

Regeringens proposition

1981/82: 213

om avveckling av vissa statliga fonder;

beslutad den 15 april 1982.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

ROLF WIRTÉN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att vissa statliga fonder upplöses och att de medel som därvid frigörs förs över till statsbudgeten. Förslaget avser fonder, som inte härrör från donationer och som förlorat sin betydelse därför att det ändamål de skall fylla är föråldrat eller nu tillgodoses av staten. Det sammanlagda bokförda värdet av medlen i dessa fonder uppgick den 30 juni 1981 till drygt 1,7 miljarder kr.

1 Förslag till

Lag om ändring i reglementet (1961: 265) angående förvaltningen av riks försäkringsverkets fonder;

Härigenom föreskrivs att 1 och 9 §§ reglementet (1961: 265) angående förvaltningen av riks försäkringsverkets fonder skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Folkpensioneringsfonden, arbetsskadefonden, särskilda yrkesskadefonden, särskilda yrkesskadeförsäkring, delpensionsfonden samt fonden för den frivilliga pensionsförsäkringen skall på sätt nedan föreskrivs förvaltas av fondfullmäktige.

Föreslagen lydelse

1 §¹

Arbetsskadefonden, särskilda yrkesskadefonden, fonden för frivillig yrkesskadeförsäkring, delpensionsfonden samt fonden för den frivilliga pensionsförsäkringen skall på sätt nedan föreskrivs förvaltas av fondfullmäktige.

9 §²

Fondfullmäktige må placera fondmedel

1. i obligationer utfärdade av staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet, Sveriges allmänna hypoteksbank, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska bostadskreditkassan, Svenska skeppshypotekskassan eller Skeppsfartens sekundärlånekassa eller av kreditaktiebolag, som enligt vad därom finnes stadgat står under tillsyn av bankinspektionen;

2. i obligationer garanterade av staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet;

3. i obligationer och andra för den allmänna rörelsen avsedda förskrivningar som offentligen utjudits av svenskt bankaktiebolag, Sveriges investeringsbank aktiebolag eller Nordiska investeringsbanken;

4. i andra skuldförbindelser utfärdade av staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet, riksbanken, bankaktiebolag, sparbank, centralkassa för jordbrukskredit eller annan kreditinrättning, som regeringen godkänner, eller av bolag, förening eller stiftelse, i vilka staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet äger ett bestämmande inflytande, såvida staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet iklätt sig borgen för förbindelserna;

5. i skuldförbindelser, för vilka fond äger säkerhet genom inteckning i fast egendom eller tomträtt inom två tredjedelar av senast fastställda taxeringsvärde; dock skall åbyggnad, för att inteckning i fastigheten eller tomträtten må godkännas, vara brandförsäkrad i försäkringsbolag, som avses i lagen om försäkringsrörelse, eller i utländsk försäkringsanstalt med rätt att driva försäkringsrörelse här i riket; samt

6. i sådana andra värdehandlingar, vilka regeringen i särskilt fall efter framställning av fondfullmäktige prövar erbjuda fullgod säkerhet.

¹ Senaste lydelse 1981: 698.

² Senaste lydelse 1981: 698.

Nuvarande lydelse

Fondmedel tillhörande *folkpensioneringsfonden* eller arbetsskadefonden må därjämte placeras

Föreslagen lydelse

Fondmedel tillhörande arbets-skadefonden må därjämte placeras

7. i skuldförbindelser utfärdade av företag, som har till syfte att befordra folkhälsan eller att medverka till att förhindra nedsättning av arbetsförmågan eller till att förbättra sådan förmåga och som enligt fondfullmäktiges prövning anses erbjuda godtagbar säkerhet; samt

8. med regeringens medgivande i fastigheter, som förvärfvas för sådant ändamål, som under 7 omförmäles.

Placeras medel ur *folkpensioneringsfonden* eller arbetsskadefonden i skuldförbindelse utfärdad av företag som avses i andra stycket 7, må utlåningen ske mot lägre ränta än som eljest skulle ha kunnat betingas.

Placeras medel ur arbetsskadefonden i skuldförbindelse utfärdad av företag som avses i andra stycket 7, må utlåningen ske mot lägre ränta än som eljest skulle ha kunnat betingas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

2 Förslag till

Lag om ändring i reglementet (1919: 878) för statens pensionsanstalt

Härigenom föreskrivs att 4§ reglementet (1919: 878) för statens pensionsanstalt skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

Ekonomidepartementet

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-04-15

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Wirtén

Proposition om avveckling av vissa statliga fonder

1 Inledning

Ett stort antal fonder förvaltas av statliga myndigheter. Fonderna skiljer sig avsevärt från varandra i fråga om art, storlek och ändamål. Förvaltningen av fonderna handhas av ett flertal olika myndigheter. För att göra den statliga fondförvaltningen mera effektiv och förenkla administrationen av fonderna tillkallades den 28 juni 1979 en särskild utredare¹ med uppdrag att se över den statliga fondförvaltningen i bl. a. de hänseenden som nyss angetts. Om utredningen gav vid handen att det finns statliga fonder som förlorat sin betydelse på grund av föråldrade ändamål borde enligt direktiven vidare åtgärder föreslås med syfte att få till stånd mer rationellt utnyttjande av sådana fondmedel. Utredaren har i februari 1982 avlämnat delbetänkandet (SOU 1982: 12) Avveckling av vissa statliga fonder. Betänkandet, vari föreslås att 15 olika fonder avvecklas, har remissbehandlats.

Till protokollet i detta ärende bör fogas dels utredarens sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1*, dels de lagförslag som läggs fram i betänkandet som *bilaga 2*, dels en sammanställning av remissyttrandena som *bilaga 3*.

2 Fonder som omfattas av utredarens förslag till avveckling

2.1 Inledning

De fonder som omfattas av utredarens förslag är folkpensioneringsfonden, civila tjänstepensionsfonden, militära tjänstepensionsfonden, all-

¹ Bankdirektören Hans Henrik Abelin. Sakkunniga: kammarrådet Carl-Einar Nordling och direktören Gösta Telestam. Experter: riksbanksdirektören Erik Karlsson, revisionsdirektören Per Olov Lalin och byråchefen Lennart Lindberg.

männa familjepensionsfonden, statens pensionsanstalts pensionsfond, fonden för försöksverksamhet och forskning på bränsleområdet, 1953 års fond för teknisk forskning, fonden för en professur i försäkringsrätt vid Stockholms högskola, fonden för en professur i försäkringsmatematik och matematisk statistik vid Stockholms högskola, tingshusfonden, försäljningsmedel av viss häradsjord i Kärna och Slaka socknar i Östergötlands län, manufakturförlagslånefonden, Polenmedlen, baltiskt regleringskonto och ersättningsmedel från Jugoslavien. I det följande lämnas vissa uppgifter om fonderna.

2.2 Statens pensionsfonder

Med statens pensionsfonder avses här folkpensioneringsfonden, civila tjänstepensionsfonden, militära tjänstepensionsfonden, allmänna familjepensionsfonden och statens pensionsanstalts pensionsfond.

Bedräffande *folkpensioneringsfonden* gäller följande.

År 1896 beslöt riksdagen att årligen avsätta 1.4 milj. kr. till en fond benämnd arbetareföräkringsfonden (se prop. 1895: 22 s. 25). Fonden skulle förvaltas av statskontoret och redovisas som statens egendom. Vid 1914 års ingång uppgick fonden (som då omfattade 38,5 milj. kr.) i den nyinrättade pensionsförsäkringsfonden (se prop. 1913: 126 och prop. 1916: 207). Därutöver skulle den nya fonden tillföras pensionsavgifter. Frågor om den nya fondens medelsplacering skulle handläggas av särskilda fullmäktige för fonden. Förvaltningen i övrigt uppdrogs åt det nyinrättade ämbetsverket pensionsstyrelsen. Fondens placeringar reglerades av ett särskilt reglemente (SFS 1916: 232).

Efter tillkomsten av 1935 års lag om folkpensionering ombildades fonden år 1937 till folkpensioneringsfonden, varvid särskilda fullmäktige för fonden skulle ha hand om placeringsfrågor. Förvaltningen i övrigt skulle handhas av pensionsstyrelsen.

Fonden skulle ha en tillväxt med för varje år på förhand bestämda belopp. Fondinkomster som inte gick åt till fondökning och fondens löpande utgifter skulle successivt inlevereras till statsverket.

Enligt reglementet för fonden (se SFS 1936: 638) fick fondens medel placeras på i huvudsak samma sätt som tidigare gällde för pensionsförsäkringsfonden.

I samband med andra världskrigets utbrott inställdes fondökningen. Efter beslut av 1941 års riksdag skulle fortsatt fondering av medel i folkpensioneringsfonden inte ske (1941 års statsverksprop., inkomstbil. s. 25f). Fonden redovisades – efter förslag från riksräkenskapsverket – fr. o. m. budgetåret 1941/42 som en statlig kapitalfond.

I samband med riksförsäkringsverkets inrättande den 1 juli 1961 överflyttades förvaltningen av folkpensioneringsfonden i vad avser placeringsfrågor till fullmäktige för riksförsäkringsverkets fonder, medan fondens

förvaltning i övrigt anförtroddes riksförsäkringsverket. Samtidigt tillkom ett reglemente (SFS 1961: 265) angående förvaltningen av riksförsäkringsverkets fonder. Reglementet bygger i stor utsträckning på bestämmelserna i reglementet angående förvaltningen av folkpensioneringfonden.

Fonden, som vid halvårsskiftet 1939 uppgick till 787 milj. kr., tillfördes den 1 juli 1958 enligt beslut av 1958 års riksdag 550 milj. kr. utgörande medel, som fonderats i riksbanken för framtida pensionsändamål. Enligt regeringsbeslut har fonden tillhöriga aktier på nominellt 14,6 milj. kr. under budgetåret 1978/79 överförts till fonden för statens aktier. Fondens bokförda tillgångar uppgick den 30 juni 1981 till drygt 1 321 milj. kr.

Bland folkpensioneringfondens tillgångar finns riksförsäkringsverkets sjukhus i Nynäshamn, vars bokförda värde vid senaste budgetårsskiftet uppgick till 2 097 000 kr. Aktiebolaget Kurortsverksamhet, vars hela aktiekapital ägs av fonden, driver nämnda sjukhus och äger i sin tur AB Tranås Kuranstalt, som bl. a. driver ett sjukhus i Tranås. Båda dessa sjukhus utnyttjas bl. a. för rehabiliteringsundersökningar för försäkringskassornas räkning. Aktiekapitalets nominella värde och dess bokföringsvärde är 500 600 kr. resp. 75 kr.

På fonden sker som tidigare anmärkts inte längre någon fondering. Avkastningen inlevereras till statsverket, medan utgifterna för folkpensioneringen finansieras med anslag över statsbudgeten.

Vad gäller *civila tjänstepensionsfonden* kan anmärkas följande. I äldre tider fanns för den civile tjänsteinnehavaren inte någon rätt till pension. Han var inte heller skyldig att avgå från tjänsten vid viss ålder utan kunde vanligen intill sin död behålla sysslan och därmed förenad avlönning. Detta även om sysslan måste skötas av annan. Detta hade uttryckligen bestämts i en kunglig resolution den 23 september 1688. I kunglig förordning från 1778 stadgades att en ämbetsman vid civilstaten, som uppnått 70 års ålder samt länge och väl tjänat, kunde få avsked med hela lönen. Åldersgränsen sattes år 1823 till 65 år.

Genom kunglig kungörelse den 29 juni 1798 anslogs ett belopp av 10 000 riksdaler specie av statsmedel att användas till pensioner åt ämbets- och tjänstemän, som, innan de uppnått pensionsålder, var utarbetade eller besvärades av obotliga sjukdomar.

Besparingarna på detta anslag skulle fonderas. Avsikten var att härigenom lägga grunden till en framtida fullständigare pensionsinrättning. År 1826 fastställde Kungl. Maj:t reglemente för civilstatens pensionsinrättning. Inrättningens tillgång utgjordes av den besparingsfond som uppkommit av 1798 års pensionsanslag, vissa andra statsanslag och enskilda bidrag. Kassans intäkter skulle fonderas.

Då pensionerna från kassan var väsentligt lägre än lönerna, blev följden att ett mycket ringa antal ämbetsmän begagnade den möjlighet till tidigare pensionering som genom kassan stod till buds. Ett av kassans syften hade sålunda förfelats. Pensionsinrättningen togs i stället desto mer i anspråk för den med pensionsinrättningen förenade änke- och pupillkassan.

Trots att flera reformförslag lades fram under senare delen av 1800-talet kom en omorganisation av det civila pensionsväsendet till stånd först i början av 1900-talet. Sålunda tillkom 1907 en ny pensionslag för ordinarie tjänstemän, vilken innebar att civilstatens pensionsinrättning uppdelades i pensionsfonden för civila tjänsteinnehavare och i civilstatens änke- och pupillkassa. Sistnämnda kassa skulle förvaltas av en styrelse (se SFS 1907: 136). Pensionsfonden däremot skulle förvaltas av statskontoret, varvid medlen skulle göras räntebärande enligt de bestämmelser som gällde för statskontorets fondförvaltning i allmänhet (se SFS 1907: 85).

Enligt 1907 års lag skulle tjänstemännen erlægga pensionsavgifter, vilka skulle tillföras den nya fonden. Enligt vad som uttalades under förarbetena skulle därigenom "inte blott avgifternas värde genom förräntandet förhöjas, utan även graden av tjänsteinnehavarnas deltagande i pensionskostnaden bli överskådligare än om avgifterna ingick bland statsverkets inkomster eller på annat sätt omedelbart användes för löpande pensionsutgifters bestridande" (se prop. 1907: 18).

Vad beträffar *allmänna familjepensionsfonden* hade ännu inte i början av 1800-talet några pensionsinrättningar bildats för civila tjänstemäns änkor och barn. Dessa kunde inte påräkna annat understöd än begravningshjälp eller intjänad s. k. nådårsbesparing.

Sedan försäkringstanken började tränga igenom, framstod tydligare än förut behovet av att man sörgde för tjänstemännens efterlevande på ett effektivare och mera tillfredsställande sätt. Sålunda bildades på initiativ i vissa fall av staten och i andra fall av enskilda personer föreningar eller kassor för pensionering av efterlevande änkor och barn. Till dessa pensionsinrättningar lämnades i viss utsträckning statsbidrag.

Det statliga pensionsväsendet blev föremål för en allmän reform genom 1934 års civila tjänstepensionsreglemente. Staten utvidgade då ansvaret för den civila tjänstepensioneringen som även nyordnades. I samband därmed bildades den civila tjänstepensionsfonden av pensionskassor. Några år senare blev familjepensionerna föremål för motsvarande reform, varvid staten successivt övertog civilstatens änke- och pupillkassa och motsvarande kassor (se prop. 1936: 201). Sedermera har 1934 års reglemente ersatts med andra reglementen. Numera gäller statens allmänna tjänstepensionsreglemente (1959: 287) och allmänt pensionsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän.

Civila tjänstepensionsfondens och allmänna familjepensionsfondens bokförda tillgångar uppgick den 30 juni 1981 till 36,3 milj. kr. resp. 103,3 milj. kr. Fonderna är inte underkastade någon särskild för dem gällande författningsreglering. De förvaltas av kammarkollegiet.

Vad beträffar *militära tjänstepensionsfonden* vidtogs de första åtgärderna för pensionering av personal vid den svenska krigsmakten under 1600-talet. Då inrättades Vadstena krigsmanshus på grundval av en kunglig donation. Genom andra donationer ökade krigsmanskassans tillgångar. År

1736 inrättades arméns pensionskassa. Inkomsterna utgjordes av vissa pensionsavgifter. Under mitten av 1800-talet beviljade riksdagen ett särskilt kreditiv.

Statsanslag hjälpte sålunda till. Därjämte togs hela kassans avkastning i anspråk. Pensionssystemet kvarstod till mitten av 1930-talet.

Flottans pensionskassa räknade sitt ursprung från 1600-talet – amiralitetskrigsmanskassan och den s. k. amiralitetsarmbössan. I kassan fonderades pensionsavgifter. Till mitten av 1800-talet bestreds pensionerna med kassans egna medel. Därefter hjälpte staten till. Även detta pensionssystem kvarstod till mitten av 1930-talet.

Efter förslag av 1934 års militärpensionssakkunniga skulle någon fortsatt fondering av de militära befattningshavarnas bidrag till pensionskostnaderna inte ske. Däremot skulle de militära pensionskassornas medel överföras till statskontoret för att förvaltas som en gemensam militär pensionsfond. Kapitalet skulle emellertid inte ökas utan avkastningen skulle användas till pensionsutgifterna.

Militära tjänstepensionsfondens bokförda tillgångar uppgick den 30 juni 1981 till drygt 4,5 milj. kr. Fonden är inte underkastad någon särskild författningsreglering. Den förvaltas nu av kammarkollegiet.

Vad beträffar *statens pensionsanstalts pensionsfond* är följande av intresse. Pensionsanstalten, som till en början benämndes Statens anstalt för pensionering av folkskollärare m. fl., bildades 1919 genom övertagande av bl. a. följande pensionsinrättningars tillgångar och skulder, nämligen folkskollärarnas pensionsinrättning, småskollärares m. fl. ålderdomsunderstödsanstalt, folkskollärarnas änke- och pupillkassa och barnmorskornas pensionsanstalt. I 4 § reglementet (1919: 878) för statens pensionsanstalt meddelas följande, alljämt gällande regler för anstaltens medelsplacering:

”I den mån till anstalten inflytande medel icke åtgå till bestridande av dess utgifter, äger styrelsen att årligen intill det maximibelopp, som av Konungen fastställs, lämna lån till skoldistrikt eller skolområde för uppförande av skolhus.

Vad som icke placeras på detta sätt skall överlämnas till riksgäldskontoret som lån mot ränta, som bestämmes av riksgäldsfullmäktige med hänsyn tagen till den effektiva medelräntefoten för under senaste fem år upptagna fasta statslån.”

Placeringsreglernas utformning medförde att anstalten inte hade något behov av att till sig knyta experter i placeringsfrågor.

I reglementet intogs även en bestämmelse (7 § 2 mom.) om att staten skulle erlägga den årliga avgift, som enligt försäkringsteknisk beräkning behövdes för att tillsammans med årsavgifter bereda pension enligt reglementet. De belopp, varmed inkomsterna av räntor på kapitaltillgångarna, pensionsavgifter av befattningshavare och huvudmän samt statsbidragen översteg utgifterna för pensioner och förvaltning, skulle fonderas.

Fr. o. m. budgetåret 1933/34 upphörde fonderingen, och anvisningarna

av statsmedel inskränktes till vad som behövdes för pensionsanstaltens löpande utgifter utan anlitan­de av dess kapitalbehållning.

1926 hade nya personalgrupper inordnats i anstalten, vars namn därvid ändrades till statens pensionsanstalt. Denna anstalt uppgick den 1 juli 1963 i statens personalpensionsverk (numera statens löne- och pensionsverk) till vilket alltså den nu ifrå­gavarande pensionsfonden är knuten.

Fondens bokförda tillgångar uppgick den 30 juni 1981 till drygt 218,5 milj. kr.

Någon avsättning förekommer inte längre till de pensionsfonder som jag nu har behandlat (se prop. 1938: 1 Bih. s. 67 ff). Avkastningen inlevereras till statsverket, medan utgifterna vad gäller folkpensioneringen finansieras med anslag över statsbudgeten. Övriga pensionsförmåner avräknas mot inkomsttitel på statsbudgeten. Familjepensionsmedlen belastas dock med vissa smärre årliga utgifter för pensioner. Under budgetåret 1980/81 uppgick de till 9677 kr.

De medel som finns i fonderna var den 30 juni 1981 placerade på följande sätt.

Folkpensioneringsfonden (kr.)

Bank och statsverkets checkräkning	13 774 814
Lån till statliga låntagare	306 395 200
Riksgäldskontoret	—
Statsobligationer	268 680 404
Hypoteksobligationer	341 119 298
Kommunobligationer	98 264 650
Industri- och kraftverksobligationer	13 383 434
Bankobligationer	53 500 000
Kommunlån	186 807 963
Inteckningslån	17 728 335
Övriga lån	24 200 000
Fastighet (sjukhus i Nynäshamn)	2 097 000
Aktier	75
Balanspost	./. 4 551 173
Summa	<hr/> 1 321 400 000

Civila tjänstepensionsfonden (kr.)

Konter	52 450
Bank	899 554
Statsskuldförbindelser	1 950 000
Riksgäldskontoret	27 015 000
Statsobligationer	1 800 300
Hypoteksobligationer	2 553 900
Kommunobligationer	629 300
Inteckningslån	1 040 000
Kommunlån	332 800
Summa	<hr/> 36 273 304

Militära tjänstepensionsfonden (kr.)

Kontanter	37 023
Bank	895 909
Riksgäldskontoret	1 705 000
Statsobligationer	457 000
Hypoteksobligationer	661 000
Kommunobligationer	53 200
Inteckningslån	619 000
Kommunlån	96 200
Summa	4 524 332

Allmänna familjepensionsfonden (kr.)

Kontanter	61 179
Bank	206 274
Statsskuldförbindelser	1 243 000
Riksgäldskontoret	88 699 140
Statsobligationer	1 444 200
Hypoteksobligationer	2 228 600
Kommunobligationer	115 000
Industriobligationer	100 000
Inteckningslån	7 627 150
Kommunlån	831 498
Reverslån	700 000
Summa	103 256 041

Statens pensionsanstalts pensionsfond (kr.)

Riksgäldskontoret	210 683 133
Kammarkollegiets placeringsfond	7 886 511
Summa	218 569 644

2.3 Fonden för försöksverksamhet och forskning på bränsleområdet

Fonden bildades genom att Kungl. Maj:t den 5 juni 1953 föreskrev att behållningen i krigsriskkassan skulle ställas till statskontorets förfogande samt att statskontoret skulle av nämnda behållning avsätta 5 500 000 kr. till en under statskontorets förvaltning stående diversemedelsfond, benämnd fonden för försöksverksamhet och forskning på bränsleområdet, att, till såväl kapital som ränta, användas i enlighet med de bestämmelser Kungl. Maj:t framdeles meddelade. Kungl. Maj:t föreskrev även att medlen skulle göras räntebärande. Fonden förvaltas numera av kammarkollegiet.

Fondens avkastning eller kapital har inte disponerats för fondens ändamål under de senaste tio åren.

Fondens tillgångar uppgick den 30 juni 1981 till 1 545 978 kr. Tillgångarna var placerade enligt följande:

31 642 kr. i kontanter
1 078 213 kr. i bank
40 000 kr. i räntebärande statsobligationer
133 623 kr. i kommunlån
262 500 kr. i reverslån

2.4 1953 års fond för teknisk forskning

Kungl. Maj:t föreskrev den 5 juni 1953 att av behållningen i olika clearingskassor och krigsriskkassan skulle 1 200 000 kr. avsättas till en under statskontorets förvaltning stående diversemedelsfond, benämnd 1953 års fond för teknisk forskning, att användas i enlighet med de bestämmelser Kungl. Maj:t framdeles, efter förslag av statens tekniska forskningsråd, meddelade. Kungl. Maj:t föreskrev den 27 januari 1956 att medlen skulle göras räntebärande enligt de regler som gäller för statskontorets fondförvaltning. Fonden förvaltas numera av kammarkollegiet.

Fondens avkastning eller kapital har inte disponerats för fondens ändamål under de senaste tio åren.

Fondens tillgångar uppgick den 30 juni 1981 till 1 213 987 kr. Tillgångarna var placerade enligt följande:

26 182 kr. i kontanter

496 905 kr. i bank

144 300 kr. i räntebärande statsobligationer

434 400 kr. i kommunobligationer

112 200 kr. i hypoteksobligationer

2.5 Fonden för en professur i försäkringsrätt vid Stockholms högskola

Kungl. Maj:t förordnade den 19 oktober 1951 (prop. 1951:106, CU 1951:3, rskr. 1951:191) att av försäkringsinspektionens fond ett belopp om 650 000 kr. skulle avsättas till en av statskontoret förvaltd fond. Fondens avkastning skulle – tillsammans med avkastningen, och, i fall av behov, kapitalet, av en av Svenska försäkringsbolags riksförbund insamlad och förvaltd fond – användas

”dels till avlönande av innehavaren av ifrågavarande professur i försäkringsrätt, dels till bestridande av utgifter för den pensionsrätt, som jämlikt Kungl. Maj:ts beslut må varda förenad med professuren, dels ock, i den mån Kungl. Maj:t så medgivit, till bestridande av andra med professuren förenade utgifter”.

Staten har numera övertagit ansvaret för att avlöna innehavaren av ifrågavarande professur och fondens övriga förpliktelser. Avkastningen, som budgetåret 1980/81 uppgick till 39 333 kr., tillförs årligen universitetet i Stockholm.

Fonden förvaltas numera av kammarkollegiet. Tillgångarna uppgick den 30 juni 1981 till 689 333 kr. och var placerade i kollegiets gemensamma placeringsfond.

2.6 Fonden för en professur i försäkringsmatematik och matematisk statistik vid Stockholms högskola

Genom kungl. brev den 28 januari 1927 föreskrev Kungl. Maj:t, att av anslaget till försäkringsinspektionens verksamhet ett belopp om 350 000 kr. skulle avsättas till en fond, vars avkastning skulle användas till underhållande vid Stockholms högskola av en professur i försäkringsmatematik och matematisk statistik. Nämda belopp skulle av statskontoret bokföras och förvaltas som en särskild fond. Fondens avkastning skulle sålunda användas dels till avlöning av en innehavare av ifrågavarande professur i enlighet med de grunder, som gällde för avlöning av en professur vid statsuniversitetet, och dels med högst 500 kr. om året för inköp av erforderlig facklitteratur inom professurens ämnesområde. Den årliga avkastningen av fonden skulle stå till Stockholms högskolas förfogande med redovisningsskyldighet inför riksräkenskapsverket. Genom kungl. brev den 30 januari 1931 höjdes det årliga anslaget för inköp av facklitteratur till 800 kr. Vidare medgav Kungl. Maj:t att från fondens avkastning fick utgå ett belopp om högst 2 500 kr. till inköp av äldre facklitteratur samt övningslitteratur.

Genom kungl. brev den 6 juni 1941 medgavs att räntemedel, reserverade från föregående år, fick användas till det med fonden avsedda ändamålet. Genom kungl. brev den 14 april 1961 förordnades att kanslern för rikets universitet, filosofie doktorn Carl Harald Cramér skulle komma i åtnjutande av hel ålderspension. Kungl. Maj:t föreskrev vidare, att till kostnaderna för nämnda pension skulle för varje budgetår från fonden för en professur i försäkringsmatematik och matematisk statistik vid universitetet i Stockholm, efter bestridande av de på fonden fallande avlöningskostnaderna, lämnas ett bidrag med belopp som motsvarade den för samma tid beräknade kostnaden för sådan förtidspensionering vartill rätt kunnat grundas på den av Cramér innehavda anställningen som professor. Beslutande organ över avkastningen är regeringen. Fonden, som inte är underkastad några särskilda placeringsregler, förvaltas numera av kammarkollegiet.

Staten har numera övertagit fondens förpliktelser, varvid fondens ändamål fullgörs med anslagsmedel. Avkastningen, som budgetåret 1980/81 uppgick till 51 646 kr., tillförs årligen universitetet i Stockholm.

Fondens tillgångar uppgick den 30 juni 1981 till 401 646 kr. Tillgångarna var placerade i bank.

2.7 Tingshusfonden

Den 1 januari 1971 övertog staten skyldigheten att vara lokalhållare för de allmänna underrätterna. Med anledning härav har tingshusbyggnadsskyldiges samtliga tillgångar liksom ansvaret för deras förbindelser övertagits av staten. Kungl. Maj:t uppdrog i beslut den 19 februari 1971 åt statskontorets fondbyrå att förvalta de medel och fordringar som tillfallit

staten i anledning av lokalhållningsreformen och svara för de skulder som staten övertagit, allt i den mån dessa uppgifter inte skulle fullgöras av annan myndighet enligt särskilda föreskrifter eller särskilt beslut. Fonden förvaltas numera av kammarkollegiet.

Av fondens avkastning om totalt nära 6 milj. kr. per år har under budgetåret 1980/81 31 331 kr. disponerats för fondens ändamål.

Fonden uppgick den 30 juni 1981 till 50 557 140 kr., varav inlånta medel 436 521 kr. Tillgångarna var placerade enligt följande:

39 820 kr. i kontanter

17 764 220 kr. i bank

15 520 800 kr. i in-teckningslån

707 300 kr. i kommunlån

16 525 000 kr. i reverslån

2.8 Försäljningsmedel av viss häradsgjord i Kärna och Slaka socknar i Östergötlands län

Kungl. Maj:t beslutade den 28 juni 1962 (prop. 1962: 174, JoU 1962: 27, rskr. 1962: 332) att försäljningsmedel för av kronan tillhöriga häradsgjor dar i rubr. socknar skulle inlevereras till statskontoret, varvid medlen, intill dess Kungl. Maj:t annorlunda förordnade, skulle redovisas som en särskild diversemedelstitel och inbestå på statsverkets checkräkning. Medlen, som förvaltas av kammarkollegiet, uppgick den 30 juni 1981 till 80 176 kr.

Medlen utgör likvid vid försäljning av kronan tillhöriga häradsgjor dar och ingår således bland statens tillgångar. Medlens kapital eller avkastning har inte disponerats under de senaste tio åren.

2.9 Manufakturför-lagslånefonden

Genom beslut av rikets ständer år 1818 avsattes av den dåvarande manufakturdiskontens medel 200 000 riksdaler banko att användas till s. k. stående lån eller förlagslån. I samband därmed utfärdade Kungl. Maj:t i brev den 9 december 1818 vissa bestämmelser rörande utlåningen, innebärande att lånen skulle löpa på sex år, därav de tre första utan avbetalning. Lånen skulle i huvudsak användas till understöd för anläggningar av nya, i riket förut okända uppfinningar i fabriks- och slöjdväg.

Manufakturdiskonten, varifrån medlen sålunda avskildes, leder sitt ursprung tillbaka till år 1756, vilket år rikets ständer anvisade ett belopp av 131 666 riksdaler i form av kreditiv i ständernas bank. Kreditivet löpte med tre procents ränta. Det höjdes sedermera genom beslut vid olika riksdagar, så att det år 1818 uppgick till 6 milj. riksdaler banko. Med åren ökades efterfrågan på förlagslån, och ytterligare avsättningar till manufaktur-förlagslånefonden måste verkställas. Avsättningarna synes ha skett från den s. k. besparingskassan, dvs. överskottet på den av manufakturdiskonten

bedrivna lånerörelsen. Genom beslut den 26 oktober 1877 förordnade Kungl. Maj:t att förvaltningen av fonden, som dittills omhänderhåfts av kommerskollegium, skulle flyttas över till statskontoret. Bestämmelser för lån från fonden utfärdades år 1927 (SFS 1927: 403). Enligt dessa kunde lån beviljas åt företag som ämnade igångsätta sådana för landet nya tillverkningar, för vilkas gynnsamma bedrivande särskilda förutsättningar syntes föreligga, mot säkerhet som godkändes av statskontoret. Sedan lånet innehåfts under två år från första lyftningsdagen, skulle det under därpå följande högst åtta år återbetalas med lika kapitalbelopp årligen. Bestämmelserna upphävdes 1960 (SFS 1960: 372). Fonden förvaltas numera av kammarkollegiet.

Fondens kapital eller avkastning har inte disponerats under de senaste tio åren.

Fondens tillgångar uppgick den 30 juni 1981 till 40 008 kr. Tillgångarna var placerade på statsverkets checkräkning.

2.10 Polenmedlen

Enligt överenskommelse den 16 november 1949 mellan Sverige och Polen skulle den polska regeringen till Sverige betala visst belopp inom 17 år från och med den 1 januari 1951. Beloppet, som avsåg ersättning för svenska förluster i Polen, skulle utgå i form av en procentuell avsättning på likviderna för av Sverige importerat polskt kol och koks. Enligt bestämmelserna i överenskommelsen skulle ett i Sveriges riksbank öppnat konto tillgodoföras nämnda avsättning.

Kungl. Maj:t tillsatte den 16 juni 1950 en nämnd med uppdrag att avge förslag till fördelning av det belopp som skulle erläggas av polska regeringen. Kungl. Maj:t förordnade den 22 juni 1951 att såväl redan influtna som därefter inflytande avsättningar skulle överlämnas till statskontorets förvaltning, varvid medlen skulle redovisas under en särskild diversemedelstitel, benämnd "Polenmedel". Kungl. Maj:t fastställde vidare den ovan angivna nämndens förslag till fördelning (se Utrikesdepartementets skrivelse den 2 maj 1951). Till intressenter som då anmält anspråk på ersättning utbetalades därefter fastställd ersättning. Polenmedlen tillhör numera kronan (jfr betänkandet s. 109).

Fonden, som förvaltas av kammarkollegiet, uppgick den 30 juni 1981 till 77 429 kr. Tillgångarna var placerade i bank.

2.11 Baltiskt regleringskonto

Av de medel, som jämlikt de mellan Sverige och De Socialistiska Rådrepublikernas Unions regeringar träffade överenskommelserna av den 30 maj 1941 och den 7 oktober 1946 samt riksdagens i anslutning därtill lämnade medgivande (prop. 1946: 350) stod till förfogande för ersättning

för förluster i Litauen, Lettland och Estland, reserverades genom Kungl. Maj:ts beslut den 24 januari 1947 ett belopp av omkring 324 000 kr. Medlen avsåg att bl. a. tillgodose ersättningsanspråk från andra rättsägare än dem som jämlikt sagda beslut beretts gottgörelse med 24 % av de uppskattade förlusterna.

Fonden, som förvaltas av utrikesdepartementet, uppgick den 30 juni 1981 till 598 114 kr. Tillgångarna var placerade i bank.

2.12 Ersättningsmedel från Jugoslavien

I prop. 1947: 310 begärde Kungl. Maj:t riksdagens godkännande av bl. a. en den 12 april 1947 dagtecknad förtrolig överenskommelse rörande reglering av vissa svenska anspråk i Jugoslavien. Riksdagen anmälde med skrivelse den 18 juni 1947 (nr 306), att den godkänt nämnda överenskommelse. Den av Jugoslavien lämnade ersättningen fördelades på sådant sätt, att vid avtalets ingående kända ersättningsberättigade intressenter tillsammans erhöll 99 % av beloppet, medan 1 % tillfördes en reserv, avsedd att i första hand användas till att möta eventuella senare tillkommande ersättningsanspråk.

Fonden, som förvaltas av utrikesdepartementet, uppgick den 30 juni 1981 till 588 657 kr.

3 Föredragandens överväganden

De fonder som förvaltas av staten är sinsemellan mycket olika. Där finns sålunda såväl medel som donerats av enskilda men förvaltas av staten som medel som fonderats enligt författning eller statligt organs beslut. Föreskrifterna som reglerar de skilda fondernas förvaltning är också sinsemellan mycket olika. Fondernas storlek och ändamål är även de starkt varierande.

Utredarens förslag i betänkandet (SOU 1982: 12) Avveckling av vissa statliga fonder avser enbart fonder som fonderats enligt författning eller statligt organs beslut. Över sådana fonder äger staten fritt förfoga. Att vissa bestämda medel på detta sätt avsattes för viss bestämd verksamhet var tidigare vanligt. En specialdestinering kan emellertid utgöra ett hinder för en rationell granskning av behovet av den verksamhet medlen går till. Numera tillgodoses de ändamål fonderna är avsedda för i ökande omfattning genom anslag över statsbudgeten. Därmed finns i princip inte längre behov av särskilt avdelade fondmedel.

För att minska kostnaderna för den statliga fondförvaltningen bör enligt utredaren övervägas om fonder som inte längre fyller någon självständig funktion kan avvecklas genom att de upplöses eller förs samman med

andra fonder med likartade ändamål. Upplöses en sådan fond får staten i fortsättningen ta på sig ansvaret för verksamheten. Detta bör enligt utredaren ske genom att ett belopp som motsvarar avkastningen läggs till det anslag som anvisas för verksamheten över statsbudgeten. Vid en upplösning bör vidare enligt utredaren de tillgångar som svarar mot fonderna realiseras och överföras till statsbudgeten.

Med utgångspunkt i vad nyss anförts har utredaren föreslagit att de statliga fonder, som räknats upp i avsnitt 2, skall upplösas. Det är fråga om statliga medel, som inte härrör från donationer, och som förlorat sin betydelse på grund av föråldrade ändamål eller av annan orsak. Utredaren anser det orationellt att dessa fonder lever vidare. De bör därför snarast upplösas. Det sammanlagda bokförda värdet av de fonder som bör upplösas uppgick enligt utredaren den 30 juni 1981 till drygt 1 730 miljoner kr. En upplösning skulle därför medföra ett betydande bokföringsmässigt tillskott till statsbudgetens inkomstsida.

Av *remissinstanserna* har endast riksförsäkringsverket haft invändningar mot utredarens förslag. Kammarkollegiet, riksrevisionsverket, statens löne- och pensionsverk, fullmäktige i Sveriges riksbank och riksgäldskontoret är positiva till förslaget. Inte någon av remissinstanserna har haft något att erinra mot utredarens utgångspunkter för förslaget att avveckla vissa statliga fonder.

Riksförsäkringsverket har i remissyttrandet påpekat att, såsom framgår av betänkandet (s. 43), bland folkpensioneringsfondens tillgångar finns riksförsäkringsverkets sjukhus i Nynäshamn. Sjukhuset drivs av AB Kurortsverksamhet, vars hela aktiekapital ägs av fonden. AB Kurortsverksamhet äger i sin tur AB Tranås Kuranstalt, som bl. a. driver ett sjukhus i Tranås. Detta innebär att fonden indirekt äger också sistnämnda sjukhus. Avvecklas folkpensioneringsfonden måste särskilda åtgärder vidtas för att ekonomiskt gardera dessa båda sjukhus alternativt för att överföra dem till annan huvudman.

Av *remissinstanserna* har främst *kammarkollegiet*, *riksrevisionsverket* och *fullmäktige i riksbanken* närmare diskuterat hur en avveckling bör gå till.

För egen del får jag, efter samråd med cheferna för justitie-, utrikes-, social- och utbildningsdepartementen, anföra följande. Att statlig verksamhet finansieras genom anslag över statsbudgeten är i princip att föredra framför ett system med specialdestinering av medel från olika fonder. Finansieras verksamheten över budgeten kommer dess mål och inriktning att underkastas en fortlöpande granskning vid varje budgetprövning. Som utredaren framhållit bör fonder som inte längre fyller någon självständig funktion avvecklas genom att fonderna upplöses. Även de kostnader, som är förenade med förvaltning av fonder, gör att det enligt min mening inte kan accepteras att sådana fonder får fortleva år efter år. Jag delar sålunda utredarens principiella ståndpunkt att fonder av detta slag bör upplösas.

Jag anser alltså att fonder som inte längre fyller någon självständig funktion skall avvecklas. Så kan vara fallet när fondens ändamål är föråldrat. Vissa av de aktuella fonderna används sedan länge inte för att tillgodose det avsedda ändamålet. Till denna grupp hör fonden för försöksverksamhet och forskning på bränsleområdet, 1953 års fond för teknisk forskning, försäljningsmedel av viss häradsjord i Kärna och Slaka socknar i Östergötlands län och manufakturförslagslånefonden.

I andra fall – Polenmedlen, baltiskt regleringskonto och ersättningsmedel från Jugoslavien – finns inte längre några utfästelser som skall uppfyllas med de fonderade medlen. Dessa fonder fyller numera inte någon självständig funktion. Jag delar därför utredarens uppfattning att även dessa fonder bör upplösas.

När det gäller övriga fonder – folkpensioneringsfonden, civila tjänstepensionsfonden, militära tjänstepensionsfonden, allmänna familjepensionsfonden, statens pensionsanstalts pensionsfond, fonden för en professur i försäkringsrätt vid Stockholms högskola, fonden för en professur i försäkringsmatematik och matematisk statistik vid Stockholms högskola och tingshusfonden – finansieras de ändamål som fonderna skall tillgodose över statsbudgeten. I flera fall tillförs fondens avkastning viss inkomsttitel på statsbudgeten. I andra fall tillförs avkastningen viss myndighets anslag. Det ändamål som fonden skall tillgodose finansieras i övrigt genom anslag. I några fall sker en avräkning mot inkomsttitel på statsbudgeten. Som redan framgått fyller fonderna inte längre någon funktion i den meningen att utfästelser skall uppfyllas med dem. Jag delar vidare utredarens uppfattning att fondernas bevarande under särskild förvaltning innebär en onödig omgång i redovisningshänseende. Jag anser därför att fonderna bör avvecklas om detta inte skulle föranleda några särskilda olägenheter. Av nu berörda fonder har det endast beträffande en av dem ifrågasatts att olägenheter skulle kunna uppkomma.

När det gäller folkpensioneringsfonden, som är den avgjort största av de här aktuella fonderna, har riksförsäkringsverket sålunda invänt att en avveckling av denna fond skulle äventyra verkets övriga fondförvaltning. Vidare har verket pekat på att om fonden skulle avvecklas måste särskilda åtgärder vidtas beträffande de två sjukhus som ingår bland fondens tillgångar. Behållningen i den av riksförsäkringsverket förvaltade folkpensioneringsfonden uppgår till drygt 1,3 miljarder kr. De fonder som verket fortsättningsvis skulle förvalta om en avveckling av folkpensioneringsfonden genomfördes uppgår enligt verket till ca 1 miljard kr.

I annat sammanhang har riksförsäkringsverket påpekat (remissyttrande över kapitalmarknadsutredningens betänkande, se prop. 1978/79: 165 s. 289) att medelsförvaltning inte är verkets uppgift och att det kan övervägas att föra över verkets nuvarande placeringar till annat organ som sysslar med medelsförvaltning. Jag vill vidare erinra om att någon avsättning inte längre förekommer till folkpensioneringsfonden, att avkastningen av fon-

den levereras in till statsverket och att utgifterna finansieras genom anslag över statsbudgeten. Fondens avkastning saknar således i dag direkt samband med de pensioner den avsetts att trygga. En särskild fondförvaltning medför en onödig omgång i redovisningshänseende. De skäl som således talar för att även denna fond skall avvecklas är enligt min mening starka. De invändningar som här framförts är inte av sådan art att jag finner anledning att frånga min principiella ståndpunkt i denna fråga. Jag förordar därför att även folkpensioneringsfonden skall avvecklas genom att fonden upplöses och behållningen överförs till statsbudgeten. Jag återkommer i det följande till de sjukhus som ingår bland fondens tillgångar.

När det gäller frågan hur avvecklingen av de fonder som omfattas av förslaget skall gå till får jag anföra följande. Även om vinster kan göras genom att vissa fonder slås samman uppnås enligt min mening de största fördelarna om det är möjligt att helt upplösa fonderna. Endast därigenom frigörs statsverket till alla delar från den belastning som administrationen av fonderna innebär.

Följande allmänna riktlinjer efter vilka avvecklingen bör ske bör gälla.

Kontanta medel i resp. fond liksom vad som inflyter under avvecklingen tillförs inkomstiteln Övriga inkomster av statens verksamhet på statsbudgeten.

Vid avvecklingen av fondernas övriga tillgångar bör utgångspunkten vara att realisationen sker med så liten förlust som möjligt. Å andra sidan måste även beaktas att avvecklingen inte drar ut på tiden. Även om en successiv avveckling skulle ske så att rätten till nyplaceringar upphävdes och ränteinkomster, amorteringar och slutlikvider av lån, obligationer m. m. inbetalades till statsverket, skulle en långsiktig sådan avveckling vara en nackdel för fondförvaltaren och för låntagarna som ändå inte skulle kunna få sina lån omsatta i fonden. En någorlunda snabb avvecklingsmetod bör därför väljas.

En omedelbar försäljning på börsen av samtliga innehavarpapper (obligationer m. m.) kan emellertid medföra kursfall på dessa och även andra papper. Detta bör självfallet undvikas. Fondförvaltarna bör därför söka avveckla innehavet genom att träffa avtal med tänkbara köpare – t. ex. allmänna pensionsfonden, försäkringsbolag eller banker. Även i fråga om reverslånen till kommuner m. fl. bör fondförvaltarna i första hand försöka att genom särskilda uppgörelser sälja dem till något kreditinstitut eller annan långivande institution. Auktionsförfarande beträffande lånen kan också tänkas.

Eftersom det är fråga om innehavarpapper och reverslån till icke obetydliga belopp bör för undvikande av störningar på marknaden avvecklingen ske i samråd med riksbanken. Riksbanken har bl. a. möjlighet att vidta motåtgärder för att möta eventuella kursfall vid obligationsförsäljningarna.

De direkta lånen till riksgäldskontoret bör avvecklas i samarbete med riksgäldskontoret.

Som jag tidigare nämnt ingår bland folkpensioneringsfondens tillgångar även två sjukhus som bl. a. utnyttjas för undersökningar som de allmänna försäkringskassorna behöver ha utförda i anslutning till prövning av sjukförsäkringsärenden m. m. Enligt vad jag inhämtat avser chefen för socialdepartementet att låta utreda frågan om det framtida huvudmannaskapet för dessa sjukhus. I de föreskrifter om avvecklingen av fonden som regeringen avses meddela bör beaktas att – i avvaktan på resultatet av denna utredning – så stor del av tillgångarna står kvar som behövs för att ekonomiskt gardera sjukhusen och de aktiebolag som driver dessa. Som framgått är här fråga om endast en obetydlig del av folkpensioneringsfondens totala tillgångar.

Den av mig nu föreslagna upplösningen av vissa statliga fonder bör ses som ett första steg i en rationellare hantering av fondmedlen. Enligt vad jag inhämtat från utredaren överväger han att föreslå att ytterligare fonder avvecklas under lämpliga former och att därefter kvarvarande fonder i huvudsak ställs under en gemensam förvaltning. En enligt utredaren tänkbar lösning därvid är att förvaltningen anförtros åt organ som har till speciell uppgift att placera och förvalta kapital. Jag har samma inställning som utredaren gett uttryck för och anser att den statliga fondförvaltningen bör rationaliseras efter sådana linjer.

Den föreslagna avvecklingen av folkpensioneringsfonden och statens pensionsanstalts pensionsfond föranleder ändringar i reglementet (1961: 625) angående förvaltningen av riks försäkringsverkets fonder och i reglementet (1919: 878) för statens pensionsanstalt.

Lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 1983. Vid den tidpunkten bör också övriga fonder upplösas. Likvida medel bör då föras över till statsbudgeten. När det gäller realisationen av fondernas placeringar ligger det dock, som tidigare antytts, i sakens natur att detta tar viss tid i anspråk. En riktpunkt bör dock vara att avvecklingen skall vara avslutad senast den 31 december 1983. Möjligheterna bör emellertid vara goda att redan till den 1 juli 1983 ha genomfört huvuddelen av avvecklingen. Jag vill påpeka att något hinder inte möter mot att fondförvaltarna redan före den 1 januari 1983 vidtar åtgärder som kan underlätta avvecklingen, t. ex. genom att placera om vissa tillgångar i likvida medel eller annan egendom som är lätt att realisera.

Vad jag föreslagit i det föregående får inga nämnvärda konsekvenser för arbetsuppgifterna inom berörda myndigheter i annan mån än att fondförvaltningen hos myndigheterna kan bli mindre krävande från och med första halvåret 1984.

4 Hemställan

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

dels anta inom ekonomidepartementet upprättade förslag till

1. lag om ändring i reglementet (1961:625) angående förvaltningen av riks försäkringsverkets fonder,
2. lag om ändring i reglementet (1919:878) för statens pensionsanstalt,

dels godkänna vad jag förordat om upplösning av de fonder som avses med förslaget samt om realiserande och överförande av fondernas medel.

5 Beslut

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

Utredningens sammanfattning av dess överväganden och förslag (SOU 1982: 12)

Utredningens översyn syftar bl. a. till att göra den statliga fondförvaltningen mera effektiv och förenkla administrationen. Översynen gäller därvid också de placeringsregler som staten meddelat för fonder och stiftelser med egen förvaltning och för kyrkliga penningfonder. Det givna uppdraget att göra förvaltningen mera effektiv och förenkla administrationen är begränsat till den statliga medelsförvaltningen. — — —

Den statliga fondförvaltningen omfattar förmögenhetstillgångar som skiljer sig avsevärt från varandra i fråga om art, storlek och ändamål. Uttrycket fond används till synes utan någon större konsekvens och kan avse en rad olikartade företeelser som exempelvis aktiefond, AP-fond, donationsfond och prästlönejordsfond. Ofta betecknas egendomsbildning av stiftelsekaraktär som fond. I doktrinen anges ibland som typiskt för fondbegreppet att fonden utgörs av kapital i form av pengar eller värdepapper och att det är avkastningen av detta kapital som skall användas för stiftelseändamålet.

Som framgår av utredningens överväganden föreligger svårigheter att ge begreppet statlig fondförvaltning ett klart avgränsat innehåll. Vid övervägande av olika alternativ till begreppsbestämning har utredningen stannat för att i sitt arbete fästa avgörande vikt vid om det statliga organet är redovisningsskyldigt för sin förvaltning av medlen och om dessa är placerade — eller disponibla för placeringar — i likvida medel, värdepapper och dylikt i avsikt att till gagn för fondens ändamål få till stånd en god avkastning.

De medel som berörs av utredningens uppdrag uppgår till ett bokfört värde av uppskattningsvis ca 8 800 milj. kr., varav nära 7 000 milj. kr. avser statligt förvaltade medel. Utredningen har ansett det värdefullt att på ett så tidigt stadium som möjligt i utredningsarbetet redovisa den omfattande kartläggning som skett av de statligt förvaltrade fond- och stiftelsemedel som berörs av utredningsuppdraget. Denna redovisning är också av betydelse för en bedömning av den avgränsning av utredningsuppdraget som återges i betänkandet. — — —

Utredningen, som avser att i ett kommande betänkande lägga fram förslag till skilda former för medelsplaceringar samt administration av den statliga fondförvaltningen, har under sitt hittillsvarande arbete kartlagt nämnda förvaltning och funnit att bl. a. vissa statligt förvaltrade medel, som inte härrör från donationer, förlorat sin betydelse p. g. a. främst föråldrade ändamål och att de inte längre fyller någon självständig funktion. De fonderade medel som här avses är folkpensioneringsfonden, civila tjänstepensionsfonden, militära tjänstepensionsfonden, allmänna familjepen-

sionsfonden, statens pensionsanstalts pensionsfond och ytterligare tio fonder. Det sammanlagda bokförda värdet av dessa medel uppgick den 30 juni 1981 till drygt 1 730 milj. kr. Marknadsvärdet understiger detta belopp.

Utredningen har ansett det motiverat att, med tanke på de möjligheter som förslaget kan medföra från statsfinansiella synpunkter, föreslå att de nämnda fonderna avvecklas så snart som möjligt. De fonder som förlorat i betydelse och som därför enligt utredningens mening snarast bör avvecklas anges i detta betänkande. Detta utesluter inte att ytterligare fondmedel kan finnas som är att jämställa med de nyss nämnda i avvecklingshänseende. Utredningen föreslår därför att det bör ankomma på de medelsförvaltande organen att fortlöpande noga överväga, om ändamålen med förvaltade fonder, som inte uppkommit genom donationer, förlorat sin betydelse och att fonderna därför bör avvecklas.

Den av utredningen föreslagna avvecklingen bör kunna genomföras utan att resultatet av utredningens fortsatta arbete avvaktas. Den kan, bedriven under lämpliga former, förväntas medföra ett likviditetstillskott till statsbudgeten.

Utredningens lagförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i reglementet (1961:265) angående förvaltningen av riksförsäkringsverkets fonder;

Härigenom föreskrives att 1 § reglementet (1961:265) angående förvaltningen av riksförsäkringsverkets fonder skall ha nedan angivna lydelse.

1 §

Nuvarande lydelse

Folkpensioneringsfonden, arbetsskadefonden, särskilda yrkesskadefonden, fonden för frivillig yrkesskadeförsäkring, delpensionsfonden samt fonden för den frivilliga pensionsförsäkringen skall på sätt nedan föreskrivs förvaltas av fondfullmäktige.

Föreslagen lydelse

Arbetsskadefonden, särskilda yrkesskadefonden, fonden för frivillig yrkesskadeförsäkring, delpensionsfonden samt fonden för den frivilliga pensionsförsäkringen skall på sätt nedan föreskrivs förvaltas av fondfullmäktige.

Denna lag träder i kraft

2 Förslag till

Lag om ändring i reglementet (1919:878) för statens pensionsanstalt

Härigenom föreskrivs att 4 § reglementet (1919:878) för statens pensionsanstalt skall upphöra att gälla.

4 §

Nuvarande lydelse

I den mån till anstalten inflytande medel icke åtgå till bestridande av dess utgifter, äger styrelsen att årligen intill det maximibelopp, som av Konungen fastställs, lämna lån till skoldistrikt eller skolområde för uppförande av skolhus.

Vad som icke placeras på detta sätt skall överlämnas till riksgäldskontoret som lån mot ränta, som bestämmes av riksgäldsfullmäktige med hänsyn tagen till den effektiva medelräntefoten för under senaste fem år upptagna fasta statslån.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft

Sammanställning av remissyttrandena över utredningens angående översyn av den statliga fondförvaltningen m. m. delbetänkande (SOU 1982: 12) Statlig fondförvaltning m. m. Avveckling av vissa statliga fonder

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över delbetänkandet avgetts av kammarkollegiet, riksförsäkringsverket, riksrevisionsverket, statens löne- och pensionsverk, fullmäktige i Sveriges riksbank och riksgäldskontoret.

De har anfört följande:

Kammarkollegiet: Någon aktuell och mera ingående kartläggning av statens fondförvaltning har inte funnits, trots att flera offentliga utredningar varit verksamma på detta område under senare årtionden. Det har därför varit svårt att få en detaljerad överblick över vilka statsorgan som förvaltat fonder och dessas namn, ändamål, storlek och placeringar. Genom den nu publicerade bilagan har dessa svårigheter undanröjts. Den betungande uppgiften att kartlägga denna för många ganska okända del av statsförvaltningen har inte bara ett avsevärt allmänt intresse. Kartläggningen ger också en fast grund för det fortsatta utrednings- och rationaliseringsarbetet beträffande de statligt förvaltade fonderna. Utan att gå in närmare på dessa frågor här – anledning finns att återkomma i samband med utredningens huvudbetänkande – vill kammarkollegiet dock uttala, att det offentliggjorda materialet bekräftar att den statliga fondförvaltningen är alltför splittrad. En koncentration till färre förvaltare och färre fonder framstår som högst angelägen.

Förslaget till avveckling omfattar fonder till ett sammanlagt bokfört värde av 1730 mkr. Den helt dominerande delen av detta belopp, eller totalt 1684 mkr, belöper på folkpensioneringsfonden som riksförsäkringsverket förvaltar samt på fyra andra pensionsfonder som förvaltas av kammarkollegiet och statens löne- och pensionsverk. De under pensionsfonderna bokförda medlen tas sedan gammalt upp i den statliga redovisningen såsom en del av statens förmögenhet. På tillgångssidan finns mest skilda typer av långfristiga fordringar med bunden ränta, på skuldsidan redovisas statskapital till ett belopp motsvarande tillgångarnas bokförda värde. Övriga fonder som föreslås avvecklade anses däremot – åtminstone redovisningsmässigt – inte ingå i den statliga förmögenheten.

Kammarkollegiet tillstyrker den i det remitterade betänkandet föreslagna fondavvecklingen. Kollegiet delar utredningens uppfattning att ifrågasvarande fonder numera förlorat sin betydelse och inte längre fyller någon självständig funktion. Vidare delar kollegiet utredningens åsikt att det bör ankomma på de medelsförvaltande organen att fortlöpande noga överväga om ändamålen med andra förvaltade fonder förlorat sin betydelse och om fonderna därför bör avvecklas. I sammanhanget må dock erinras om att en fondavveckling många gånger kräver beaktande av ett flertal motstridiga intressen. Det är också kollegiets erfarenhet att de organ som förvaltar fonder inom den statliga sektorn ofta saknar tillräckliga resurser att mera aktivt arbeta med frågor om ändringar i fondstrukturen.

Tillgångarna i de fonder som nu föreslås avvecklade består enligt utredningens material till över hälften av olika slags fordringar på staten. Dessa motsvaras när det gäller pensionsfonderna av en exakt lika stor skuld till staten. Till större delen kan därför de föreslagna avvecklingsfonderna sägas vara sammansatta av interna statliga fordringar och skulder. Civilrättsligt får fordringarna på staten anses ha upphört genom s. k. konfusion i samma ögonblick som de förvärvats med anlitande av statsmedel. (Jfr Rodhe, Obligationsrätt, sid. 732 ff.) Huruvida denna konsekvens stått klar för de fondförvaltande organen och riksgäldskontoret när placeringarna gjordes kan måhända vara tveksamt. I vilket fall som helst är det enligt kammarkollegiets uppfattning mest rationellt att avveckla merparten av pensionsfonderna genom att helt enkelt kvitta de statliga fordringarna och skulderna mot varandra.

Beträffande avvecklingen av övriga tillgångar i de berörda fonderna kan denna ske genom att placeringarna behålls ända till dess fordringarna förfallit till betalning. Ett sådant tillvägagångssätt medför emellertid att avvecklingsperioden blir mycket lång i åtskilliga fall. För att minska denna nackdel kan man naturligtvis sälja de tillgångar för vilka det finns en marknad. Eftersom marknadsvärdet av fondtillgångarna såsom utredningen påpekat understiger det bokförda värdet uppkommer härigenom en kapitalförlust. Hur stor denna kan tänkas bli är beroende av avvecklingstidens längd och läget på marknaden vid försäljningarna. På grund av osäkerheten i dessa hänseenden vill kammarkollegiet inte försöka göra någon prognos vilka belopp man här har att räkna med skall flyta in. Uppenbart är emellertid att de inflytande beloppen av tidigare angivna skäl – främst kvittningsresonemanget ovan – kommer att betydligt understiga hälften av avvecklingsfondernas bokförda värde av 1 730 mkr.

Genom fondavvecklingen erhållna belopp kan fortlöpande tillgodoföras lämplig inkomstittel på statsbudgeten. Någon skillnad synes därvid inte behöva göras mellan de fem pensionsfonderna, å ena, och övriga fonder, å den andra sidan. Visserligen redovisas som förut sagts inte sistnämnda fonder såsom statskapital i motsats till pensionsfonderna. Karaktären på de övriga fonderna är dock sådan att berättigade invändningar inte borde kunna resas om staten tillgodogör sig fondmedlen i samband med avvecklingen.

Utredningen har inte gått in på spørsmålet hur arbetet att avveckla de aktuella fonderna bör organiseras. Avslutningsvis vill kammarkollegiet anföra några kortfattade synpunkter härpå. All fondförvaltning är förenad med väsentliga stordriftsfördelar, vilket i viss mån även gäller fondavveckling. Argument saknas därför inte om man vill koncentrera den föreslagna avvecklingen av fonder till ett enda statligt organ. Vissa praktiska skäl talar å andra sidan mot ett dylikt arrangemang. Skulle kammarkollegiet åläggas att avveckla inte bara sina egna utan också andra här berörda fonder, fordras en resursförstärkning av kollegiets fondförvaltning. Denna har nämligen genom successivt ökande uppgifter och en samtidigt i stort sett oförändrad personalstyrka blivit allt tyngre arbetsbelastad.

Riksförsäkringsverket: I sitt förevarande delbetänkande har utredningen begränsat sig till att föreslå omedelbar indragning av vissa statliga fonder, som inte härrör från donationer och som inte längre anses fylla någon självständig funktion. Av de fonder som står under riksförsäkringsverkets förvaltning gäller detta endast folkpensioneringsfonden, medan frågan om de övriga fonderna – arbetsskadefonden m fl – förutsätts vila i avvaktan på fortsatt utredning.

Riksförsäkringsverket anser för sin del att en avveckling av folkpensioneringsfonden utgör ett sådant ingrepp i verkets fondförvaltning att ett rimligt underlag i fortsättningen skulle saknas för att bibehålla någon fondförvaltning alls hos verket. Arbetet med placering av fondernas medel med tillhörande bevakning av kapital- och kreditmarknaden m. m. är mycket kvalificerad. De kvarvarande fondernas behållning uppgick 1981-06-30 till ca 1 miljard kronor. Att äventyra deras förvaltning är inte försvarbart. Enligt verkets mening bör därför frågan om fondens avveckling anstå i avvaktan på att ett samlat grepp kan tas över verkets hela fondförvaltning. Eventuella alternativa åtgärder har det inte varit möjligt för verket att bedöma inom den orimligt korta remisstid som stått verket till buds.

Som framgår av betänkandet (s. 43) finns bland folkpensioneringsfondens tillgångar sjukhuset i Nynäshamn med ett bokfört värde av 2 097 000 kronor. Sjukhuset drivs av AB Kurortsverksamhet, vars hela aktiekapital ägs av fonden (nom. 500 600 kr.; bokfört värde 75 kr.). Tilläggas bör, att AB Kurortsverksamhet innehar aktiemajoriteten i AB Tranås Kuranstall, som bl. a. driver ett sjukhus i Tranås; fonden är alltså indirekt ägare till sistnämnda sjukhus.

Skulle folkpensioneringsfonden avvecklas, måste särskilda åtgärder vidtas för att ekonomiskt gardera dessa båda sjukhus alternativt för att överföra dem till annan huvudman. Med hänsyn till den synnerligen korta remisstiden har riksförsäkringsverket inte haft möjligheter att överväga vad som skulle erfordras i detta avseende och över huvud taget inte vilka följder fondens avveckling skulle kunna få för sjukhusen.

Med hänsyn till det anförda avstyrker verket betämt att en avveckling av folkpensioneringsfonden genomförs på det sätt och inom den tid som utredningen föreslagit.

Riksrevisionsverket: RRV tillstyrker den av utredningen föreslagna avvecklingen. Ämbetsverket delar även utredningens uppfattning om olägenheterna med att specialdestinera medel vid sidan om statsbudgeten och vill understryka de budgetmässiga fördelar som ligger i att redovisa finansieringen av statlig verksamhet helt över statsbudgeten.

Avvecklingen av fonderna kan, som även utredningen påpekar, ske på skilda sätt. Flera olika faktorer måste vägas samman. Tiden för avveckling, statsbudgetmässiga konsekvenser och effekter på kurser m. m. måste beaktas. Enligt RRVs mening bör därför efter ett principbeslut om avveckling en arbetsgrupp tillsättas med representanter för riksförsäkringsverket och kammarkollegiet samt eventuellt riksbanken och riksgäldskontoret för att utarbeta en detaljplan för avvecklingen. Om avvecklingen anses böra ske snabbt, torde det vara lämpligast att den fondförvaltande myndigheten själv sköter avvecklingen. Om däremot en något längre avvecklingstid bedöms som förmånligast, torde kammarkollegiet kunna få i uppgift att som central fondförvaltande myndighet ombesörja avvecklingen.

Avkastningen på pensionsfonderna redovisas över inkomsttitel på statsbudgeten. Dessa titlar kommer att påverkas i samband med avvecklingen. I sin inkomstberäkning behöver RRV uppgifter från den eller de myndigheter som skall sköta avvecklingen.

Statens löne- och pensionsverk (SPV): Förslaget att avyttra SPA-fonden innebär ingen olägenhet för SPV:s del. Fondens tillgångar totalt 210 683 133 kr är i huvudsak placerade som lån till riksgäldskontoret, varför inga problem kan uppstå vid eventuell avveckling. En mindre del av fonden, 7 885 241 kr. är redovisad över kammarkollegiets placeringsfond. SPV får närmare överväga om eventuell avveckling i denna del kan ske efter samråd med kammarkollegiet.

Riksgäldskontoret: I delbetänkandet föreslår utredningen att ett antal statliga fonder avvecklas och att fondtillgångarna tillförs statsbudgeten. I ett kommande betänkande avser utredningen att behandla bl. a. olika spörsmål i samband med denna avveckling.

Riksgäldskontoret tillstyrker utredningens förslag. Beträffande frågan om själva avvecklingen av fonderna, av vilka några har stora belopp placerade i statsobligationer och statsskuldförbindelser eller insatta på räkning i riksgäldskontoret, är riksgäldskontoret berett att diskutera denna fråga med utredningen under det fortsatta utredningsarbetet.

Fullmäktige i Sveriges riksbank: Utredningen har haft i uppdrag att i första hand göra en översyn av den statliga fondförvaltningen och föreslå åtgärder som innebär en effektivare förvaltning och, i de fall det visar sig att fonderna förlorat sin betydelse, söka finna lösningar som innebär en rationellare användning av fondmedlen. Den nu utförda översynen visar att utredningens uppdrag berör fonder till ett bokfört värde av 8 800 mkr., varav nära 7 000 mkr. i statligt förvaltade fonder. I föreliggande betänkande föreslås avveckling av statliga fonder till ett bokfört värde som svarar mot en fjärdedel av sistnämnda belopp. I ytterligare betänkanden avser utredningen att återkomma med förslag rörande återstoden av fonderna vad gäller såväl placeringsregler som administration.

Förslaget gäller 15 statliga fonder med ett fondkapital om drygt 1 700 mkr. i bokfört värde. Av dessa fonder är folkpensioneringsfonden med ett fondkapital på 1 300 mkr. den största. Fyra andra pensionsfonder svarar för större delen av det återstående fondkapitalet eller ca 360 mkr. Utredningen visar att samtliga 15 fonder genom samhällets omvandling i olika avseenden sedan länge upphört att fylla de funktioner de en gång var avsedda att fylla. Utredningen föreslår därför att de 15 fonderna avvecklas snarast möjligt. Fullmäktige delar utredningens ståndpunkt.

Utredningen har inte närmare gått in på frågan hur avvecklingen skall ske. Fondkapitalet består till största delen av fordringar på staten av olika slag (52 %), såsom statsobligationer (15 %) och statsskuldförbindelser och insättningar i riksgäldskontoret (37 %). Bostadsobligationer, kommunobligationer, industriobligationer och bankobligationer utgör en annan ganska stor del (30 %). Härtill kommer reverslån till kommuner och en mängd små lån till låntagare av varierande slag (15 %) samt kassa, banktillgodohavanden och diverse andra tillgångar (3 %). De många smålånen utgör en betungande administrativ belastning i fondförvaltningen.

Vid en avveckling av fonderna utgör obligationerna ett mindre problem. De utgör innehavarpapper och kan således försälas på marknaden. En koncentrerad försäljning av fondernas obligationer skulle dock leda till ett kraftigt kursfall på obligationer av ifrågavarande slag med negativa effekter inte enbart för fonderna utan även för andra innehavare av sådana värdepapper. Åtgärden bör emellertid inte få leda till en försämring av kurserna. En sådan kan undvikas genom riksbankens ingripande, antingen på så sätt att riksbanken på marknaden köper erforderliga mängder av ifrågavarande slag av värdepapper eller på så sätt att riksbanken köper värdepapperna direkt från de fonder som skall avvecklas.

De statliga skuldförbindelser av olika slag som inte utgör innehavarpapper utan är ställda på fonderna kan i samband med avvecklingen av fonderna återföras till riksgäldskontoret. Hanteringen av dessa statliga skuldförbindelser vid ett genomförande av utredningens förslag torde tillhöra de mera enkla frågorna.

Svårare blir uppgiften att ur fonderna flytta ut reverslånen av olika slag.

Naturligtvis kan låntagarna erbjudas att inlösa sina lån till visst lägre värde än det nominella. Den avgörande delen av lånen torde likväl behöva överföras till annan långivare. Detta skulle kunna ordnas så att anbud infordras från olika långivare, varvid bästa bud på vanligt sätt vinner. Det skulle dock även kunna ordnas på ett annat mindre komplicerat sätt. Reverslånen, lämnade av dessa statliga fonder, skulle kunna överföras – försäljas – till bank eller annat kreditaktiebolag.

Tidigare har nämnts att de ifrågavarande fondernas bokförda värde är drygt 1 700 mkr. Deras marknadsvärde är, som utredningen understryker, lägre. En avveckling av fonderna medför att staten får såväl en mindre mängd finansiella tillgångar att handha som en mindre mängd skulder att förvalta. De bruttoflöden, som fondernas placeringsverksamhet innebär, försvinner och de transaktioner i statspapper, som en genom fonderna ökad statsskuld leder till, försvinner likaså. Rent redovisningsmässigt minskar statens budgetunderskott. Statens upplåning kan därigenom minskas i motsvarande mån.

De stora statliga budgetunderskotten har medfört en stor ökning av mängden statspapper med bl. a. räntestegringseffekter. Varje möjlighet att minska statsupplåningen bör tillvaratagas. Detta är ett viktigt skäl till att fonderna avvecklas och att deras långivning flyttas ut företrädesvis till ett kreditinstitut som anskaffar sina medel genom inlåning från öppna marknaden.

En annan betydelsefull fördel med avvecklingen av fonderna ligger däri att en stor del av ett föga meningsfullt administrativt arbete försvinner helt och hållet och att den återstående delen förs över till en kreditinrättning, vars huvudsakliga uppgift är kreditgivning. Den stora delen av förvaltningen, räknat i miljoner kronor, gäller främst innehavet av statspapper. Genom avvecklingen av dessa försvinner administrativt arbete för såväl fonder som riksgäldskontoret. Den mindre delen uttryckt i miljoner kronor, som utgör den mest betungande delen av förvaltningen, rationaliseras genom att den läggs över på ett institut vars huvudfunktion är kreditgivning.

Fullmäktige delar således utredningens ståndpunkt, att de ifrågavarande fonderna, under förutsättning att inga civilrättsliga eller andra hinder föreligger, skall avvecklas och att detta bör ske snarast. Härutöver har fullmäktige velat ange några möjliga lösningar för själva avvecklingen. De har även velat peka på det alternativ till statsupplåning som fondavvecklingen innebär. Det är angeläget att utredningen skyndsamt fortsätter sitt arbete och prövar under vilka förutsättningar även andra fonder – särskilt inom socialförsäkringssektorn – kan avvecklas eller omvandlas så att en överdrivet stor administrativ apparat för fondförvaltningen undviks och meningslös placerings- och upplåningsverksamhet elimineras. Fullmäktige ser detta framför allt som en väg att rationalisera kassaflödena inom den offentliga sektorn.