

Nr 12/1994

# Det gamla uppdraget

En rapport om löntagarfondsmedlen

Magnus Haglund

## Förord

1900-talets svenska politiska historia har med några få undantag utmärkts av ett stort mått av samförstånd. När stora strider blossat upp har trätoämnet i regel rört var gränsen skall gå mellan stat och samhälle. Så var fallet i Kosackvalet 1928, i ATP-striden på 1950-talet, och i löntagarfondsdebatten under 1970- och 1980-talen.

När regeringen Bildt fattade beslut om att avveckla löntagarfonderna trodde många att sista spiken hade slagits i detta omstridda projekts kista. Men den segervissa socialdemokratin har återigen fört upp fonddebatten på den politiska agendan. Ledande representanter som Lena Hjelm-Wallén har förklarat att partiet avser att till staten återföra de medel som nu förvaltas av civilrättsligt självständiga forskningsstiftelser.

I föreliggande rapport ger jur stud Magnus Haglund en bakgrund till den pågående debatten om de fria forskningsstiftelsernas framtid.

Stockholm i september 1994

Johan Andersson Sundeen  
Projektledare

## Innehåll

Inledning .....	4
Socialdemokraterna och fondpengarna .....	5
Tveksam lagstiftning .....	7
Utspel att ta på allvar .....	10

## Inledning

Onsdagen den 21 december 1983 antog riksdagen lagen om införande av löntagarfonder i Sverige (prop 1983/84:50). Lagen framstår som en av de mest radikala och symboliskt laddade socialiseringslagstiftningar som har antagits under 1900-talet; den var mer långtgående än exempelvis MBL och LAS, eftersom löntagarfonderna hade som uttalat syfte att ge löntagarorganisationerna ägarinflytande över produktionsmedlen, finansierat via skattsedeln och under statens överinseende.

Fastän statsminister Olof Palme i avslutningsdebatten i riksdagen försäkrade det svenska folket att detta var (det enda) "steget" mot socialism, och att ingen utbyggnad av löntagarfonderna skulle ske efter 1990, var det få som kände sig övertygade om att ingen ytterligare socialisering skulle ske. Näringslivet mobiliserade stora resurser för att skapa opinion mot fonderna, och ett flertal opinionsundersökningar visade också att en överväldigande majoritet av det svenska folket oavsett partifärg var klart negativ till fonderna. De borgerliga partierna avgav gemensamt ett löfte om att löntagarfonderna skulle avvecklas så snart de erhöll majoritet i riksdagen.

När de borgerliga partierna kunde bilda regering hösten 1991, prioriterade man därför avvecklingen av löntagarfonderna. Problemet var att hitta acceptabla former för hur avvecklingen skulle ske. Slutligen bestämde sig regeringen för att överföra pengarna, ca 20 miljarder, till ett antal stiftelser, vilka har till syfte att befrämja bl a forskning inom naturvetenskap, teknik och medicin, miljöstrategi och kulturvetenskap. Beslutet har enligt en opinionsundersökning utförd av SIFO i december 1991 en bred politisk förankring och stöd hos två tredjedelar av den svenska befolkningen.

I dag förvaltas de tidigare löntagarfondsmedlen av ett antal olika stiftelser. Ledande socialdemokrater har dock sagt att de tänker göra allt för att riva upp besluten och överföra pengarna till AP-fonderna, om de erhåller majoritet i riksdagen efter valet. Eftersom de nyinrättade stiftelserna civilrättsligt sett faktiskt är instiftade kommer det att krävas samtycke från de personer som företräder dem för att socialdemokraterna skall kunna återföra pengarna. Det

finns anledning att se med stor oro på socialdemokraternas uttalanden. Varför vill socialdemokraterna överföra pengarna? Vill de återinföra löntagarfonderna? Hur långt tänker socialdemokraterna gå för att få sin vilja igenom? Är de beredda att konfiskera stiftelsernas medel?

Föreliggande rapport avser att belysa de argument som socialdemokraterna hittills har anfört som skäl för att undandra forskningsstiftelserna medlen samt att ge en skildring av ett i tiden närliggande beslut där socialdemokraterna tangerade konfiskationens område, nämligen engångsskatten. Socialdemokraternas agerande i engångsskattefrågan har åtminstone haft en förtjänst: vi kan i dag vara säkra på att Ingvar Carlsson, Lena Hjelm-Wallén, m fl inte levererar några tomma hot vad gäller återförandet av stiftelsepengarna till AP-fonderna, även om de tvingas ta till konfiskation!

## **Socialdemokraterna och fondpengarna**

De socialdemokratiska förslagen rörande fondpengarnas användning har varierat över tiden. I denna rapport har sammanställts fem olika uttalanden som har presenterats i media från valet 1991 till i dag. Alla förslag har skilt sig i från regeringens stiftelseförslag. Vad som nedan betecknas som det första socialdemokratiska förslaget förespråkar visserligen ett status quo, men kan ändå vara av visst intresse, eftersom det visar hur socialdemokraterna försvarade fonderna när de satt i regeringsställning.

(i) När valkampanjen inför valet 1991 pågick, publicerade Allan Larsson i Aftonbladet 910829 ett svar på en debattartikel som var författad av partiledarna för de borgerliga partier vilka senare kom att bilda regering. Partiledarnas artikel, införd i DN 910829, hade rubriken "Vi stoppar fondsocialismen", och de lovade att avveckla löntagarfonderna samt att förhindra fria kapitalplaceringsregler för AP-fonderna vid ett eventuellt maktskifte. Allan Larssons debattartikel hade rubriken "Rör inte våra pensioner". Han menade att löntagarfonderna tillhörde ATP-systemet: "Sanningen är att de vill använda pensionspengarna till helt andra ändamål än pensioner. De ska med pensionsmedlen finansiera sådan verksamhet, t ex forskning och universitet, som vi annars finansierar via statsbudgeten."

Dagen efter, i DN 910830, bemötte även Ingvar Carlsson och Ingela Thalén partiledarnas artikel. De skriver att "den borgerliga politiken handlar i praktiken om att underminera hela ATP-systemet på ett sätt som på sikt får det att avskaffa sig självt". Rubriken på artikeln var "Ett försök att avskaffa ATP". Socialdemokraterna förlo - rade emellertid valet, och argumentationen förändrades.

(ii) Socialdemokraterna var fortfarande oense med regeringen om vad pengarna skulle användas till, men verkade ha övergett för - svaret av själva löntagarfonderna. I Dagens industri 911219 gör Anna Hedborg och Ingela Thalén ett inlägg i debatten där de uppma - nar regeringen: "Låt löntagarfonderna gå till rättvisare kvinnopen - sioner!" De förespråkade att pengarna skulle ligga kvar i fonder, som skulle finansiera "en mindre drakonisk avtrappning mot ATP". Enligt författarna vore det tänkbart att "avkastningen på löntagar - fonderna kunde utgöra en betydande del av finansieringen".

(iii) Ett annat förslag till användning av fondpengarna framfördes av den socialdemokratiske debattören och f d VDn i statliga investeringsfonden Harry Schein i DN 920423: "Socialdemokraterna och ny demokrati måste samarbeta i löntagarfondsfrågan." Sam - arbetet skulle bestå i att löntagarfondspengarna skulle användas till att inrätta en investeringsbank, och att "en realränta av 3 procent på detta kapital årligen gick till pensionsfonderna".

(iv) Lena Hjelm-Wallén har motionerat i riksdagen om att pengarna skall överföras till en utbildningsfond för att höja utbild - ningsnivån bland vuxna om pengarna ändå lämnar AP-fonderna.

(v) Slutligen har Göran Persson föreslagit regeringen en uppgö - relse om användningen av de åtta miljarderna:

Jag erbjuder Anne Wibble en uppgörelse. Dra tillbaka förslaget om att lägga ut pengarna på stiftelser av olika slag. Ta de 8 miljarder kronorna och stoppa in dem i det stora budget - underskottet. Sänk på så sätt den offentliga konsumtionen, förbättra budgetsaldot, sänk statsskulden och sänk stats - skuldräntan. (Rapport, TV2, 940426)

## Tveksam lagstiftning

1984 tillsatte den dåvarande socialdemokratiska regeringen en utredning om realränteskatt som kompensation för att kommunisterna röstade för höjd bensinskatt. Realränteskattens syfte var att pensionssparare skulle betala förmögenhetsskatt på sitt insatta kapital. Utredningen presenterade sitt förslag våren 1986. Av ett flertal anledningar kom det aldrig att realiseras, bl a på grund av skattens negativa effekter på finanspolitiken.

Men den starkast bidragande orsaken till att realränteskatten inte infördes var att den inte uppfyllde sitt bakomliggande fördelningspolitiska syfte (Kjell-Olof Feldt, *Alla dessa dagar*, s 313). Ursprungstanken var att den goda avkastning försäkringbolagen kunnat redovisa under åttiotalet till följd av en kraftig börsuppgång och höga räntor skulle omfördelas till den egendomslösa grupp som inte fått vara med om att dela på vinsterna. Realränteskatten visade sig dock omfatta även de kollektivbaserade pensionsförsäkringarna. Den grupp som från början hade givit upphov till förslaget om realränteskatten skulle nu tvingas vara med om att betala densamma. För många LO-förbund blev detta alltför magstarkt, och socialdemokraterna drabbades av massiva fördömanden från de egna leden.

Efter den kritik socialdemokraterna utsattes för till följd av realränteskatten, modifierade de sitt förslag till att bli en engångsskatt. Det nya förslaget innebar att en skatt skulle tas ut av livförsäkringsbolag, understödsföreningar och pensionsstiftelser på den förmögenhet de innehade den 31 december 1986, men nu skulle det endast ske vid ett tillfälle. Skatten uppgick till 7 % av förmögenheten och beräknades ge staten 15 mdr i inkomster. Lagen om en engångsskatt antogs till slut av riksdagen, men innan dess kom skatteförslaget att bli ett av de mera omdiskuterade och omdebatterade som någonsin lagts fram.

Lagrådet, dit engångsskatteförslaget remitterades, pekade på lagförslagets godtycke och engångskaraktär och rekommenderade att förslaget inte skulle antas. De skrev i sin kommentar att "det är första gången det läggs fram ett förslag om engångsskatt på förmögenhet utan generell natur". Lagrådet ansåg vidare att det fanns allvarliga betänkligheter mot att skatten endast skulle tas ut en gång

och menade att den i så fall skulle kunna tas som utgångspunkt för ytterligare engångsskatter och därmed skapa ett olyckligt prejudikat på ett känsligt område. Lagrådet avstyrkte därför förslaget med motiveringen att "förslaget kan bilda utgångspunkt för en utveckling som skulle kunna ge upphov till rätt allvarliga betänkligheter mot regeringens formens grunder".

Det är mycket sällsynt att lagrådet avstyrker ett skatteförslag. Föreskrifter om vad lagrådets granskning skall avse återfinns i regeringens formen 8 Kap 18 §, tredje stycket, sid 1-5. Anledningen till att den fakultativa lagprövningsrätten har införts, och syftet bakom punkterna vilka reglerar vad lagrådet skall granska, är att lagar som inte uppfyller de krav som ställs på en lag i en rättsstat ej skall antas av riksdagen. Om lagrådet finner att ett lagförslag inte håller tillräcklig kvalitet, skall de avstyrka detsamma.

Det uppseendeväckande i lagrådets bedömning var att de avstyrkte lagförslaget, trots att de ansåg att grundlagen var oklar på denna punkt. Avslaget bör därför tas som intäkt för att skatten inte uppfyllde de mest grundläggande krav avseende rättssäkerheten som kan ställas på en lag i en rättsstat. Olika slags godtyckliga engångsskatter omöjliggör nämligen för medborgarna att göra en rationell prognos för utfallet av olika handlingar.

Då statsmakten ingriper på ett godtyckligt sätt med taxeringar av engångskaraktär kan åtgärden liknas vid en konfiskation. Det var också ordet som användes av engångskattedebattörer utanför Rören. Karl-Axel Linderöth den dåvarande VD:n i SPP, bolaget som förvaltade de pensionsförsäkringar som byggde på kollektivavtal menade, i en artikel i Dagens industri 860915:

Det här visar prov på ett politiskt godtycke. En ren konfiskation av vissa människors sparkapital. Den här straffskatten är svår att smälta. Det finns heller inte något riktigt *motiv* för den engångsbeskattning som nu skall ske. *Det är som om politikererna har sagt att här finns det pengar. De måste vi komma åt* (förf kurs).

Den moderate riksdagsmannen Gösta Bohman skrev i sin månadskrönika i SvD 860928:



Så vitt jag minns har det inte tidigare hänt att socialdemokraterna öppet och hänsynslöst konfiskerat enskild egendom. I vart fall om man bortser från Wigforss' kvarlåtenskapsskatt, ett missfoster som socialdemokraterna sent omsider tvingades upphäva. Det som nu skett är från rättsstatens synvinkel något ännu värre. Om avsikten fullföljs, har den legitima beskattningsrättens alla gränser överskridits. När som helst kan regeringen – och en blivande regering – hoppa in i medborgarnas hage och lägga beslag på deras egendom.

Av det pressmeddelande som finansdepartementet skickade ut 861103 med anledning av lagrådets avstyrkande framgår att "regeringen delar naturligtvis uppfattningen att godtyckliga engångsskatter på förmögenheter inte är en bra form för beskattning". Regeringen tyckte emellertid inte att engångsskatten var godtyckligt vald med motiveringen att förmögenheterna hade haft en snabb värdetillväxt, och att de var en skattemässigt gynnad sparform! I pressmeddelandet avvisar också regeringen bestämt "...att den sakligt starkt motiverade skatten på försäkringskapitalet skulle kunna tas till intäkt för ett missbruk av beskattningsmakten på det sätt som antyds av lagrådet".

Sakligheten i pressmeddelandet belyses av dåvarande finansministern Kjell-Olof Feldts uttalande i en intervju i Dagens eko 860915 där han säger: "Vi har haft engångsskatter tidigare, som har blivit engångsskatter, och aldrig upprepats." (Sic!) Ingvar Carlsson verkade å andra sidan inte tycka att det var något märkvärdigt alls med engångsskatten, utan endast att den var ett exempel i mängden på storslagna skatter från socialdemokraterna. På LO-kongressen 1986 sa han:

Och vi menar dessutom att den engångsskatt som regeringen nu föreslår är ett utmärkt exempel på hur vi kan använda skattesystemet för att åstadkomma en rättvisare fördelning i samhället.

Om det socialdemokratiska syftet med engångsskatten var att demonstrera förträffligheten och de vida möjligheterna i det svenska skattesystemet och locka till uppfinnarstuga bland meningsfränder hade man lyckats. Det dröjde inte länge förrän LO-ekono-

men Rudolf Meidner, en av konstruktörerna bakom löntagarfonderna, skrev:

När det gäller pensionsskatten förklarade Kjell-Olof Feldt att det var en utmärkt skatt, men att vi aldrig kommer att göra så igen. Om vi gång efter annan agerar på det sättet, blockerar vi vägen. Förlorar vi visionerna är vi illa ute. (Tiden nr 4/87)

## Utspel att ta på allvar

År 1975 beskrev LO-ekonomen Rudolf Meidner i en intervju i LO-tidningen Fackföreningsrörelsen syftet bakom löntagarfonderna:

Vi vill beröva de gamla kapitalägarna deras makt, som de utövar just i kraft av sitt ägande. All erfarenhet visar att det inte räcker med inflytande och kontroll. Ägandet spelar en avgörande roll. Jag vill hänvisa till Marx och Wigforss: Vi kan inte i grunden förändra samhället utan att också förändra ägandet.

De löntagarfonder som till slut infördes var inte lika långtgående i socialiseringshänseende som det Meidnerska ursprungsförslaget, vilket bl a innehöll visioner om gigantiska fonder och allmänna val till fondstyrelserna, men syftet med de löntagarfonder som infördes var ändå klart – att ge löntagarna ett ägarinflytande över produktionsmedlen. Avvecklandet av fonderna har därför markerat ett viktigt vägval i svensk politik – bort från fondsocialism. Socialdemokraterna har dock konsekvent motsatt sig överföringen av fondpengarna till de olika forskningsstiftelserna.

I debatten kring fondpengarna har socialdemokraterna i stället kommit med ett antal motförslag, som inneburit att pengarna skulle användas till allt ifrån en fond för utbildning av vuxna till avbetalning på statsskulden. Det slående är dock att socialdemokraterna, det parti som en gång införde löntagarfonderna, i debatten om avvecklandet inte har propagerat för fondernas fortsatta existens i den utsträckning man skulle kunnat förvänta sig, utan att argumentationen mestadels har kretsat kring vad pengarna skall användas till. Vad socialdemokraterna helt har övergivit är att propagera för löntagarfondernas bevarande med utgångspunkt från fondernas ursprungssyfte. I stället har de försökt försvara löntagarfonderna uti -

från en föreställning om att fondernas syfte var att garantera medborgarnas pensioner, vilket är en klar historieförvanskning, även om fonderna hade ett avkastningskrav till AP-fonderna.

Problemet för socialdemokraterna kan därför tyckas vara pengarnas användning snarare än fondernas avveckling. Men i en brännpunktsartikel, publicerad i SvD 940803, påstår den socialdemokratiska talesmannen i utbildningspolitiska frågor Lena Hjelm-Wallén att "vår upprördhet i samband med regeringens forskningsproposition berodde självfallet inte på att regeringen satsade på forskning". Man kan därför med rätta fråga sig varför socialdemokraterna motsätter sig att fondpengarna används till ett ändamål som de i grunden är positiva till och som främjar vårt lands gemensamma utveckling?

Över denna fråga går det bara att spekulera. En del slutsatser är ändå möjliga att göra utifrån uttalanden som socialdemokratiska företrädare har gjort i massmedia.

Som har framgått ovan verkar de socialdemokratiska invändningarna inte bero på vare sig löntagarfondernas avveckling eller ändamålet bakom användningen av medlen. Det största problemet för socialdemokraterna, och det enda som finns kvar, verkar i stället vara att medlen har överförts till just stiftelser. I den socialdemokratiska polemiken mot stiftelserna, i fortsättningen åskådliggjord av Lena Hjelm-Wallén i samma artikel som ovan, anförs att löntagarfondernas "syfte är att garantera framtida pensioner", och att regeringen har genomfört "en brandskattning av AP-fonden för att finansiera diverse ändamål". Att socialdemokraterna använder sig av en sådan historieskrivning tyder på att frågan tillmättes yttersta vikt. Men är verkligen räddandet av 20 miljarder till ett pensionsystem som är beroende av en årlig tillväxt på ca 2 % och som sedan mitten av sjuttioalet har utbetalat pensioner med hjälp av egna fondavkastningar, en sådan viktig fråga?

En annan förklaring som är tyngre och trovärdigare kan spåras i samma artikel. Lena Hjelm-Wallén anför där två huvudargument mot stiftelseformen: (i) "Det ena är att det demokratiska inflytandet över miljardbeloppen från fonderna nu omöjliggjorts." (ii) "Det andra är att folkets valda representanter under många mandatpe -

rioder inte kan påverka fördelningen av betydande resurser till svensk forskning."

Socialdemokraterna verkar således vara rädda för att inte kunna spendera pengar och styra forskningen lika bra om stiftelserna existerar. De inser att det inte vore försvarbart att avdela lika mycket pengar till forskningen som de skulle vilja, då stiftelserna parallellt kommer att bidra med kapital. Därmed finns också en överhängande risk för att de borgerliga partierna kommer att överträffa socialdemokraterna i utbildningspolitiken, eller åtminstone få sola sig i glansen av stiftelserna.

Rädslan för att de borgerliga partierna skall ta över initiativet i forskningspolitiken lyser igenom i en nostalgisk passus i Lena Hjelm-Walléns artikel:

Det är i forskarvärlden ett erkänt faktum att socialdemokratien under hela efterkrigstiden varit den ledande politiska kraften i forskningspolitiken. Den målmedvetna forskningspolitiken går tillbaka till de insatser som gjordes under Tage Erlanders statsministertid.

Det socialdemokratiska vakthållandet kring utbildningspolitiken är en möjlig förklaring till deras upprördhet över stiftelserna. Men den besvarar inte frågan varför socialdemokraterna inte mera aktivt har propagerat för löntagarfondernas bevarande.

När löntagarfonderna kom upp på den svenska politiska agendan, fick de borgerliga partierna en gemensam fiende, samtidigt som en majoritet av det svenska folket, oberoende av partifärg, var negativa till fonderna. En proteströrelse mot fonderna, 4 oktober-rörelsen, bildades och demonstrationer arrangerades. Fonderna utgjorde alltmer en politisk belastning för socialdemokraterna, och de borgerliga partierna vann lätta politiska poäng. Om fonderna avskaffades skulle de borgerliga partierna plötsligt fräntas sin starkaste sammanhållande fråga, vilken snart nog skulle falla i glömska.

Socialdemokraterna kan sedan vid ett eventuellt maktskifte införa fria kapitalplaceringsregler för AP-fonderna i ett försök att rädda ATP-systemet undan kollaps och trygga framtida pensioner, ett so-

cialiseringssteg som är lättare att övertyga gemene man om än det som innebar att ägarinflytandet över företagen överläts till facket.

Möjligen kan en kombination av ovanstående resonemang sprida ljus över socialdemokraternas markerade aversion mot stiftelserna.

Stiftelserna, vars ändamål har ett brett folkligt stöd över parti - gränserna, kommer att under mycket lång tid förknippas med två saker, dels det misslyckade politiska experimentet löntagarfonder som utgör en belastning för socialdemokraterna, dels de borgerliga partiernas avskaffande av fonderna och överförande av medlen. Dessutom riskerar socialdemokraterna att just på grund stiftelserna förlora sin tidigare ledande ställning inom forskningspolitiken.

Mycket står alltså på spel för socialdemokraterna. De har lovat undersöka alla tänkbara möjligheter och göra allt för att dra tillbaka stiftelsepengarna. Mot bakgrund av socialdemokraternas agerande i engångsskattefrågan och den oförståelse de visade för lagrådets argument i motiveringen bakom avstyrkandet finns det anledning att ta uttalandena på stort allvar. Det återstår att se vad socialdemokraterna tänker göra vid ett eventuellt maktövertagande och vilken metod de kommer att använda; det är uppenbart att den socialdemokratiska tankesmedjan arbetar för högtryck för att hitta en lösning. I den juridiska nihilismens boning är allting möjligt.