stigande realräntor och inkomstskattereformen åren 1983–1985, samtidigt som avkastningen på finansiellt sparande ökat. En förklaring till varför det finansiella sparandet inte ökat under senare år kan vara de kraftiga förmögenhetsökningar som skett i hushållssektorn på grund av värdestegringar under 1980-talet. Vid slutet av år 1986 uppgick hushållens redovisade finansiella förmögenhet till ca 270 miljarder kr. mot knappt 80 miljarder kr. i slutet av år 1979. Ökningen hänför sig till kursuppgången på börsnoterade aktier och till höjda taxeringsvärden på fastigheter.

Också vid en internationell jämförelse är sparkvoten i Sverige låg. Något som dock måste beaktas vid en sådan jämförelse är att Sverige till skillnad från många andra länder har ett väl utbyggt offentligt pensionssystem. Jag har tidigare berört ATP-systemets troliga inverkan på hushållssparandet under 1960-talet. Hushållssparandet i Sverige kan således ej förväntas ligga på en så hög nivå som är fallet i många andra länder.

1.3 Allmän motivering

De svenska hushållen ökade sin privata konsumtion kraftigt under år 1986. Prognoserna för innevarande år tyder på att den privata konsumtionen ökar i samma höga takt. Vidare fortsätter hushållen att öka sin skuldsättning. Under år 1986 motsvarades hushållens upplåning av ökade finansiella tillgångar. I år tycks upplåningen i ökad utsträckning ha finansierat privat konsumtion.

Hushållens kraftigt ökade utgifter har bidragit till försämringen av bytesbalansen och till att den totala efterfrågan är så hög att ekonomin visar tecken på överhettning. Denna utveckling gör det nödvändigt att föra en stram ekonomisk politik.

Den ekonomiska politiken syftar till att förbättra bytesbalansen och det reala sparandet, främst i form av ökade industriinvesteringar. Denna politik är nödvändig för att på sikt skapa utrymme för höjda reallöner.

Om utrymme skall skapas för en fortsatt expansion av industrikapaciteten är det nödvändigt att sparandet inom övriga samhällssektorer ökar. Den offentliga sektorn har på senare år förbättrat sitt sparande kraftigt och kommer att innevarande år redovisa ett sparandeöverskott, vilket senast

skedde år 1977. Hushållssparandet försämras emellertid. Framöver krävs att hushållens stigande disponibla inkomster inte i för stor utsträckning används till konsumtionsökning. Det är således önskvärt att hushållssparandet ökar av konjunkturskäl och för att främja tillväxten.

Riksdagen har tidigare i år beslutat att extrainsättningar får ske med högst 5 000 kr. i vinstsparandet under det sista kvartalet år 1987 och med högst 5 000 kr. i allemanssparandet under det första kvartalet år 1988. Taket för en sparares samlade nettoinsättningar i allemanssparandet höjs den 1 januari 1988 från 50 000 kr. till 60 000 kr. (prop. 1986/87:150 bil. 1, FiU 24, rskr. 344, SFS 1987:855). Mot bakgrund av vad jag anfört är det angeläget att ytterligare stimulera sparandet. I sammanhanget vill jag erinra om att regeringen i juni 1987 gav spardelegationen (Fi 1985:03) i uppdrag att utreda vissa frågor om hushållssparandet och att finna vägar som kan leda till ett ökat hushållssparande i Sverige.

Statsrådet Johansson kommer nu att behandla frågor om olika åtgärder inom ramen för allemanssparandet. Under beredningen av ärendet har överläggningar hållits med företrädare för bl. a. Sveriges riksbank, riksgäldskontoret, banksinspektionen och bankgrupperna.

Jag vill nämna att förslag om ett särskilt ungdomssparande förbereds inom regeringskansliet. Ett sådant sparande kan sägas komplettera de åtgärder som nu kommer att föreslås.

1.4 Allemanssparandet

1.4.1 Gällande regler i huvuddrag

Allemanssparandet började den 1 april 1984 och är tillgängligt för alla här i landet kyrkobokförda personer fr. o. m. det år de fyller 16 år (prop. 1983/84:30, FiU 13, rskr. 32, SFS 1983:890). Sparande kan ske på ett allemanssparkonto i bank och i högst två allemansfonder. Fonderna kan vara av två slag, antingen öppna för alla sparare eller företagsanknutna, dvs. förbehållna sparare i ett visst bolag eller en viss koncern.

En sparare får sätta in högst 800 kr. i månaden i allemanssparandet. Vid några tillfällen har spararna getts möjlighet till extrainsättningar. Under första kvartalet 1988 får, som statsrådet Feldt nyss nämnt, sådan extrainsättning ske med högst 5 000 kr. Spararens sammantagna nettoinsättningar i de båda sparformerna får inte överstiga 60 000 kr. Från ett allemanskonto kan uttag göras när som helst, men spararen debiteras då en uttagsavgift om en procent av det uttagna beloppet, dock lägst 20 kr. Denna avgift tillfaller den bank som förmedlar allemanssparandet.

På medel som står inne på ett allemanssparkonto får spararen en lagstadgad ränta motsvarande riksbankens diskonto. Värdetillväxten i en allemansfond är beroende av den löpande avkastningen och värdeutvecklingen på fondens placeringar. Utdelning till fondandelsägarna kan inte ske. Den löpande avkastningen skall återinvesteras, och spararens avkastning visar sig därför enbart i form av värdestegring på de fondandelar han har.

För placeringen av förmögenheten i en allemansfond finns bestämmelser som anger bl. a. att högst 25 % av fondens värde får placeras i obligationer och andra skuldförbindelser, utfärdade av staten.

Verksamheten i en allemansfond regleras, i den mån det inte finns särbestämmelser i lagen om allemanssparande, av aktiefondslagen (1974:931). En fond får ha högst 75 000 andelsägare. Varje allemansfond förvaltas av ett för ändamålet särskilt bildat fondbolag. Styrelsen för ett fondbolag skall bestå av minst sju ledamöter, vars majoritet och ordförande väljs av en fondandelsägarstämma. Två ledamöter utses av regeringen. Innan första fondandelsägarstämma hållits består styrelsen av de ledamöter som bolagsstämman och regeringen utsett. Fondbolaget skall upprätta för fonden individuella fondbestämmelser, som skall ange bl. a. de allmänna placeringsriktlinjerna. Bankinspektionen ger fondbolaget tillstånd att utöva allemansfondverksamhet. Tillstånd får ges först sedan inspektionen fastställt fondbestämmelserna.

Ungdomar, som börjar spara i allemanssparandet senast det år de fyller 25 år, får för det första året en bonusränta om fem procent på sparad belopp, dock högst 300 kr.

Avkastningen från allemanssparandet är liksom bonusräntan befriad från inkomstskatt. Alltsedan 1986 års taxering är allemansfonderna dessutom befriade från skattskyldighet för realisationsvinster på aktier och obligationer.

Ungdomar mellan 18 och 28 år, som har minst 5 000 kr. insatta på ett och samma konto i allemanssparandet har rätt till bosparlån upp till ett belopp motsvarande tre gånger den insatta behållningen. Om lånet inte skall utnyttjas till förvärv av bostad är lånerätten begränsad till högst 21 000 kr. Bosparlån lämnas av den bank som för sparkontot eller är förvaringsbank för fonden.

Tabell Allemanssparandets utveckling
(Milj. kr.)

År månad	Allemansspar		Allemansfond		Allemanssparandet	
	antal konton	behåll- ning ¹	antal konton	behåll- ning ¹	antal konton ²	behåll- ning ¹
1984						
april	1 495 500	658	518 700	170	2 014 200	828
juni	1 567 400	2 055	537 900	542	2 105 300	2 596
dec.	1 647 900	6 264	535 300	1 571	2 183 100	7 835
1985						
juni	1 773 700	10 882	528 500	2 394	2 303 800	13 276
dec.	1 814 400	15 335	507 200	3 075	2 323 700	18 414
1986						
juni	2 056 800	25 502	604 100	4 997	2 663 900	30 506
dec.	1 999 000	28 818	711 300	6 217	2 713 500	35 045
1987						
juni	2 007 000	33 806	912 400	9 888	2 930 700	43 706
sept.	1 997 500	35 062	1 089 500	11 662	3 090 700	46 737

¹ Exkl. ränta resp. värdeförändring.

² Inkl. HSB fr. o. m. mars 1985.

1.4.2 Allemanssparandets utveckling

Redan från introduktionen blev allemanssparandet en av de mest omfattande sparformer som funnits i Sverige vad gäller antalet sparare. Under

de tre och ett halvt år som förflutit sedan introduktionen har såväl antalet sparare som behållningen vuxit kraftigt. Nettoinsättningarna per månad uppgår för närvarande till omkring 750 milj. kr., vilket motsvarar en årlig sparvolym på 9 miljarder kr.

Vad gäller fördelningen mellan allemansspar och allemansfond dominerade allemansspar kraftigt inledningsvis, både beträffande antalet konton och de månatliga nettoinsättningarna. Sedan våren 1986 har emellertid antalet konton och de månatliga nettoinsättningarna minskat i allemansspar medan utvecklingen för allemansfond, säkerligen till följd av den allmänna uppgången på börserna, varit starkt positiv. Trots att antalet konton ökat i hela allemanssparandet kan en minskning av de sammanlagda månatliga nettoinsättningarna skönjas.

1.4.3 Spardelegationens skrivelse om etiskt sparande

Spardelegationen har i en skrivelse till finansdepartementet den 31 mars 1987 föreslagit att det skall inrättas en ny sparform, etiskt sparande. Delegationen har anfört i huvudsak följande. Etiskt sparande eller "samvetssparande" existerar redan i många andra länder. Sparformen skiljer sig från annat sparande genom att i första hand betona kapitalets placeringsinriktning och först i andra hand dess avkastning. Spardelegationen föreslår att det skapas en sparform där möjligheter öppnas för ideella organisationer att låta sina medlemmar och sympatisörer spara i en fond som placerar kapitalet i verksamheter i linje med organisationernas värderingar. Vidare anser delegationen att sparformen bör utformas så att spararen skall kunna avstå från en del av avkastningen till förmån för de berörda organisationerna. Sparformen skulle, enligt delegationens mening, kunna införlivas i systemet för allemansfonder. Sparandet i allemansfond är mycket gynnat från skattesynpunkt jämfört med de flesta andra sparformer. Utdelning till andra än fondandelsägare är emellertid inte reglerat i lagen om allemanssparande men strider mot andemeningen i aktiefondslagen. Vidare begränsar lagen om allemanssparande en allemansfonds möjligheter att placera kapitalet i riskfria tillgångar såsom statspapper. I en etisk allemansfond med begränsat utrymme att sprida investeringarna på fler områden eller branscher, borde risken kunna reduceras genom att en högre andel av kapitalet får placeras i statspapper. Spardelegationen hemställer att finansdepartementet undersöker möjligheterna att utveckla ett etiskt sparande inom systemet för allemansfonder med vidgade placeringsmöjligheter och utdelning till deltagande organisation.

1.4.4 Skrivelse från Sveriges Värdepappersfonders Förening om antalet delägare i en allemansfond

Sveriges Värdepappersfonders Förening har i en skrivelse den 1 oktober 1987 hemställt om en ändring i lagen om allemanssparande vad gäller största antalet sparare i en allemansfond. Föreningen, som är en intresseorganisation för fondbolagen i Sverige, har anfört i huvudsak följande. Enligt lagen om allemanssparande föreskrivs att en allemansfond får ha högst 75 000 sparare. Motiven till denna begränsning är enligt förarbetena

att en enskild fond inte bör bli för stor med tanke på riskkapital- marknadens funktionssätt och andelsägarnas möjligheter att utöva inflytande på fondernas förvaltning. Samtidigt uttrycks en förståelse för att de totala kostnaderna ökar med fler och mindre fonder. Slutsatsen blev alltså att 75 000 sparare skulle vara en lämplig avvägning. Vid tiden för allemanssparandets tillblivelse hade det då befintliga skattefondsparandet knappt 600 000 sparare inom ramen för bankernas aktiesparfonder. Många hyste stora tvivel på att allemansfonderna skulle kunna attrahera lika många sparare. Detta visade sig initialt också vara riktigt då ca 500 000 allemansfondkonton var öppnade vid slutet av år 1984, alltså ett år efter propositionen om allemanssparandet. Därefter har antalet konton ökat mycket kraftigt, inte minst under år 1987, för att nu uppgå till över 900 000 konton. Alltså nästan en fördubbling på tre år. Detta är mycket glädjande, och bankerna har arbetat mycket aktivt i sin marknadsföring de senaste åren. Ökningen är dock inte utan problem. I takt med att spararna strömmar till fylls redan befintliga fonder till gränsen 75 000 sparare, och nya fonder måste öppnas för att bereda nytillkomna sparare plats. Många sparar dessutom i mer än en fond. För närvarande förvaltar sparbankerna fem fonder, SE-banken och PKbanken vardera tre och Handelsbanken två fonder. Totalt finns inte mindre än 17 olika bankanknutna fonder. Det stora intresset för allemansfonderna indikerar att 75 000-gränsen kommer att nås i ytterligare ett antal fonder i början av år 1988. Så kan till exempel sparbankerna åter komma att behöva starta två eller tre nya fonder. Det är inte svårt att inse att detta riskerar att leda till en synnerligen otymplig administration och en omfattande styrelsebyråkrati då varje fond enligt lagstiftningen måste förvaltas av ett för ändamålet skapat fondbolag. Stordriftsfördelarna inom fondförvaltning är betydande. Många fonder har därför en trappformad avgiftsskala, vilket innebär att förvaltningsavgiften relativt sett sjunker allteftersom fonden växer. I nystartade fonder blir därför kostnaden för spararen betydligt högre än i de äldre, i praktiken stängda fonderna. Det är förenat med vissa svårigheter att förklara för spararna varför vissa fonder är stängda och de konsekvenser detta medför. Inte heller skall problemet att finna tillräckligt kvalificerade styrelseledamöter till fondernas styrelser underskattas. För att återigen ta sparbankerna som exempel kan nämnas att inte mindre än femtio personer är engagerade i dessa fondstyrelser som andelsägarrepresentanter. Sveriges Värdepappersfonders Förening hemställer därför hos regeringen att gränsen 75 000 sparare per allemansfond höjs till 150 000 sparare per allemansfond. Detta ger en billigare och effektivare fondadministration. Gränsen 150 000 får anses vara rimlig mot bakgrund av att antalet sparare idag är i det närmaste det dubbla mot år 1984 då allemansfonderna startade.

Allmän startpremie år 1988

Mitt förslag: Alla som börjar spara i allemanssparandet under tiden den 1 april – den 30 december 1988 får en särskild, av staten bekostad bonusränta motsvarande fem procent årlig ränta på insättningar under året.

Skälen för mitt förslag: Då allemanssparandet infördes fick alla som började spara under år 1984 en bonusränta om fem procent på det årets insättningar. Det kan antas att denna startpremie verksamt bidrog till den nya sparformens stora popularitet. Fortfarande kan nya sparare tillgodogöra sig bonusränta för det första sparåret, men premien är förbehållen ungdomar och kan utnyttjas av dem senast det år de fyller 25 år. Premien är maximerad till 300 kr.

Startpremien kan antas vara ett verksamt stimulansmedel för ungdomssparande. Det är också, inte minst från privatekonomiska utgångspunkter, särskilt angeläget att främja stabila sparvanor hos nya inkomstagare. Emellertid är det min bedömning att en startpremie i dag skulle kunna locka sparare också från andra åldersgrupper. Allemanssparandet är numera väl etablerat men det finns tendenser till stagnation. Särskilda åtgärder för att främja tillväxten av allemanssparandet är motiverade. Jag anser det därför rimligt att det för alla som går in i allemanssparandet nu åter öppnas en möjlighet att erhålla startpremie. Premien bör komma dem till godo som börjar spara under de tre sista kvartalen 1988 och beräknas som en bonusränta motsvarande fem procent årlig ränta på insättningarna under året.

Ideellt sparande

Mitt förslag: Tillkomsten av allemansfonder, vars förmögenhet placeras i linje med ideella värderingar, stimuleras. Bankinspektionen skall kunna ge dispens så att mer än 25% av förmögenheten i en sådan fond får placeras i statspapper. Från en fond skall utdelning kunna ske till någon i fondbestämmelserna angiven ideell organisation.

Skälen för mitt förslag: Bakom idén om ett "etiskt" eller "ideellt" sparande ligger främst tanken att vissa investerares kapitalplaceringar styrs även av andra bevakelsegrunder än rent ekonomiska. En sparare kan exempelvis på grund av sin övertygelse vilja avstå från att spara i fonder, vars tillgångar investeras i vapenindustri, miljöfarlig verksamhet eller i företag som utnyttjar lågavlönad arbetskraft i utlandet.

Det finns utomlands fonder som valt att begränsa sina investeringsfält utifrån etiska kriterier. Dessa fonder har enligt uppgift fått stor anslutning och även givit god ekonomisk avkastning. I Sverige erbjuds för närvarande

få möjligheter till ett sådant fondsparande. Det går visserligen att i fondbestämmelserna för en aktiefond lägga fast en placeringspolicy som förbjuder investeringar i en viss bransch och prioriterar engagemang i en annan. Ett exempel på detta är Svenska kyrkans värdepappersfond som avstår från aktieplaceringar i vapenindustrin och i företag med verksamhet i Sydafrika. Denna aktiefondsmodell har dock inte fått någon egentlig omfattning i vårt land.

Det är ett rimligt antagande att ideellt inriktade fonder av det slag jag nu nämnt måste byggas upp av välrenommerade intressenter med betydande resurser – jag tänker i första hand på kyrkliga sammanslutningar och hjälporganisationer – och att sådana engagemang kan behöva särskilda incitament. Om en möjlighet öppnades att dela ut fondmedel till en viss ideell organisation skulle detta kunna stimulera organisationer att åta sig huvudmannskapet för fondverksamhet, i all synnerhet om fonderna drivs i överensstämmelse med organisationernas värderingar och ändamål.

Jag finner för min del tanken på ett ideellt betingat fondsparande intressant. Det är min bedömning att en sådan sparform skulle kunna verka lockande inte minst på ungdomen. Sparviljan kan ytterligare stimuleras genom att de skattemässigt gynnade allemansfonderna görs tillgängliga för ideellt sparande. Jag anser således att en sparmodell i linje med vad spardelegationen skisserat i sin skrivelse kan vara väl värd att pröva.

Om placeringsområdet för tillgångarna i en allemansfond begränsas till följd av andra än rent ekonomiska överväganden kan detta medföra ökade risker. För att uppfylla placeringsbestämmelserna i 15 § lagen om allemanssparande kan fonden behöva ersätta säkra men för fondintressenterna av andra skäl oacceptabla aktieförvärv med mer riskfyllda investeringar. Mindre ekonomiskt rationella placeringar skulle kunna motverkas genom en uppmjukning av de regler som gäller för placeringar i värdepapper utgivna av staten. En allemansfond får i dag förvärva statspapper till ett belopp motsvarande högst 25 % av fondens värde. Jag föreslår att bankinspektionen ges möjlighet att medge ytterligare förvärv om särskilda skäl föreligger. Bestämmelsen bör lämpligen vara av generell karaktär, men dispens bör i princip vara förbehållen de fonder, vars placeringsområde inskränkts på ideella grunder. Eftersom ett grundläggande syfte med allemansfondsparandet är att förse svenskt näringsliv med riskkapital bör en dispens endast i rena undantagsfall innefatta rätt att förvärva statspapper till högre belopp än som motsvarar 50 % av fondförmögenheten.

Som jag nyss anfört faller det sig naturligt att vissa organisationer engagerar sig i ett ideellt fondsparande och att sådana satsningar kan främjas genom att organisationerna får tillgodogöra sig en bestämd periodisk fondutbetalning. Enligt de bestämmelser som gäller idag kan en sådan omedelbar förmögenhetsöverföring inte ske. Från en allemansfond kan utdelning överhuvudtaget inte äga rum. Fondbestämmelserna skall nämligen, enligt 18 § lagen om allemanssparande, ange bl. a. att utdelning till fondandelsägarna inte skall ske.

Jag föreslår att den nämnda 18 § ändras, så att det blir möjligt att i fondbestämmelserna för en allemansfond ta in bestämmelser om en viss årlig utdelning till någon ideell organisation. Det är rimligt att den motta-

gande organisationen tillförsäkras en garanterad återkommande ekonomisk förmån. Utdelningen bör därför kunna bestämmas i procent av fondens värde vid en viss tidpunkt årligen. Ingenting bör hindra att utdelningen kommer mer än en mottagare till del. Totalt bör dock högst två procent av fondförmögenheten årligen kunna användas för utdelning till ideella organisationer. Inom denna ram kan fondbestämmelserna utformas så att utdelningen relateras till fondens avkastning eller görs beroende av en viss tillväxt i fonden.

Den sparare som överväger att gå in som andelsägare i en allemansfond av den typ som jag nu beskrivit måste kunna kräva tydliga besked om vilken eller vilka organisationer som tillgodoses med utdelning från fonden. Namnet på varje mottagare måste därför anges i fondbestämmelserna.

Det måste också krävas att fondbestämmelserna klart och uttömmande anger principerna för utdelning till en ideell organisation. Således skall inte kunna överlämnas åt fondbolaget eller andelsägarstämman att avgöra om utdelning skall ske. Utdelningen skall i princip kunna verkställas direkt på grund av fondbestämmelserna.

En utbetalning som enligt fondbestämmelser sker till en ideell organisation är inte att hänföra till uttag för spararnas räkning. Någon uttagsavgift enligt 6 § lagen om allemanssparande skall alltså inte betalas.

Jag har utgått från att fondmedel skall få utdelas endast till ideella organisationer. Idén bygger på tanken att sådana sammanslutningar skulle vara beredda att i vart fall mot ett visst återkommande bidrag till den egna verksamheten satsa resurser och good-will för att medverka till uppbyggnaden av ett allmänt sparande på ideell basis. Från dessa utgångspunkter är det inte motiverat att tillåta utdelning till näringsföretag eller till organisationer med verksamhet som bedrivs i vinstsyfte eller som i övrigt har till syfte att främja enskilda ekonomiska intressen. Jag anser det å andra sidan inte nödvändigt att förbjuda utdelning till andra ideella sammanslutningar än sådana med ett klart allmännyttigt ändamål.

Den utdelning som det nu är fråga om är principiellt att se som en gåva till den mottagande organisationer, låt vara att givarna – de enskilda fondandelsägarna – kan vara svåra att identifiera. Fångets karaktär gör att bestämmelserna i lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt rimligen bör bli styrande, omedelbart eller indirekt, för om mottagaren skall få ta emot utdelningen skattefritt. Den ordningen skulle kunna tänkas att bankinspektionen i samband med fastställelse av fondbestämmelser hade att pröva om en organisation tillhörande en viss ideell kategori var kvalificerad för utdelning. Ett medgivande skulle då få lämnas endast om organisationen ansågs uppfylla kriterierna för skattefrihet enligt 3 och 38 §§ arvs- och gåvoskattelagen. Jag vill dock inte förorda ett sådant förfarande. Det skulle nämligen innebära att bankinspektionen, med regeringen som fullföljdsinstans, i ett speciellt sammanhang skulle få bedöma om skattskyldighet föreligger, en fråga som det annars tillkommer länskattemyndigheten – och efter överklagande allmän domstol – att pröva. Jag föreslår i stället en ordning som innebär att bankinspektionen vid sin bedömning av fondbestämmelsernas innehåll inte skall behöva göra några ingående övervä-

ganden i fråga om den samhällsnytta som en viss organisation representerar. Utgångspunkten bör vara att alla rättssubjekt som svarar mot begreppet "ideell organisation" i inskränkt mening, dvs. sådana organisationer som inte har ekonomiska syften med sin verksamhet, skall kunna godkännas som mottagare av fondutdelning. Frågan om skyldighet att erlägga gåvoskatt för utdelningen får sedan prövas i vanlig ordning av länskattemyndigheten enligt bestämmelserna i lagen om arvsskatt och gåvoskatt.

En viss gallring inom ramen för bankinspektionens granskning av fondbestämmelserna kan dock inte undvaras. Det måste till en början konstateras att den tilltänkta organisationen är en sådan ideell organisation som jag nyss nämnt, alltså en kyrka eller ett annat trossamfund, en stiftelse, eller en förening eller annan sammanslutning, och att den inte har till ändamål att främja sina medlemmars eller några andra enskilda fysiska eller juridiska personers ekonomiska intressen. En viss stadga i organisationens administrativa uppbyggnad bör vidare krävas. Möjligheten till utdelning bör därför förbehållas juridiska personer. Svårigheter kan tänkas uppkomma då det gäller att bedöma verksamhetsändamålet hos utländska organisationer. Endast svenska rättssubjekt bör därför accepteras som utdelningsberättigade. Jag utgår i detta sammanhang ifrån att de internationella organisationer, som i och för sig kunde ses som naturliga mottagare av fondutdelning, kan låta sig företrädas av svenska lokalföreningar.

En klassificering av ideella organisationer enligt de kriterier som jag nu angivit bör sällan vålla några svårigheter för bankinspektionen. Den vidare och typiskt sett mera komplicerade prövningen av huruvida ändamålet med en viss verksamhet motiverar gåvoskattebefrielse får, som jag nämnt, göras av länskattemyndigheten sedan utdelningen väl deklarerats.

Jag vill i detta sammanhang påpeka att huvudmannaskapet för en ny allemansfond får förmodas ta inte obetydliga resurser i anspråk. Bl. a. skall, enligt 6 § aktiefondslagen, det för varje fond särskilt bildade fondbolaget ha ett aktiekapital om minst 250 000 kr. Det är därför inte sannolikt att andra än stora, rikstäckande institutioner som kyrkliga samfund och etablerade välgörenhetsorganisationer kommer att engagera sig i det ideella fondsparandet. Dessa organisationer är befriade från gåvoskatt och man kan därför räkna med att fondutdelningarna endast i undantagsfall kommer att gå till sådana organisationer att utdelningarna blir gåvoskattepliktiga. Om gåvoskattebestämmelserna således kan antas sällan bli tillämpliga finns det ändå som jag framhållit, övervägande praktiska och principiella skäl för att upprätthålla neutralitet i fråga om vilka ideella organisationer som överhuvudtaget skall få tillgodoses med utdelning från en allemansfond.

För tydlighets skull bör det i lagen (1983:891) om skattelättnader för allemanssparande anges att gåvoskatt skall betalas för en fondutdelning i den mån mottagaren är skattskyldig enligt lagen om arvsskatt och gåvoskatt.

Det förhållandet att fondutdelningen skall jämföras med gåva måste komma till uttryck i lagen om arvsskatt och gåvoskatt. I lagens 37 § bör därför ett nytt tredje moment införas. Vad i övrigt gäller tillämpningen av

lagen om arvsskatt och gåvoskatt vill jag peka på följande. Allemansfonden utgör inte någon juridisk person och utdelningen får redan av den anledningen formellt härledas till andelsägarna som givare. I denna egenkap kan ägarna emellertid, som jag anmärkt, knappast särskiljas. Konsekvenserna av detta skulle bli dels att den utdelning som belöper på varje andelsägare inte kunde preciseras till beloppet, dels att bestämmelserna i 19 och 41 §§ lagen om arvsskatt och gåvoskatt om att skatt skall bestämmas på sammanlagda arvs- och gåvofång från samma givare inte kunde tillämpas. Med hänsyn härtill bör skatten i stället beräknas på hela det utdelningsbelopp som kommer en mottagande organisation till del och utdelningen i gåvoskattehänseende betraktas som en gåva från fonden. Jag föreslår en sådan lagteknisk lösning.

Antalet andelsägare i en allemansfond

Mitt förslag: Gränsen för största tillåtna antal andelsägare i en allemansfond höjs från 75 000 till 100 000.

Skälen för mitt förslag: Vid allemanssparandets tillkomst diskuterades bl. a. hur de nya fonderna skulle utformas för att maktkoncentrationen i näringslivet skulle kunna minskas. Regeringens förslag var inriktat på att ett stort antal fonder skulle etableras i decentraliserade former och att fonderna i så hög grad som möjligt skulle få andra huvudmän än bankerna. Det bedömdes dock inte som troligt att exempelvis intresseorganisationer skulle vara beredda att direkt gå in som huvudmän för de nya fonderna. För att inte någon sparare skulle stängas ute från fonderna godtogs att flera fondbolag skulle kunna knytas till en huvudman och att antalet delägare i en och samma fond inte skulle begränsas alltför hårt. Bestämmelsen om högst 75 000 andelsägare per fond motiverades av hänsyn till kapitalmarknadens funktionssätt och med hänvisning till andelsägarnas möjligheter att utöva ett inflytande på fondernas förvaltning.

Sparandet i allemansfonder har nu nått en sådan omfattning att i vissa fonder antalet delägare närmar sig det tak som är satt vid 75 000. För att nya sparare skall kunna få tillträde till allemansfonderna måste ytterligare fondbolag bildas och nya fonder igångsättas. Sådana framtvingade nybildningar måste, som Sveriges Värdepappersfonders Förening påpekat, medföra extra kostnader för administration och förvaltning, kostnader som inte skulle behöva uppkomma om gränsen för största antal sparare höjdes. Enligt min mening kan en måttlig höjning av taket för det maximala antalet delägare per allemansfond knappast anses förändra förutsättningarna för fondernas roll på kapitalmarknaden. Jag anser också att en viss höjning kan tänkas utan att inflytandeintresset åsidosätts. På grund härav, och då administrativa fördelar kan vinnas, finns det övervägande skäl som talar för att tillåta flera delägare i en fond än 75 000. En fördubbling av de nuvarande fondernas delägarpotential framstår dock som alltför långtgående. Gränsen bör enligt min mening sättas vid 100 000 andelsägare för varje fond.

Den tendens till likriktning av allemansfonderna i form av samförvaltning av flera fonder som i dag kan iakttagas inger betänkligheter och är en fråga av vidare strukturell betydelse än den jag nyss behandlat. En utveckling som innebär ett fåtal huvudmän och fonder med samordnad förvaltning och enahanda placeringsinriktning hos resp. huvudman motsvarar inte vad som avsågs då allemansfonderna tillskapades. Det kan därför finnas skäl att i ett senare sammanhang särskilt uppmärksamma frågor angående fondstrukturen.

1.4.6 Ikraftträdande

De nya bestämmelser jag nu föreslagit bör träda i kraft den 1 januari 1988. Jag erinrar dock om att den föreslagna bonusräntan enligt 5 § lagen om allemanssparande inte skall kunna tillgodoräknas den som börjar spara före den 1 april 1988.

1.4.7 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom finansdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1983:890) om allemanssparande,
2. lag om ändring i lagen (1983:891) om skattelättnader för allemanssparande.

3. lag om ändring i lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2.1*.

De föreslagna ändringarna är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande enligt min mening skulle sakna betydelse.

1.4.8 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen.

2 Sänkning av den allmänna löneavgiften

Lagen (1982:423) om allmän löneavgift tillämpas på löner som utges efter utgången av år 1982 och på egenföretagares inkomster som skall tas upp till beskattning vid 1984 och senare års taxeringar. Löneavgiften utgår med 2%. Genom lagen (1983:581) om tillfällig höjning av den allmänna löneavgiften höjdes avgiften tillfälligt under perioden juli-december 1983 till 3%.

Fr. o. m. den 1 januari 1988 höjs genom redan fattat beslut arbetsgivaravgiften till sjukförsäkringen med 0,80 procentenheter, arbetsskadeavgiften med 0,30 procentenheter och arbetsmarknadsavgiften med 0,154 procentenheter (prop. 1986/87:100 bil. 7, SfU 14, rskr. 234, SFS 1987:266). Enligt det förslag som chefen för socialdepartementet lagt fram höjs ATP-avgiften med 0,40 procentenheter. Det sammanlagda avgiftsuttaget för arbetsgivaravgifterna höjs således vid årsskiftet med 1,654 procentenheter. Som jag tidigare anført bör avgiftshöjningen neutraliseras genom en sänkning av

den allmänna löneavgiften. Den allmänna löneavgiften bör fortsättningsvis utgå med 0,34%. Prop. 1987/88: 60

I enlighet med det anförda har inom finansdepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i lagen (1982:423) om allmän löneavgift. Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2.2*. Med hänsyn till lagstiftningsfrågans beskaffenhet anser jag att lagrådets yttrande över lagförslaget inte behöver inhämtas.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta lagförslaget.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1983:890) om allemanssparande

Härigenom föreskrivs att 5, 11, 15 och 18 §§ lagen (1983:890) om allemanssparande¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

5 §

Den som börjar spara och som det första kalenderåret han sparar fyller högst 25 år får för detta år ett särskilt tillägg (bonusränta) motsvarande fem procent årlig ränta, dock högst 300 kronor.

Även den som är äldre än 25 år och som börjar spara under tiden den 1 april - den 30 december 1988 får för detta år en sådan bonusränta som sägs i första stycket.

Bonusräntan bekostas av staten och tillförs sparmedlen vid utgången av det år då sparandet inleddes.

11 §

Antalet andelsägare i en allemansfond får inte överstiga 75 000.

Antalet andelsägare i en allemansfond får inte överstiga 100 000.

15 §

Fondbolag får till en allemansfond förvärva endast följande slag av värdepapper, nämligen

1. sådana svenska aktier och av svenskt aktiebolag utfärdade konvertibla skuldebrev eller skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning som är inregistrerade vid Stockholms fondbörs,

2. svenska aktier i bolag som träffat avtal med fondkommissionär om att denne på begäran skall ange kurser på aktier i bolaget och till dessa kurser köpa och sälja aktier i bolaget (OTC-bolag),

3. sådana svenska aktier och av svenskt aktiebolag utfärdade konvertibla skuldebrev eller skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning som utbjuds till försäljning under sådana förhållanden att sannolika skäl finns för antagande att de inom ett år från förvärvet kommer att inregistreras vid Stockholms fondbörs,

4. andra svenska aktier samt andra av svenskt aktiebolag utfärdade konvertibla skuldebrev eller skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning,

5. förlagsandelsbevis i svensk ekonomisk förening,

6. bevis om rätt att teckna eller erhålla aktier eller andra värdepapper som avses i 1-5,

7. obligationer och andra skuldförbindelser, utfärdade av staten.

Har värdepapper som förvärvats enligt första stycket 3 ej inregistrerats inom ett år från förvärvet, skall de avyttras så snart det lämpligen kan ske, om de inte vid något tillfälle under ettårsperioden kunnat inrymmas inom

¹ Lagen omtryckt 1986:522.

trettioprocentigränsen enligt fjärde stycket eller tioprocentigränsen enligt femte stycket.

Ett fondbolag får inte till en allemansfond förvärva aktier i bolaget.

Ett fondbolag får inte till fonden mot vederlag förvärva aktier som avses i första stycket 2 eller bevis om rätt att teckna eller erhålla sådana aktier i en sådan omfattning att värdet av aktierna och bevisen, tillsammans med de värdepapper som omfattas av tioprocentigränsen enligt sista stycket, genom förvärvet kommer att överstiga trettio procent av fondens värde.

Ett fondbolag får inte till fonden mot vederlag förvärva värdepapper som avses i första stycket 4 och 5 eller bevis om rätt att teckna eller erhålla sådana värdepapper i sådan omfattning att värdet av värdepapperen och bevisen genom förvärvet kommer att överstiga tio procent av fondens värde. *Bankinspektionen kan, om det finns särskilda skäl, medge att procenttalet överskrids.* Ej heller får ett fondbolag till fonden mot vederlag förvärva värdepapper enligt första stycket 7 i sådan omfattning att värdet av de värdepapper som där avses genom förvärvet kommer att överstiga tjugofem procent av fondens värde. Den sistnämnda begränsningen gäller dock inte förrän ett år efter det att fondbolaget erhållit bankinspektionens tillstånd att bedriva fondverksamhet.

Ett fondbolag får inte till fonden mot vederlag förvärva värdepapper som avses i första stycket 4 och 5 eller bevis om rätt att teckna eller erhålla sådana värdepapper i sådan omfattning att värdet av värdepapperen och bevisen genom förvärvet kommer att överstiga tio procent av fondens värde. Ej heller får ett fondbolag till fonden mot vederlag förvärva värdepapper enligt första stycket 7 i sådan omfattning att värdet av de värdepapper som där avses genom förvärvet kommer att överstiga tjugofem procent av fondens värde. Den sistnämnda begränsningen gäller dock inte förrän ett år efter det att fondbolaget erhållit bankinspektionens tillstånd att bedriva fondverksamhet. *Bankinspektionen kan, om det finns särskilda skäl, medge att de procenttalet, som anges i detta stycke, överskrids.*

18 §

Fondbestämmelserna för en allemansfond skall ange att

1. fonden är en allemansfond för vilken denna lag gäller,
2. fondbolaget skall föra register över innehav av fondandelar och inte skall utfärda fondandelsbevis,
3. utdelning till fondandelsägarna inte skall ske,
4. inlösen av fondandel skall ske i de fall och på de villkor som anges i denna lag och i aktiefondslagen (1974:931).

Fondbestämmelserna skall också innehålla närmare regler om fondandelsägarstämma.

Fondbestämmelserna får ange att belopp motsvarande sammanlagt högst två procent av fondens värde vid utgången av det närmast föregående kalenderåret skall utdelas årligen till viss stiftelse eller visst trossamfund eller annan sammanslutning, dock endast om mottagaren är en svensk juridisk person och inte har till syfte att i sin

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1987/88: 60

*verksamhet tillgodose medlemmar-
nas eller andra enskildas ekonomis-
ka intresse.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

Lag om ändring i lagen (1983:891) om skattelättnader för allemanssparande

Härigenom föreskrivs att lagen (1983:891) om skattelättnader för allemanssparande¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Skattelättnader enligt denna lag medges för sparande enligt lagen (1983:890) om allemanssparande.

Räntan på sparmedlen samt bonusräntan enligt 5 § lagen om allemanssparande utgör inte skattepliktig inkomst vid taxering enligt kommunal-skattelagen (1928:370) eller lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

Realisationsvinst på andel i allemansfond utgör inte skattepliktig inkomst. Avdrag får ej göras för realisationsförlust på sådan andel.

För utdelning enligt 18 § sista stycket lagen om allemanssparande utgår gåvoscatt i den mån skattskyldighet föreligger enligt lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoscatt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

¹ Senaste lydelse 1986:497.

Lag om ändring i lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt¹ skall införas ett nytt moment, 37 § 3 mom., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

37 §

3 mom.

Gåvoskatt utgår för utdelning från en allemansfond enligt 18 § sista stycket lagen (1983:890) om allemanssparande. En sådan utdelning skall vid tillämpning av denna lag anses utgöra en gåva från fonden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1974:857.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1982:423) om allmän löneavgift

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1982:423) om allmän löneavgift skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagna lydelse

3 §

Allmän löneavgift utgår med två procent av avgiftsunderlaget och tillfaller staten.

Allmän löneavgift utgår med 0,34 procent av avgiftsunderlaget och tillfaller staten.

I fråga om sjömän skall allmän löneavgift beräknas efter den lägre procentsats som regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer årligen fastställer. Procentsatsen skall sättas ned enligt de grunder som anges i 2 kap. 2 § andra stycket lagen (1981:691) om socialavgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988. I fråga om försäkrad som avses i 1 kap. 2 § lagen (1981:691) om socialavgifter tillämpas de nya bestämmelserna första gången på inkomst som skall tas upp till beskattning vid 1989 års taxering.

Innehåll

Propositionen

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 november 1987

1 Sammanfattning	2
2 Den internationella utvecklingen	3
3 Den ekonomiska utvecklingen i Sverige	4
4 Behovet av ekonomisk-politiska åtgärder	5
5 Åtgärder för en mer balanserad utveckling	6
5.1 Sparstimulerande åtgärder	6
5.2 Begränsningar på byggmarknaden	7
5.3 Investeringsfonderna	8
5.4 Arbetsgivaravgiftsuttaget för år 1988	8
5.5 Utgiftsram för löneökningar i den statliga sektorn	8
5.6 Breddning av omsättningsskatten på värdepapper	10

Beslut

Bilaga 1 Socialdepartementet	11
1 Avgiftsuttag till tilläggs pensioneringen	11
1.1 Inledning	11
1.2 ATP-systemets utveckling	11
1.3 Socialavgifter till AP-fonden	13
1.3.1 Allmänt	13
1.3.2 Egenavgifter	14
1.4 Avgiftsuttag till försäkringen för tilläggs pension för åren 1988 och 1989	14
1.5 Ändrade regler för överföring av egenföretagarnas tilläggs pensionsavgifter från statsverket till AP-fonden	15
2 Hemställan	17
Bilaga 1.1 Lagförslag	
1 lag om procentsats för uttag av avgift för åren 1988 och 1989 till försäkringen för tilläggs pension	18
2 lag om ändring i lagen (1981: 691) om socialavgifter	19
Bilaga 2 Finansdepartementet	20
1 Sparstimulerande åtgärder	20
1.1 Inledning	20
1.2 Hushållssparandets utveckling	20
1.3 Allmän motivering	21
1.4 Allemanssparandet	22
1.4.1 Gällande regler i huvuddrag	22
1.4.2 Allemanssparandets utveckling	23
1.4.3 Spardelegationens skrivelse om etiskt sparande	24
1.4.4 Skrivelse från Sveriges Värdepappersfonders Förening om antalet delägare i en allemansfond	24
1.4.5 Överväganden och förslag	26
1.4.6 Ikraftträdande	31
1.4.7 Upprättande lagförslag	31
1.4.8 Hemställan	31
2 Sänkning av den allmänna löneavgiften	31
Bilaga 2.1 Lagförslag	33
1 lag om ändring i lagen (1983: 890) om allemanssparande	33
2 lag om ändring i lagen (1983: 891) om skattelättnader för allemanssparande	36

3 lag om ändring i lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt	37	Prop. 1987/88: 60
Bilaga 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:423) om allmän löneavgift	38	