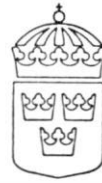


Motion till riksdagen

1987/88: N1

av Carl Bildt m. fl. (m)

med anledning av prop. 1987/88: 11 om ändringar i reglementet för allmänna pensionsfonden, m. m.



Mot.
1987/88
N1

1 Inledning

Vid riksdagsdebatten 1983 om löntagarfonderna sade Olof Palme: "Detta förslaget är inte första steget. Det är steget." Det var många som både före och efter beslutet om löntagarfonder ställde sig tvivlande till socialdemokraternas påstående om att de socialistiska ambitionerna nu skulle göra halt.

I föreliggande proposition presenterar regeringen ytterligare ett steg – ett steg mot en ekonomi där löntagarfonder och andra, av socialdemokrater styrda, kollektiva organ bestämmer över de svenska företagen.

När regeringen 1983 genomdrev sitt löntagarfondsförslag, trots ett masivt motstånd bland allmänheten, inleddes en utveckling som leder till en successiv kollektivisering och koncentration av ägandet i de svenska företagen. Nu vill socialdemokraterna bereda vägen för ytterligare steg i samma riktning. Denna gång vill man utnyttja ATP-systemet. Bl. a. förutskickar regeringen att man skall införa en s. k. femte AP-fondstyrelse som liksom löntagarfonderna kan skaffa sig inflytande genom aktieinnehav.

2 Bakgrund

2.1 AP-fonden

2.1.1 Tillkomst

Den allmänna pensionsfonden bildades 1960 i samband med att ATP-systemet trädde i funktion. ATP-systemet är ett s. k. fördelningssystem som bygger på att de förvärsarbetande betalar in till systemet som sedan samma år betalar ut pensioner.

Regeringen har som förevändning för de nu framlagda förslagen hävdad att det finns en koppling mellan förräntningen av medlen i AP-fonden och de framtida pensionsutbetalningarna. Så är inte fallet. Pensionsutbetalningarnas nivå påverkas inte av fondens storlek. De är fastställda med hänsyn till tidigare inkomster och inflationen. Avkastningen på fondens tillgångar påverkar däremot fondens storlek.

När de praktiska detaljerna i ATP-systemet utformades, såg socialdemokraterna till att korporativistiska och kollektivistiska strävanden främjades. Fonden styrdes ursprungligen av tre styrelser. I dessa garanterades representation för olika intressegrupper. Det finns föreskrivet att ett visst antal representanter i dessa styrelser skall utses av organisationer som representerar t. ex. fackföreningsmedlemmar eller konsumentkooperationen.

Efteråt har det ursprungliga systemet med tre fondstyrelser förändrats. 1974 tillkom den s. k. fjärde fondstyrelsen med uppgift att placera en del av AP-fondens pengar i aktier.

Detta innebar en avvikelse från de utfästelser som socialdemokraterna gjorde under ATP-striden på 1950-talet. Då sade t. ex. Tage Erlander: "Inte bara jag och Torsten Nilsson från regeringens sida förklarade det utan även LO:s ordförande förklarade, att fonden är ett viktigt instrument, inte för någon ökning av samhällets maktpositioner utan för ett tryggt av de gamlas och familjernas försörjning."

Oavsett vilka de socialdemokratiska intentionerna ursprungligen var, fanns det maktambitioner bakom tillkomsten av den fjärde AP-fonden. Vid den tidpunkten hängav sig socialdemokraterna åt vad man kallade "aktiv näringspolitik", en politik där statliga företag var det viktigaste näringspolitiska instrumentet. Vid riksdagsbehandlingen av förslaget underströk vi moderater att kollektivt kapitalägande av det slag som fjärde AP-fondstyrelsen företrädde innebar risk för statlig maktkoncentration.

Vidare syftade socialdemokraterna till att stärka fackets ställning. Fjärde fondstyrelsen gavs möjlighet att delegera rösträtten för de aktier som man innehade till företrädare för lokala fackliga organisationer.

Socialdemokraternas ambition att använda AP-fondens pengar för att utsträcka fackföreningsrörelsens inflytande över näringslivet visade sig ännu tydligare när man 1983 genomdrev en knytning mellan löntagarfonderna och AP-fonden.

2.1.2 Funktion

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

Uppdelningen i tre fondstyrelser baseras på att den första fondstyrelsen förvaltar medel som inbetalts av statliga och kommunala arbetsgivare, den andra medel från större företag och den tredje från mindre arbetsgivare och egenföretagare. De tre ursprungliga fondstyrelserna placerar huvuddelen av de medel de blivit anförtrodda i obligationer, till största delen utgivna av kommuner, bostadslåneinstitut och mellanlåneinstitut.

Den fjärde AP-fondstyrelsen, liksom löntagarfonderna, gör sina placeringar i aktier. Den fjärde fondstyrelsen har vid flera tillfällen fått kapitaltillskott från första–tredje fondstyrelserna. Enligt nu gällande regler återbetalas till första–tredje fondstyrelserna ett belopp motsvarande en real avkastning på 3%.

Tillsammans utgör den fjärde AP-fondstyrelsen och de fem löntagarfondstyrelserna en inflytelserik grupp på den svenska aktiemarknaden. Den fjärde AP-fonden har haft en professionell ledning. I löntagarfondernas fall är det tydligt att de politiska ambitionerna går i första hand.

2.1.3 Omfattning

Allmänna pensionsfonden utgör en oerhörd koncentration av inflytande. Ingen annan institution kan jämföras med AP-fonden beträffande tillgångar.

Tabell 1. Placerade medel i första—tredje fondstyrelserna 1987-06-30

	<i>Milj. kr.</i>
Första	92455
Andra	138005
Tredje	51664
Summa	282124

Dessa tre delfonder disponerar således över ca 280 miljarder kronor.

Utlåningen från AP-fonden redovisas nedan.

Tabell 2. Utlåning från första—tredje fondstyrelserna 1986-12-31

	<i>Milj. kr.</i>
Obligationer	208654
Partialbevis	33
Förlagsbevis	2866
Reverser	51300
Refinansieringslån	4299
Penningmarknadsplaceringar	4532
Räntefordringar m. m.	10295
Summa	281892

Cirka hälften av utlåningen gick till bostadsfinansiering, medan 30 % utgjorde utlåning till stat och kommun.

Vid årsskiftet hade den fjärde fondstyrelsen tillgångar värderade till 12,13 miljarder kronor, därav 11,25 miljarder i form av aktier. Detta gör den fjärde fondstyrelsen till en av de absolut största ägarna på den svenska aktiemarknaden.

Aktieinnehaven är omfattande i en del bolag. Fondstyrelsen disponerar även över en stor andel av rösterna i vissa bolag. Fjärde fondstyrelsen får dock för närvarande inte äga fler aktier än som motsvarar 10 % av rösterna.

Tabell 3. Fjärde fondstyrelsens aktiekapitalsandel och röstvärdesandel i vissa företag

Företag	Andel av aktiekapital, %	Andel av röstvärde, %
<i>Börsnoterade:</i>		
ABV	11,5	9,7
Anderson B	16,7	9,9
ESAB	8,6	8,9
Incentive	8,1	8,0
Rockhammar	10,5	8,8
Sandvik	6,3	6,1
Volvo	3,2	6,2
<i>Onoterade:</i>		
Energiekonomi	36,7	36,7
Näringslivskredit	33,3	47,6
Refina	37,5	37,5
SOFE	38,5	40,0
SwedeChrome	13,2	13,2

Som synes förvaltar den fjärde fondstyrelsen omfattande aktieinnehav. Det vore fel att betrakta den som en passiv portföljplacerare. Varje institutionell aktieägare som har aktiekapital och rösträtt av den omfattning som fjärde fondstyrelsen har får också inflytande.

2.2 LO:s beställning

Vid LO-kongressen i fjol antogs en rapport. Gemensamt ansvar för arbete, där man bl. a. konstaterade: "Samhället bör utforma en ägarpolitik som omfattar både det egna och det privata ägandet." Där beskriver man det önskade ägandet som "demokratiskt förankrat". Vidare konstaterar man: "Löntagarna har genom sitt pensionsparande ett långsiktigt och uthålligt sparande. Det är därför väl ägnat att vara basen för näringslivets behov av riskvilligt kapital."

Vid LO-kongressen underströks flera gånger hur viktigt det är med kollektivt sparande och att detta kollektiva sparande kan utgöra basen för ägande.

I december 1986 sände LO en skrivelse till regeringen, där man bl. a. föreslog att första-tredje fondstyrelserna skulle få lova att köpa aktier för 10 % av sitt kapital. En viktig tanke bakom förslaget var att AP-fondsmedel skulle nyttjas till att köpa aktier i statliga företag. På så sätt skulle dessa företag kunna få kapitaltillskott utanför statsbudgeten, och likväl skulle ägandet ligga kvar under "samhällets" kontroll.

Nu har regeringen börjat efterkomma LO:s krav.

2.3 Socialdemokraterna och "ekonomisk demokrati"

I socialdemokratiskt språkbruk nyttjas benämningen ekonomisk demokrati som en synonym för ökat kollektivt ägande och inflytande. Ekonomisk demokrati antas råda om ett fåtal fackföreningsföreträdare och andra folkrörelseresrepresentanter sitter i ett styrelserum och fattar beslut om enskilda företags framtid.

Så vill socialdemokraterna genomföra sitt politiska mål – socialism. Vid en presskonferens den 9 juli i år fick partisekreteraren Bo Toresson frågan om ekonomisk demokrati och socialism var samma sak. Han svarade ja och fortsatte: "Om vi bibehåller de viktiga institutionerna i samhället, då skall vi steg för steg kunna gå vidare så att även det ekonomiska livet inlemmas i demokratin."

Ett av dessa steg återfinns i den nu föreliggande propositionen.

3 Regeringens förslag

Regeringen angriper svårigheterna med ATP-systemet på ett felaktigt sätt. Det är inte bristande avkastning på AP-fondens tillgångar som är det grundläggande problemet.

Skattepolitiken måste ändras så att privat sparande stimuleras. Då finns det inte heller ekonomisk-politiska skäl att främja kollektivt sparande i en stor AP-fond.

För att trygga framtidens pensioner är det nödvändigt att vi har ekonomisk tillväxt i Sverige. Ökad tillväxt skulle innebära att belastningen för de arbetande generationerna att finansiera pensionerna blir mindre.

Regeringen borde främst ägna sig åt åtgärder som ökar tillväxten i den svenska ekonomin. Nu föreslår man i stället åtgärder som kommer att minska tillväxten. Varje ökning av den politikerstyrda ekonomin, som i detta fall en utvidgning av fondkomplexet, minskar effektiviteten och framtidstron inom näringslivet. Den socialdemokratiska politiken på dessa områden hotar framtidens pensioner.

3.1 Nya placeringsmöjligheter

Regeringen föreslår att första–tredje fondstyrelserna skall få utvidgade placeringsmöjligheter.

3.1.1 Fastigheter

En betydelsefull förändring som föreslås är att fondstyrelserna skall kunna få köpa fast egendom. Denna skall de få lov att köpa dels direkt, dels genom särskilda aktiebolag som bara förvaltar fastigheter. Förutom fastigheter skall fondstyrelserna även kunna köpa andra fasta tillgångar som t. ex. hamnar och kraftverk. Det är även möjligt att fondstyrelserna etablerar sig som skogsägare.

Fondstyrelserna skall få köpa fast egendom till ett värde som motsvarar 5% av fondstyrelsens tillgångar. Det innebär att första–tredje fondstyrelserna kan komma att köpa fastigheter för ca 14 miljarder kronor.

Förslaget bygger på antagandet att fondstyrelserna genom denna form av placeringar skulle kunna höja avkastningen på det kapital de förvaltar. I propositionen står det: "Det är samtidigt väl känt att värdeutvecklingen över tiden för sådana placeringar i allmänhet garanterar en gynnsam total avkastning."

Fastigheter ger normalt mycket låg direkt avkastning. Men mot bakgrund av den värdestegring som skett kan man möjligtvis säga att det under ett antal år varit fördelaktigt att äga fastigheter. Det finns emellertid inte något som visar att placeringar i fastigheter i framtiden skulle uppvisa bättre totalavkastning än andra placeringar.

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

Eftersom AP-fondernas placeringar är långsiktiga, kan man förvänta sig att fonden inte missgynnas av att avstå från vissa slags placeringar. Så fort något blir känt som förändrar den förväntade framtida avkastningen av ett slags placeringar kommer kapitalmarknadens aktörer att agera, så att skillnaderna elimineras.

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

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

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

3.1.2 Direktlån

I en framställning till regeringen från de tre fondstyrelserna föreslår man att fondstyrelserna skall få nyttja 5% av det förvaltade kapitalet till s. k. direktlån.

Det bör noteras att dessa direktlån är avsedda för stora företag som skulle kunna ge ut obligationslån. Några särskilda krav på säkerhet för lånen ställs inte i regeringens förslag.

Fondstyrelserna och regeringen hävdar att direktlån skulle ge högre avkastning. Det finns även i detta fall anledning att ifrågasätta motiveringen. Kapitalmarknaden är så effektiv att det inte finns anledning att tro att fondstyrelserna systematiskt skulle kunna få bättre avkastning på direktlån än genom de utlåningsmöjligheter som nu är öppna för fondstyrelserna.

Regeringens förslag om direktlån kommer otvivelaktigt att påverka kreditmarknaden och de institutioner som verkar där.

Medan utvecklingen både i Sverige och vår omvärld går mot "securitization", dvs. att utgivningen av obligationer och andra standardiserade värdepapper ökar, går regeringens förslag i motsatt riktning.

Inte heller för låntagarna innebär regeringens förslag någon fördel. Flera remissinstanser ställer sig också negativa eller avvisande till förslaget.

Industriförbundet menar t. ex. att det inte finns anledning att tro att fondstyrelserna skulle kunna förmedla kapital effektivare än bankerna.

Om fondstyrelserna skall ge direktlån, ändras också deras verksamhet betydligt. Det kommer att ställa ökade krav på bland annat kredit- och säkerhetsbedömning.

Placeringen av pensionsfondsmedlen har präglats av en hög grad av säkerhet. Möjligheterna att lämna direktlån kan komma att undergräva detta. Regeringens förslag bidrar också till att utvidga fondstyrelsernas inflytande över näringslivet.

3.1.3 Nya värdepapper

Löntagarfonderna och fjärde fondstyrelsen skall enligt regeringens förslag nu också börja handla med köp- och säljoptioner för aktier.

Det fagra talet om löntagarfonderna som garanter för långsiktighet och stabilitet på aktiemarknaden bleknade snabbt bort, när uppgifter om löntagarfondernas aktieaffärer började komma fram. Löntagarfondsdirektörerna uppvisade precis det klipp-beteende som LO-ordföranden och andra ledande socialdemokrater så ofta fördömer. Löntagarfonderna har i snabb takt sålt och köpt stora aktieposter.

Handeln med optioner är ett viktigt inslag på en väl fungerande värdepappersmarknad. Väl avvägda optionsaffärer fungerar som en försäkring mot sjunkande kurser. Men optionsaffärer kan också göras så att vinstmöjligheterna blir mycket stora samtidigt som riskerna ökar. De senaste veckornas oväntade "ras" på aktiemarknaderna har inneburit att en del aktörer på optionsmarknaden fått vidkännas stora förluster.

Att låta löntagarfonderna handla med optioner skulle bara öka riskerna för att fondernas ofta oprofessionella ledning och styrelser skulle göra sådana affärer att fondernas tillgångar kommer i fara.

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

3.2 Den nya femte fondstyrelsen

Regeringen aviserar nu att den senare avser att återkomma till riksdagen med förslag om att inrätta en ny fondstyrelse som liksom den fjärde fondstyrelsen skall placera medel i aktier. Det innebär att en ökad andel av AP-fonden nu kommer att placeras på aktiemarknaden.

Det innebär också att fondkomplexet växer: Sydfonden, Mellanfonden, Östfonden, Västfonden, Nordfonden och fjärde fondstyrelsen skulle få sällskap av ytterligare ett organ för inflytande över näringslivet. Dessa sju olika fondstyrelser kan i samverkan bli majoritetsägare i börsnoterade företag.

Ytterligare miljarder görs tillgängliga för att fackföreningsfunktionärer och politiker skall kunna handla på börserna med pengar som inte är deras egna. Fler småföretag kommer att bli uppköpta med fondpengar.

Inrättandet av en ny fondstyrelse är ett medvetet steg i riktning mot ett

mera socialistiskt Sverige. En sådan utveckling är allvarlig. Ökad politisk kontroll av näringslivet kommer att hämma tillväxten och försvaga den svenska ekonomin.

Mot. 1987/88
N1

Även i rent praktiskt hänseende finns det anledning att ta avstånd från regeringens förslag. Tumultet på aktiemarknaderna i Sverige och runt om i världen under de senaste veckorna har tydligt visat att aktiemarknader är riskfyllda. Börskurserna vid Stockholmsbörsen har fallit kraftigt. Många mindre insiktsfulla aktörer på marknaden, liksom många utomstående, har under en tid trott att man utan risk kunde förvänta sig en hög totalavkastning av aktieinnehav. Så är det inte – aktiemarknaden är en riskfylld marknad.

Moderata samlingspartiet kommer att avvisa regeringens aviserade förslag om att inrätta ytterligare en fondstyrelse med inriktning på aktieköp.

3.3 Real redovisning

Regeringen föreslår att fondstyrelserna och löntagarfondstyrelserna skall komplettera sin redovisning med en real redovisning. Detta gör redan fjärde fondstyrelsen.

Det är i sig ganska ointressant, om löntagarfonderna redovisar resultatet realt eller ej. Felet med löntagarfonderna är inte primärt dålig redovisning, utan att fonder över huvud taget finns till.

3.4 Insynen i fondernas förvaltning

Under valrörelsen 1982, när socialdemokraterna var besvärade av motståndet mot löntagarfonder, sade Olof Palme att han ville ha direkta val till fondstyrelserna. Socialdemokraterna försökte på detta sätt avvända kritik mot att löntagarfonderna skulle bli ett verktyg för fackliga "pampar" där vanliga medborgare skulle sakna inflytande.

När löntagarfonderna genomdrevs, sade regeringen att frågan om direktval behövde utredas ytterligare. Nu när löntagarfonderna är inne på sitt tredje verksamhetsår, finner regeringen det lämpligt att slutligt begrava det svikna vallöftet från 1983.

Regeringens särskilde utredare Björn von Sydow argumenterar för att direkta val till fondstyrelserna inte skall införas. Han framhåller att med sådana val skulle ledande företrädare från bl. a. fackföreningsrörelsen riskera att bli utestängda. von Sydow understryker i stället parlamentarismens viktiga roll. Han skriver: "I sådana frågor fungerar parlamentarismen med bistånd av offentlighetsprincipen effektivt."

Regeringen måste ha insett hur förödande denna argumentation egentligen är. Regeringen och de socialdemokratiska fondstyrelserna har försökt undertrycka just offentlighetsprincipen. Fondkanslierna hindrar allmänheten och pressen från att ta del av de handlingar som de enligt gällande lag har rätt att se. Löntagarfondernas ledningar vill inte att alla skandaler kring fondernas aktieaffärer skall bli kända.

Om socialdemokraterna verkligen har förtroende för löntagarfondernas verksamhet borde man tillse att allmänheten, pressen och riksdagen fick

ordentliga möjligheter att följa de affärer som löntagarfonderna ägnar sig åt.

Mot. 1987/88
N1

Det bör noteras att regeringen i propositionen avvisar förslaget från riksrevisionsverket att inrätta en särskild nämnd som skall granska de olika fondstyrelsernas handhavande av anförtrodda medel. Riksrevisionsverket har med oro noterat att såväl fondstyrelserna som revisorerna gjort olikartade tolkningar av reglementet för allmänna pensionsfonden. Det gäller bland annat så viktiga saker som placeringsmöjligheter och likviditetshållning.

Riksrevisionsverket noterar att i motsats till de flesta andra aktörer på de finansiella marknaderna är inte fondstyrelserna inom AP-fonden underställda något tillsynsorgan. Verket konstaterar vidare att inte heller regeringen utövar en direkt tillsyn över fondstyrelsernas verksamhet.

Det är därför anmärkningsvärt att regeringen avvisat förslaget om en särskild nämnd, särskilt med tanke på att regeringen föreslår utökade placeringsmöjligheter för fondstyrelserna. Om de förslagen bifalls kommer de problem riksrevisionsverket redan noterat att bli mycket besvärligare.

Beträffande direkta val till löntagarfonderna finns det givetvis ingen anledning att införa några sådana. Löntagarfonderna skall avvecklas!

4 Hemställan

Med stöd av ovanstående hemställs

1. att riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden, utom vad avser 16, 17 och 24 §§,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs angående inrättande av ytterligare en fondstyrelse,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs angående insynen i och tillsynen av fondstyrelsernas förvaltning.

Stockholm den 13 november 1987

Carl Bildt (m)

Lars Tobisson (m)

Anders Björck (m)

Nils Carlshamre (m)

Rolf Dahlberg (m)

Bo Lundgren (m)

L Arne Andersson (m)

i Ljung

Ingegerd Troedsson (m)

Ingrid Sundberg (m)

Rolf Clarkson (m)

Ann-Cathrine Haglund (m)

Sonja Rembo (m)

Per-Olof Strindberg (m)

1	Inledning	1
2	Bakgrund	1
2.1	AP-fonden	1
2.1.1	Tillkomst	1
2.1.2	Funktion	2
2.1.3	Omfattning	3
2.2	LO:s beställning	4
2.3	Socialdemokraterna och "ekonomisk demokrati"	4
3	Regeringens förslag	5
3.1	Nya placeringsmöjligheter	5
3.1.1	Fastigheter	5
3.1.2	Direktlån	6
3.1.3	Nya värdepapper	7
3.2	Den nya femte fondstyrelsen	7
3.3	Real redovisning	8
3.4	Insynen i fondernas förvaltning	8
4	Hemställan	9

