

Motion till riksdagen

1989/90:Fi712

av Carl Bildt m.fl. (m, fp, c)

Avveckling av löntagarfonderna

Sammanfattning

Det första steget och det väsentliga inslaget i avskaffandet av löntagarfonderna är att fondskatterna upphävs och att fondbyråkratin i form av styrelser och kanslier befrias från sina arbetsuppgifter. Vinstdelningsskatten för 1989 tas inte ut. Den särskilda löneskatten på 0,2 procentenheter försvinner också.

Avvecklingen av löntagarfonderna görs under beaktande av vissa grundläggande krav:

- Den skall vara definitiv.
- Den får inte utsätta aktiebörsen för kraftig kurspress.
- Den skall stärka möjligheterna att varaktigt uppnå en högre ekonomisk tillväxt i den svenska ekonomin.

Fondernas tillgångar omvandlas från kollektivt ägande till individuellt ägande på följande sätt:

- För alla som är berättigade att delta i allemanssparandet, drygt 6,5 miljoner personer, framräknas en andel i fondtillgångarna. Det exakta beloppet fastställs när fonderna skiftas ut. Värdet på varje andel maximeras dock till 1 200 kronor.
- Fondandelen utgår i form av en sparpremie till de personer som efter beslutet om fondavveckling deltar i allemansfundsparandet. För att erhålla en fondandel krävs att minst 2 400 kronor sparas under en tvåårsperiod.

De medel som härigenom inte tas i anspråk används för att på andra sätt stimulera tillväxten och sparandet i svensk ekonomi. Medel bör avsättas till fristående stiftelser med syfte att finansiera forskning vid främst universitet och högskolor. Medel bör därvid avsättas bl.a. till miljöstrategisk forskning. De bör också användas för att stimulera ett långsiktigt bundet sparande till egen bostad eller för pensionsåldern. Någon del av fondmedlen kan även komma att överföras till det egentliga ATP-systemet.

Preciseringen av hur fondmedlen slutgiltigt skall skiftas bör bli föremål för utredning och beslut senast våren 1992.

Genom att fondtillgångarna i första hand används för att stimulera till individuellt riskvilligt sparande tas ett viktigt steg i riktning mot ett breddat enskilt ägande i näringslivet.

Den 21 december 1983 fattade den socialistiska majoriteten i riksdagen beslut om att införa kollektiva löntagarfonder i Sverige. Detta skedde efter en hård politisk debatt och mot folkmajoritetens vilja. Våra partier har i motioner och utskottsutlåtanden redovisat varför vi är motståndare till löntagarfonderna. Denna uppfattning har på intet sätt förändrats.

Många olika argument för kollektiva löntagarfonder har anförts under årens lopp. Det uppgivna syftet med fonderna har skiftat åtskilliga gånger. Motiv som anförts har bl.a. varit förbättrad riskkapitalförsörjning, stöd för den solidariska lönepolitiken och dämpad lönekostnadsutveckling, jämnare förmögenhetsfördelning, tryggare pensioner samt stärkt löntagarinflytande.

Alla dessa motiv har vid en närmare granskning visat sig ohållbara.

De stimulanser för aktiesparande som infördes av de icke-socialistiska regeringarna visade att den svenska börsen kunde fungera som en effektiv marknad för riskvilligt kapital. Nyemissioner och börsintroduktioner har under senare år kunnat placeras utan problem.

Kapitalbildningen har inte förbättrats genom införandet av kollektiva löntagarfonder. De finansieras framförallt med vinstmedel från företagen, vinster som annars kunde användas till investeringar och framtidssatsningar. Dessutom har över 90 procent av fondernas medel använts till att köpa aktier från andra aktieägare. Effekten av fonderna har således blivit närmast motsatsen till den önskade, i den meningen att näringslivet undandragits riskvilligt kapital.

Vi anser inte att politiker eller fackliga företrädare kan använda företagets vinstmedel mer effektivt än vad företagen klarar av. Erfarenheterna är i allt väsentligt de motsatta.

Dessutom har löntagarfonderna bidragit till den regionala maktkoncentrationen. Omfattande kapitalströmmar går från små och medelstora företag ute i landet till börsföretagen med sina huvudkontor framförallt i storstadsregionerna.

Ett annat motiv som anförts är att fonderna skulle stödja den solidariska lönepolitiken och bidra till löneåterhållsamhet. Det finns varken teoretiskt eller empiriskt stöd för att en extra vinstskatt ger lägre lönekrav vare sig lokalt eller centralt. Det är inte trovärdigt att medlemmarna i de fackliga organisationerna skulle vara beredda att sänka sina löneanspråk för att facket och politikerna skall få disponera över fondmedel för aktieköp. Att de enskilda löntagarna skulle vilja sänka sina lönekrav och sin standard för att löntagarfonderna skall kunna köpa aktier motsägs också av att flertalet löntagare inte vill ha löntagarfonderna överhuvudtaget.

Senare års avtalsrörelser ger inte heller något belägg för att löntagarfonderna skulle bidra till återhållsamhet i lönekraven eller lugna avtalsrörelser. Tvärtom har lönestegringstakten i Sverige avvikit mer från konkurrentländernas efter fondernas införande än före.

Det har vidare påståtts att löntagarfonderna skulle ge en jämnare förmögenhetsfördelning. Men kollektiva löntagarfonder har i stället inneburit en fortsatt koncentration av ägandet. Under de icke-socialistiska regeringarnas tid visade vi att det var möjligt att åstadkomma en snabb spridning av aktie-

ägandet genom åtgärder som stimulerade en decentraliserad individuell förbättringsbildning. Vårt förslag till fondavveckling inrymmer åtgärder för att åstadkomma en ökad spridning av ägandet i näringslivet.

Fonderna tryggar inte pensionerna. Under fondernas fem första år har de bidragit med endast 0,38 % av pensionsutbetalningarna. Inte ens när systemet är fullt utbyggt blir fondernas bidrag 1 procent av pensionsutbetalningarna. Fonderna hämmar tillväxten i ekonomin, och eftersom denna utgör den reella grunden för pensionerna, medverkar fonderna i stället till att undergräva pensionstryggheten.

Det avgörande motivet för att införa kollektiva löntagarfonder var strävan att flytta makten och inflytandet över företagen från de nuvarande ägarna. Regeringen hävdade att löntagarfonderna skulle komma att stärka löntagarnas inflytande över produktionen. Detta var också det först uttalade målet för de s.k. Meidner-fonderna, nämligen att överföra makten över produktionsmedlen till de fackliga organisationerna.

Det är inte rimligt och önskvärt att de fackliga organisationerna skall få ännu mera makt och inflytande över näringslivet. Fondernas införande ger nämligen inte makt åt de enskilda anställda i företagen utan denna förbehålls de fackliga organisationerna och deras företrädare. De kollektiva löntagarfonderna kommer tillsammans med andra liknande ambitioner att medföra en sådan makt- och ägarkoncentration till fackliga organisationer att grunden för marknadsekonomin undermineras. Detta kan vi inte acceptera.

Riktlinjer

Fonderna måste avskaffas. Avvecklingen skall ske under beaktande av vissa grundläggande krav:

1. Den skall vara definitiv.
2. Den får inte utsätta aktiebörsen för kraftig kurspress.
3. Den skall stärka möjligheterna att varaktigt uppnå en högre ekonomisk tillväxt i den svenska ekonomin.

Den av oss valda metoden för avveckling beaktar dessa krav. Vi redovisar i det följande hur avvecklingen bör göras. Löntagarfondsystemet består av en finansieringssida, dvs. ett antal skatter, en administrativ apparat, dvs. styrelser och kanslier, samt tillgångar i form av aktier, statspapper och likvida medel.

Avskaffa fondskatterna och fondbyråkratin

Det första steget och det väsentliga inslaget i avvecklingen är att fondskatterna upphävs och att fondbyråkratin i form av styrelser och kanslier befrias från sina arbetsuppgifter. Detta kan ske snabbt, och procedurerna är inte särskilt komplicerade från vare sig juridisk eller administrativ synpunkt. En något mera komplicerad uppgift är att hantera de tillgångar som vid avvecklingens början finns i fondsystemet.

De belopp som kunde tillföras fonderna begränsades första året 1984 till 2 miljarder kronor. Summan har sedan räknats upp med index. Denna me-

delsram har praktisk betydelse om influtna fondskatter skulle överstiga medelsramen.

Mot. 1989/90
Fi712

Medlen i fonderna har sitt ursprung i två olika källor.

1. Den permanenta vinstdelningsskatten uppgår till 20 % av vinstunderlaget, vilket är företagets "reala vinst" över ett visst fribelopp. Detta belopp betalas ut i två omgångar: först i juli, då 70 % av det preliminära utfallet för föregående år delas ut samt i februari påföljande år, då det slutgiltiga beloppet fastställs.
2. 0,2 procentenheter av tilläggs pensionsavgiften på för närvarande 11,0 % är den andra finansieringskällan. Denna summa blir tillgänglig varje månad.

Den permanenta vinstskatten bör avskaffas retroaktivt för verksamhetsåret 1989 genom beslut i riksdagen nu. Den kommer därmed inte att debiteras under 1990.

Den särskilda löneskatten på 0,2 procentenheter bör avskaffas per den 1 juli 1990.

Fondstyrelserna skall upplösas och de anställda sägas upp. I och med att verksamheten upphör den 1 juli 1990 utgör detta saklig grund för uppsägning.

Fondernas tillgångar

Enligt Affärsvärldens generalindex steg den allmänna kursnivån med ca 24 % under 1989. Det finns anledning att förmoda att fondernas tillgångar ökat ungefär lika mycket. Under första halvåret 1990 antas ingen värdeökning av fondernas tillgångar äga rum. Med hänsyn dels till detta antagande, dels till antagande om influtna medel, kan det totala beloppet den 30 juni 1990 i fonderna ungefärligen uppskattas till 24 miljarder kronor.

Plan för avvecklingen

Det finns tre huvudalternativ för hur tillgångarna kan hanteras:

- a) Återbetalning till inbetalarna,
- b) sparstimulans till medborgarna,
- c) ytterligare åtgärder för varaktig tillväxt.

Den lösning som vi förordar innehåller inslag från alla tre modellerna.

Återbetalning

En återbetalning av tidigare års vinstskatt skulle möta stora praktiska problem. Ett stort antal företagsdeklarationer måste då göras om, eftersom även bolagsskatten påverkas.

Vinstskatten för 1989 tas emellertid inte ut.

Man kan dock inte helt undgå att en del företag under 1990 (och i vissa fall även 1991) till följd av det utdragna taxeringsförfarandet måste betala fondskatter från tidigare år.

Man har från olika håll pekat på de orimligheter som främst vinstskatten

leder till. Genom avvecklingen begränsas detta till att avse inkomståren 1984-88 (eller motsvarande verksamhetsår).

Skulle företag till följd av orimligheter i vinstskattens konstruktion komma i stora svårigheter får särskilda åtgärder övervägas.

Det har riktats skarp och berättigad kritik mot tillvägagångssättet när löntagarfonderna infördes. Myndigheter och organisationer fick inte möjlighet att förutsättningslöst granska löntagarfondsförslaget på remisstadiet. Även lagrådet har kritiserat handläggningen. Regeringen drev igenom löntagarfonderna utan att på ett tillfredsställande sätt utreda de konstitutionella grunderna. Vår uppfattning framgår av den avvikande meningen i KU 1983/84:2 y.

Frågan har förts inför internationell domstol i syfte att få klarlagt om löntagarfonderna är förenliga med svensk grundlag och internationella konventioner som vi har anslutit oss till.

När fonderna avskaffas, upphör det förfarande som är konstitutionellt tveksamt: att ekonomiska tillgångar utan ersättning tas i anspråk för att överföra ägarmakt till de fackliga organisationerna.

Sparstimulans och ägandespridning

Vi vill på nytt erinra om de mål vi satt upp för avvecklingen. Vi anser att ett viktigt sätt att uppfylla dessa mål är att utnyttja löntagarfundsmedlen för sparstimulans och ägandespridning. Härigenom förstärks det enskilda sparandet, löntagarfonderna avvecklas definitivt och man undviker den påverkan på aktiekurserna som en utförsäljning av aktier skulle kunna ge.

Utifrån våra principiella överväganden och med hänsyn till önskemålet att nå en enkel och praktisk lösning föreslår vi att fondtillgångarna används för en sparstimulans som riktas till alla dem som har rätt att delta i allemanssparandet.

Den prognos över de tillgångar som kan komma att stå till förfogande vid utskiftningstillfället uppgår, enligt vad som tidigare sagts, till ungefär 24 miljarder kronor. För alla som är berättigade att delta i allemanssparandet framräknas en andel i fondtillgångarna. Storleken på varje andel kommer således att bestämmas genom att det belopp som finns disponibelt divideras med det antal individer som är berättigade att delta i allemanssparandet. Detta antal uppgår till drygt 6,5 miljoner personer. Det exakta beloppet fastställs vid utskiftningstillfället, men det får maximalt uppgå till 1 200 kronor.

Var och en som är kyrkobokförd i landet är berättigad att ansluta sig till allemanssparandet fr.o.m. det år han/hon fyller 16 år. Vårt förslag innebär att den som uppfyller de sparvillkor som anges i det följande får sin andel i fondtillgångarna förd till det egna allemansfondkontot. Ett antal personer kommer sannolikt inte att utnyttja denna möjlighet. Dessa personers fondandelar får hanteras på särskilt sätt, vilket beskrivs närmare nedan. Detta innebär att ingen får en större andel därför att andra avstår.

För att få fondandelen överförd till det egna kontot måste följande sparprestation göras. På konto inom allemanssparandet skall ett regelbundet sparande ske under andra halvåret 1990, 1991 och första halvåret 1992. Detta skall sammantaget uppgå till minst 2 400 kr. och vara fördelat på minst

tolv månadsinsättningar samt innebära att kontobehållningen vid utgången av denna period – exklusiv värdeförändring och avkastning – ökat med minst 2 400 kr.

Det är angeläget att aktieägandet ges en så vid spridning som möjligt liksom att särskilt stimulera riskkapitalbildningen. Detta talar för att enbart sparande på allemansfondkonto berättigar till sparpremien. Dessutom bör såväl sparprestationen som sparpremien spärras för uttag under en period av tre år räknat från utskiftningstillfället.

Eftersom sparandet skall kunna fullgöras under en tvåårsperiod, föreslår vi att kretsen av sparberättigade bestäms så att den omfattar alla som är kyrkobokförda i landet den 1 juli 1990 och som senast 1991 fyller 16 år.

Fondmedlen delas per den 1 juli 1992 i lika många andelar som antalet berättigade. Tillgångarnas värde vid denna tidpunkt ligger till grund för att bestämma varje andels storlek, dock högst 1 200 kr. Förmögenheten, som består av aktier, statspapper och kontanter, överförs till respektive allemansfond i proportion till antalet berättigade sparare i varje sådan fond. Den överförda sparpremien skall i första hand bestå av aktier.

Ytterligare åtgärder för tillväxt och sparande

Vi räknar med att det ovan framförda förslaget kommer att medverka till en kraftig breddning av enskilda människors riskvilliga sparande. En del av dem som är berättigade till sparpremier ur löntagarfondernas tillgångar kan antas inte vilja delta i det föreslagna sparandet. Dessutom kommer fondernas samlade tillgångar att överstiga det belopp som maximalt avsatts för sparpremier. De medel som härigenom inte tas i anspråk bör användas till andra sparstimulerande eller på annat sätt tillväxtbefrämjande åtgärder. Det är angeläget att vidta åtgärder som främjar en varaktig tillväxt och som därmed kommer samtliga människor till del. Detta är också insatser som långsiktigt tryggar pensionssystemet. Medel bör avsättas för att främja forskning vid främst universitet och högskolor på områden som bidrar till en varaktig tillväxt. Tillgångarna bör överföras till ett antal fristående stiftelser, vars avkastning går till finansiering av sådan verksamhet. Medel bör därvid avsättas bl.a. till miljöstrategisk forskning. Sådan forskning är av stor betydelse för att skapa förutsättningar för en varaktig tillväxt. Medel bör även användas för att stimulera ett långsiktigt bundet sparande till egen bostad eller för pensionsåldern. Någon del av fondmedlen kan dessutom komma att överföras till det egentliga ATP-systemet. Det är dock för tidigt att exakt fastslå vilka insatser som kommer att vara mest angelägna då fondmedlen slutgiltigt skall skiftas. Detta bör bli föremål för utredning och beslut senast våren 1992.

Interimistisk förvaltning

Vårt förslag innebär att löntagarfondernas tillgångar skall skiftas vid mitten av 1992. Fram till dess måste en interimistisk förvaltning ordnas. Denna bör handhas av särskilda avvecklingsnämnder.

Det torde ankomma på vederbörande utskott att utforma erforderlig författningstext.

Hemställan

Mot. 1989/90

Fi712

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen beslutar upphäva lagen om vinstdelningsskatt fr.o.m. 1990 års taxering,
2. att riksdagen beslutar sänka tilläggs pensionsavgiften med 0,2 procentenheter fr.o.m. den 1 juli 1990,
3. att riksdagen hos regeringen begär förslag till avveckling av löntagarfonderna i enlighet med vad som anförts i motionen.

Stockholm den 22 januari 1990

Carl Bildt (m)

Bengt Westerberg (fp)

Olof Johansson (c)