

Allemanssparandet

– en översyn

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

SOU 1994:50

Betänkande av

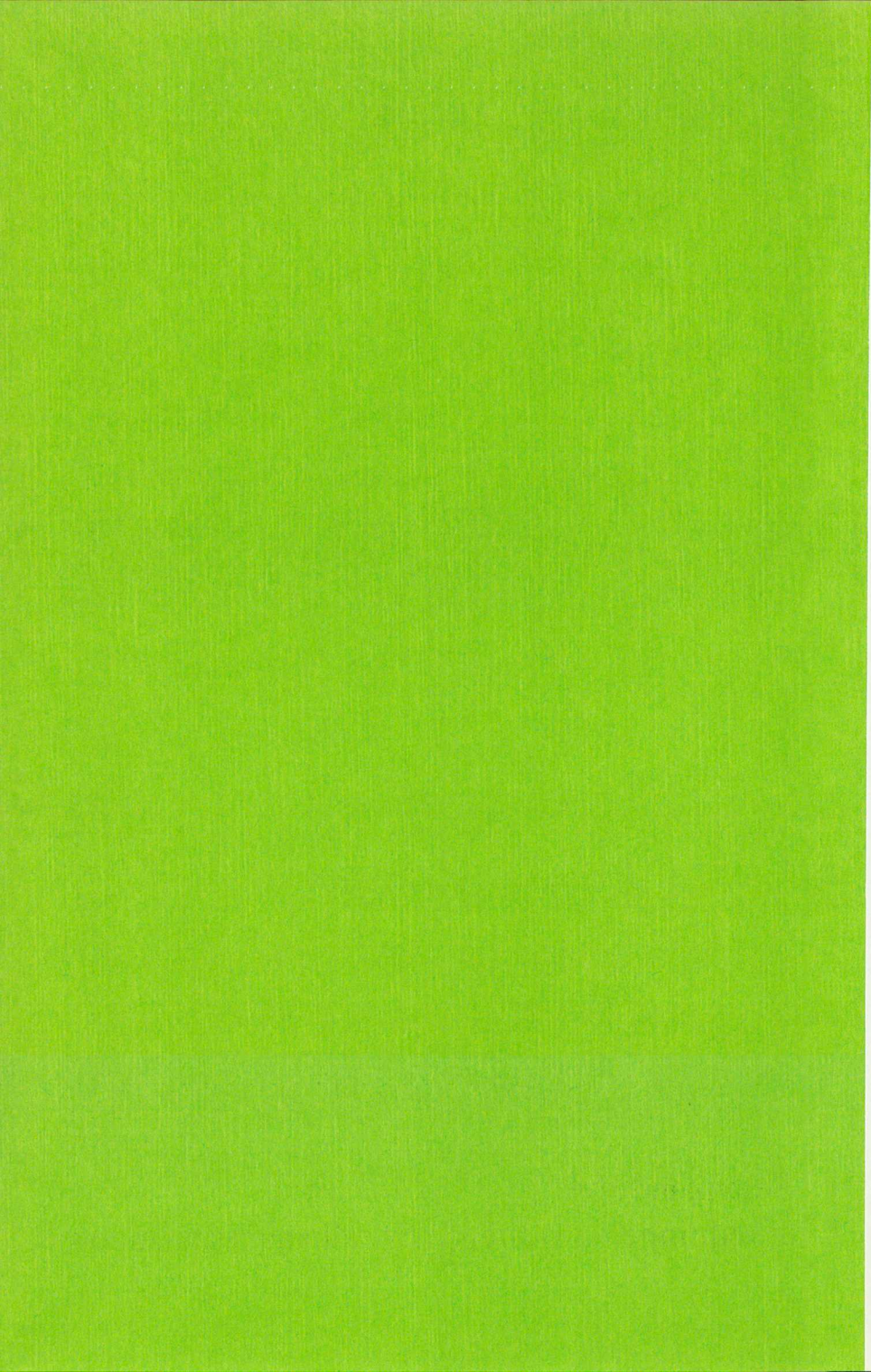
Utredningen om översyn av allemanssparandet

Allemanssparandet

— en översyn

SOU 1994:50

Betänkande av
Utredningen om översyn av allemanssparandet





Statens offentliga utredningar
1994:50
Finansdepartementet

Allemanssparandet

– en översyn

Betänkande av
Utredningen om översyn av allemanssparandet
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13624-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Bo Lundgren

Den 2 december 1993 bemyndigade regeringen statsrådet Bo Lundgren att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen som rör allemanssparandet.

Med stöd av bemyndigandet förordnades fr.o.m. den 1 januari 1994 byrådirektören Jörgen Appelgren som särskild utredare och rådmannen Gunnar Larsson som expert.

Utredningens slutsatser och bedömningar redovisas i detta betänkande. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 30 mars 1994

Jörgen Appelgren

Innehåll

Sammanfattning	7
Författningsförslag	
1 Lag om ändring i lagen (1983:890) om allemanssparande	11
2 Lag om ändring i lagen (1983:890) om allemanssparande	14
3 Lag om ändring i lagen (1990:1114) om värdepappersfonder	17
4 Lag om ändring i lagen (1988:846) om ungdomsbosparande	18
5 Lag om ändring i lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt	19
6 Lag om ändring i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt	20
7 Lag om ändring i lagen (1993:931) om individuellt pensions- sparande	22
8 Lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter	24
9 Lag om upphävande av lagen (1983:890) om allemanssparande	25
 1 Inledning	 27
1.1 Uppdraget	27
1.2 Betänkandets disposition	27
 2 Allemanssparandet – utveckling och nuläge	 29
2.1 Utveckling	29
2.2 Nuvarande skatteregler och placeringsbestämmelser	31
 3 Allemansfond	 33
3.1 Placeringsbestämmelserna	33
3.2 Bindning till allemansspar	39
3.3 Uttagsavgiften	40
3.4 Effekter på aktörernas ställning på marknaden	43
3.5 Fondandelsägarnas inflytande	45
3.6 Fondernas uppgiftsskyldighet	49
3.7 Utdelning till ideella organisationer	52

3.8	Företagsanknutna allemansfonder	52
3.8.1	Inledning	52
3.8.2	Ombildning eller avveckling	52
3.8.3	Fondernas förvaltning	55
4	Allemansspar	57
4.1	Sparmotiv och upplåningsbehov	57
4.1.1	Sparmotivet och sparstimulanser borta	57
4.1.2	Upplåningsbehovet större än någonsin	59
4.2	Finns det något behov av allemansspar i framtiden?	59
4.3	Finns det några nackdelar med allemansspar?	61
4.4	Övervägande beträffande allemansspar	64
4.4.1	Bibehållande av lagen	64
4.4.2	Övriga överväganden	66
4.5	Vad händer om någon av parterna vill avveckla allemansspar?	67
4.5.1	Enstaka bank drar sig ur samarbetet	68
4.5.2	Alla banker drar sig ur	70
4.5.3	Riksgäldskontoret drar sig ur	72
4.6	Skiss över en avveckling	72
4.7	Uttagsavgiften	74
4.8	Effekter på hushållens sparande	74
5	Övriga frågor	77
5.1	Bosparlån	77
5.2	Bosparande i HSB och Riksbyggen	78
5.3	Lagens ikraftträdande	79
5.4	Övrigt	80
5.4.1	HSB:s och KF:s sparkassar	80
5.4.2	Premiegrundande allemanssparandet	80
5.4.3	Individuellt pensionssparande (IPS)	80
5.5	Information	81
6	Specialmotivering	83
6.1	Lagen om allemanssparande	83
6.2	Lagen om värdepappersfonder	85
6.3	Övriga lagändringar	85
Bilaga		
Direktiv		87

Sammanfattning

När dessa rader skrivs har det nästan på dagen gått tio år sedan allemanssparandet introducerades den första april 1984. Sparformen blev omedelbart mycket populär och i dag sparar omkring tre miljoner personer i något av de två alternativen – allemansspar och allemansfond. Behållningen på allemanssparandet uppgick vid årsskiftet till 135 miljarder kronor, nästan lika fördelat mellan allemansspar och allemansfond.

Under dessa tio år har det skett betydande förändringar i sparandets allmänna villkor. När allemanssparandet infördes beskattades sparandet ganska högt. För den som inte hade utgiftsräntor att kvitta emot var skattesatsen på sparande 50-80 procent. Allemanssparandet – liksom dess företrädare skattesparandet – blev små skattegynnade fickor där spararna kunde få en positiv real avkastning på sina sparade medel.

Genom skattereformen några år senare sänktes skatten på sparande i allmänhet, samtidigt som en mer enhetlig beskattning eftersträvades. Detta ledde till att allemanssparandet började beskattas, först till en del men efter hand fullt ut. Den sista förmånen togs bort vid årsskiftet.

Därmed har förutsättningarna för allemanssparandet förändrats på ett avgörande sätt. I och med att allemanssparandet inte längre är skattegynnade har det egentliga skälet att ha de särskilda spar- och placeringsregler som återfinns i lagen om allemanssparande fallit bort.

Regeringen har därför tillsatt denna utredning med uppgift att göra en översyn av allemanssparandet. Viktiga utgångspunkter har varit dels att reglerna för allemansfond helt skall integreras med dem som gäller för vanliga värdepappersfonder, dels att förändringarna i allemansspar inte skall framkalla ett stort utflöde av sparmedel. Det senare är inte minst viktigt för statsskuldsförvaltningen.

Allemansfond

Beträffande allemansfond menar utredningen att nuvarande placeringsregler – i jämförelse med dem som gäller för vanliga värdepappersfonder – ger allemansfonderna ett sämre utgångsläge vad gäller möjligheterna att erhålla en hög avkastning samt att sprida riskerna.

Vidare anser utredningen att de invändningar som tidigare rests mot förslaget att likställa allemansfondernas regler med dem som gäller för vanliga värdepappersfonder inte längre äger någon bärighet.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att allemansfonderna ombildas till vanliga värdepappersfonder. För att de anpassningar i allemansfondernas placeringar som blir nödvändiga genom ändrade regler inte skall leda till några förluster för spararna, föreslås en allmän anpassningsperiod på ett år.

Situationen för allemansfondspararna förändras inte i någon större utsträckning. Vid ombildningen utgår inte den uttagsavgift som i dag belastar spararen vid uttag. Beskattningen påverkas inte heller av själva ombildningen. Däremot måste fondbolaget fastställa vilken avgiftsstruktur och placeringsinriktning som skall gälla framöver. Fondbolagen anmodas göra detta i god tid före ombildningen så att spararna – om de så önskar – kan byta fond till de nuvarande reglerna.

Likställandet av reglerna för allemansfonderna och vanliga värdepappersfonder får några följd effekter. De fondbolag som administrerar allemansfonder har i dag uppgiftsskyldighet för fondspararnas reavinster och reaförluster vid en försäljning av fondandelar. Motsvarande skyldighet existerar inte för fondbolag som har vanliga värdepappersfonder. Utredningen föreslår nu att uppgiftsskyldigheten vidgas till att gälla samtliga värdepappersfonder.

Ett annat område där reglerna i dag skiljer sig är andelsägarnas inflytande. Lagen om allemanssparande garanterar fondspararna ett visst inflytande genom att andelsägarna väljer delar av fondens styrelse. En motsvarande rätt fanns tidigare för dem som sparar i vanliga värdepappersfonder men denna rätt togs bort år 1991.

Utredningen anser emellertid att det finns nackdelar med att slopa fondandelsägarnas inflytande utan att några andra ändringar genomförs. Ett sådant förfarande kan leda till ökad maktkoncentration i näringslivet. Samtidigt kan det konstateras att andelsägarnas intresse för att bevisa andelsägarstämmor och aktivt utöva inflytande är svagt. Utredningen anser att denna fråga bör sättas in i ett större sammanhang där frågan om

fondernas ägaransvar i allmänhet behandlas. I avvaktan på resultatet från en sådan utredning föreslås nuvarande regler bestå, trots att det innebär att olika värdepappersfonder får skilda regler på detta område. Denna situation förutsätts dock bara bestå under en kortare period.

Allemansspar

Vad gäller allemansspar konstaterar utredningen att en lagreglering inte är nödvändig på sikt. Samtidigt som utredningen i enlighet med detta föreslår att lagregleringen upphör, finns det ur statens synvinkel ingen anledning att avveckla allemansspar. Sparformen kan mycket väl fortleva och förhållandet mellan Riksgäldskontoret och bankerna kan i framtiden regleras genom avtal.

Förändringarna innebär emellertid att allemansspar de facto kommer att skilja sig allt mindre från vanligt banksparande. Det kan därför inte uteslutas att bankernas eller spararnas reaktioner blir sådana att sparformen inte kan fortleva utan måste avvecklas. Med tanke på den stora behållningen på allemansspar och behovet av stabilitet i statsskuldsvärdningen bör en eventuell avveckling av allemansspar ske under ordnade former. Nuvarande avtal mellan Riksgäldskontoret och bankerna är ett-åriga och reglerar inte hur en eventuell avveckling skall gå till. Frågan har inte ansetts vara aktuell tidigare. I avsaknad av en framtida lagstiftning bör Riksgäldskontoret upprätta långsiktiga samarbetsavtal med bankerna. Därvidlag bör parterna bland annat reglera hur ett eventuellt framtida avvecklande skall genomföras.

I avvaktan på att sådana avtal föreligger bör allemansspar regleras genom lag. Samtidigt anser utredningen att ett slutdatum för lagstiftningen bör fastställas. Detta bland annat för att klargöra vad som gäller om det skulle visa sig att det saknas grund för ett långsiktigt samarbete mellan Riksgäldskontoret och bankerna. Utredningen föreslår därför att lagen om allemanssparande upphävs vid utgången av 1997.

Detta innebär att om Riksgäldskontoret och bankerna inte kommer överens om en fortsättning – och om Riksgäldskontoret inte fortsätter i egen regi eller med någon annan samarbetspartner – så avslutas allemansspar enligt utredningens förslag vid årsskiftet 1997/98. De medel som vid den tidpunkten kvarstår på allemanssparkonton betalas då ut till spararen.

Vid en slutåterbetalning utgår uttagsavgiften om 1 procent. Ur spararens synvinkel kan en uttagsavgift synas som ohemul då uttaget eller återbetalningen inte initieras av spararen. Utan uttagsavgift skulle emellertid incitamentet att behålla medlen på kontot till slutdagen bli starkt. Med tanke på statsskuldsförvaltningen vore det olyckligt om en betydande del av behållningen skulle återbetalas på en och samma gång.

Övrigt

Den lånerätt som varit knuten till allemanssparandet tas bort. Lånerätten har i praktiken inte haft någon reell betydelse sedan kreditmarknaden avreglerades.

Avslutningsvis diskuteras vilka informationsinsatser som de föreslagna förändringarna påkallar. Utredningen föreslår att Riksgäldskontoret erhåller 10 miljoner kronor i anslag för att informera om de förestående förändringarna i allemanssparandet.

Författningsförslag

1. Förslag till

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

Härigenom förskrivs i fråga om lagen (1983:890) om allemanssparande¹

dels att 8a, 26 - 28 §§ skall upphävas

dels att 1, 3, 8, 9 och 25 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

I denna lag behandlas den särskilda sparform (allemanssparande) som är förenad med skattelättnader enligt 2 § lagen (1988:847) om skattelättnader för allemanssparande. Lagen gäller, med de undantag som anges i andra stycket, även för sådant sparande som sker i andelar i allemansfond enligt lagen (1993: 931) om individuellt pensionssparande.

Bestämmelserna i 3 § andra — fjärde styckena, 4, 6, 8, 8a, 9 och 19-28 §§ skall inte tillämpas i fråga om sådant sparande i allemansfond som sker enligt lagen om individuellt pensionssparande.

I denna lag behandlas den särskilda sparformen allemanssparande. Lagen gäller, med de undantag som anges i andra stycket, även för sådant sparande som sker i andelar i allemansfond enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande.

Bestämmelserna i 3 § andra — fjärde styckena, 4, 6, 8, 9 och 19 - 25 §§ skall inte tillämpas i fråga om sådant sparande i allemansfond som sker enligt lagen om individuellt pensionssparande

3 §³

Sparmedlen skall sättas in i en svensk bank som enligt överenskommelse med Riksgäldskontoret förmedlar allemanssparande. En sparare får inte spara på mer än ett allemanssparkonto och i fler än två

Sparmedlen skall sättas in i en bank som enligt överenskommelse med Riksgäldskontoret förmedlar allemanssparande. En sparare får inte spara på mer än ett allemanssparkonto och i fler än två alle-

¹Lagen omtryckt 1986:522.

²Senaste lydelse 1993:934.

³Senaste lydelse 1993:548.

Nuvarande lydelse

allemanssparfonder. Han får flytta sina sparmedel inom *allemanssparandet*.

Den bank eller det fondbolag som ombesörjer en överföring är berättigad till ersättning med högst 150 kronor av spararen för sina kostnader för överföringen. Någon uttagsavgift enligt 6 § skall inte betalas.

Vad som föreskrivs i första stycket och annars i denna lag i fråga om bank gäller, *med undantag för bestämmelserna om lån för förvärv av bostad och för bosättning i övrigt (bosparlån) i 8 a § och 26 — 28 §§*, också i fråga om sparkassa.

För visst sparande på sparkonto hos HSB:s Riksförbunds Sparkassa (HSB:s Sparkassa) samt för visst sparande som är anordnat av Riksborgen ekonomisk förening gäller särskilda bestämmelser enligt 24 och 25 §§.

8 §

Om rätten till sparmedel genom överlåtelse eller på annat sätt övergår till någon annan eller om spararen pantsätter sin fordran, skall inestående medel betalas ut.

Om en sparare överskrider de begränsningar som gäller enligt 3 § första stycket eller 4 §, skall de oriktigt insatta sparmedlen betalas ut till honom. Någon ränta eller värdeökning på dessa medel skall ej gottskrivas spararen. Om det för sparmedlen har förvärvats andelar i en alle-

Föreslagen lydelse

mansfonder. Han får *inte* flytta sina sparmedel *mellan allemansspar och allemansfond. Om en bank upphör att förmedla allemanssparande får en sparare överföra sin behållning på allemanssparkonto till sådant konto i annan bank.*

Den bank eller det fondbolag som ombesörjer en överföring är berättigad till ersättning med högst 150 kronor av spararen för sina kostnader för överföringen. *Vid en överföring enligt första stycket sista mening skall dock ingen överföringsavgift utgå.* Någon uttagsavgift enligt 6 § skall inte betalas.

Vad som föreskrivs i första stycket och annars i denna lag i fråga om bank gäller också i fråga om sparkassa.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

mansfond och om andelsvärdet därefter har sjunkit, skall beloppet jämkas i motsvarande mån.

Vid utbetalning enligt första stycket skall uttagsavgift enligt 6 § erläggas.

9 §⁴

De medel som sätts in på ett allemanssparkonto skall överföras från banken till Riksgäldskontoret.

På de medel som satts in på ett allemanssparkonto utgår årlig ränta som skall motsvara lägst det av riksbanken fastställda, vid varje tid gällande diskontot, minskat med tre procentenheter. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om vilken räntesats som vid varje tidpunkt skall gälla.

På de medel som sätts in på ett allemanssparkonto utgår årlig ränta. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om vilken räntesats som vid varje tidpunkt skall gälla.

25 §

Den som bosparar i HSB eller Riksbyggen får under det kalenderår han fyller 28 år överföra hela eller den del av sparandet enligt 24 § till allemanssparkonto eller allemansfond.

Den som bosparar i HSB eller Riksbyggen får överföra hela eller del av sparandet enligt 24 § till allemanssparkonto eller allemansfond.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

⁴ Senaste lydelse 1989:510.

2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1983:890) om allemanssparande

Härigenom förskrivs i fråga om lagen (1983:890) om allemanssparande ¹

dels att 10-25 §§ skall upphävas

dels att 1, 3, 4, 6 och 8 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

I denna lag behandlas den särskilda sparformen allemanssparande. Lagen gäller, med de undantag som anges i andra stycket, även för sådant sparande som sker i andelar i allemansfond enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande.

Bestämmelserna i 3 § andra — fjärde styckena, 4, 6, 8, 9 och 19-25 §§ skall inte tillämpas i fråga om sådant sparande i allemansfond som sker enligt lagen om individuellt pensionssparande.

I denna lag behandlas den särskilda sparformen allemanssparande.

3 §²

Sparmedlen skall sättas in i en bank som enligt överenskommelse med Riksgäldskontoret förmedlar allemanssparande. En sparare får inte spara på mer än ett allemanssparkonto och i fler än två allemansfonder. Han får inte flytta sina sparmedel mellan allemansspar och allemansfond. Om en bank upphör att förmedla allemanssparande får en sparare överföra sin behållning på allemanssparkonto till sådant konto i annan bank.

Den bank eller det fondbolag som ombesörjer en överföring är berättigad till ersättning med högst 150 kronor av spararen för sina kostnader för överföringen. Vid en överföring enligt första stycket sista mening skall dock ingen överföringsavgift utgå. Någon uttagsavgift enligt 6 §

¹Lagen omtryckt 1986:522.

²Senaste lydelse 1994:000.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

skall inte betalas. Vad som föreskrivs i första stycket och annars i denna lag i fråga om bank gäller också i fråga om sparkassa.

För visst sparande på sparkonto hos HSB:s Riksförbunds Sparkassa (HSB:s Sparkassa) samt för visst sparande som är anordnat av Riksborgen ekonomisk förening gäller särskilda bestämmelser enligt 24 och 25 §§.

4 §

Varje sparare får sätta in högst 2 000 kronor i månaden i allemanssparandet.

Varje sparare får sätta in högst 2 000 kronor i månaden i allemanssparandet *eller det lägre belopp regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrift om.*

6 §³

Vid uttag betalar spararen till banken *eller fondbolaget* en avgift motsvarande en procent av det uttagna beloppet, dock minst 20 kronor.

Vid uttag betalar spararen till banken en avgift motsvarande en procent av det uttagna beloppet, dock minst 20 kronor.

8 §²

Om en sparare överskrider de begränsningar som gäller enligt 3 § första stycket eller 4 §, skall de oriktigt insatta sparmedlen betalas ut till honom. Någon ränta *eller värdeökning* på dessa medel skall ej gottskrivas spararen. *Om det för sparmedlen har förvärvats andelar i en allemansfond och om andelsvärdet därefter har sjunkit, skall beloppet jämkas i motsvarande mån.*

Om en sparare överskrider de begränsningar som gäller enligt 3 § första stycket eller 4 §, skall de oriktigt insatta sparmedlen betalas ut till honom. Någon ränta på dessa medel skall ej gottskrivas spararen.

³ Senaste lydelse 1993:548.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 1995.
 2. Placeringsregeln i 16 § andra stycket första meningen gäller för allemansfonderna intill utgången av mars 1996.
 3. Om en företagsanknuten allemansfond före den 1 april 1995 har ansökt om tillstånd till annan näringsverksamhet enligt 3 § lagen (1990:1114) om värdepappersfonder skall bestämmelserna i lagen (1983:890) om allemanssparande gälla så länge tillståndsprövningen pågår.
 4. Någon uttagsavgift enligt 6 § skall inte utgå i anledning av att reglerna om allemansfond upphävs.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1990:1114) om värdepappersfonder

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1990:1114) om värdepappersfonder skall införas två nya paragrafer, 6 a § och 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

I styrelsen för ett fondbolag som förvaltar en värdepappersfond vilken tidigare reglerats av lagen (1983:890) om allemanssparande, skall flertalet ledamöter, och bland dem ordföranden, väljas av en årlig fondandelsägarstämma. Om ett fondbolag förvaltar flera sådana fonder, skall för varje sådan fond i fondbolagets styrelse ingå minst en ledamot, som valts av fondandelsägarestämman i fonden.

I beslut om rösträtt för aktier i fonden deltar endast de ledamöter i fondbolagets styrelse som har utsetts av fondandelsägarestämman.

9 a §

En fond får årligen dela ut ett belopp motsvarande sammanlagt högst två procent av fondens värde vid utgången av det närmast föregående kalenderåret till viss stiftelse eller visst trossamfund eller annan sammanslutning, dock endast om mottagaren är svensk juridisk person och inte har till syfte att i sin verksamhet tillgodose medlemmarnas eller andra enskildas ekonomiska intresse.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1988:846) om ungdomsbosparande

Härigenom föreskrivs att 1 och 3 §§ lagen (1988:846) om ungdomsbosparande skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om ungdomsbosparande.

I lagen avses med

1. *ungdomsbosparande* den särskilda sparform som är förenad med skattelättnader enligt 3 § lagen (1988:847) om skattelättnader för allemanssparande och ungdomsbosparande

2. *bank* en svensk bank eller sparkassa, och

3. *bosparkonto* ett sparkonto i bank eller sparkassa, avsett för sparande som är knutet till en turordning för bostadsförvärv.

Denna lag innehåller bestämmelser om ungdomsbosparande.

I lagen avses med

1. *bank* en svensk bank eller sparkassa, och

2. *bosparkonto* ett sparkonto i bank eller sparkassa, avsett för sparande som är knutet till en turordning för bostadsförvärv.

3 §

Sparmedlen skall sättas in i bank, på räntebärande konto anslutet till ungdomsbosparandet. Till sparandet får anslutas bosparkonton och andra sparkonton av sådant slag som banken erbjuder kunder i allmänhet, dock ej *allemanssparkonto* och vinstsparkonton. En sparare får inte samtidigt spara på mer än två konton.

Sparmedlen skall sättas in i bank, på räntebärande konto anslutet till ungdomsbosparandet. Till sparandet får anslutas bosparkonton och andra sparkonton av sådant slag som banken erbjuder kunder i allmänhet, dock ej vinstsparkonton. En sparare får inte samtidigt spara på mer än två konton.

Inga andra konton än bosparkonton får vid anslutning till ungdomsbosparandet visa något tillgodohavande för spararen.

Konton av viss typ får anslutas till ungdomsbosparandet efter anmälan från banken till Riksgäldskontoret.

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

Härigenom föreskrivs att 37 § 3 mom. lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

37 §
3 mom. Gåvoskatt utgår för utdelning från en *allmansfond enligt 18 § sista stycket lagen (1983:890) om allmanssparande*. En sådan utdelning skall vid tillämpning av denna lag anses utgöra en gåva från fonden.

Föreslagen lydelse

37 §
3 mom. Gåvoskatt utgår för utdelning från en *värdepappersfond enligt 9 a § lagen (1990:1114) om värdepappersfonder*. En sådan utdelning skall vid tillämpning av denna lag anses utgöra en gåva från fonden.

Denna lag träder i kraft den 1 april 1995.

6 Förslag till Lag om ändring i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt

Härigenom föreskrivs att 27 § 2 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 §¹

2 mom. Som anskaffningsvärde anses det genomsnittliga anskaffningsvärdet för samtliga finansiella instrument av samma slag och sort som det avyttrade, beräknat på grundval av faktiska anskaffningsutgifter och med hänsyn till inträffade förändringar beträffande innehavet (genomsnittsmetoden). Har aktier erhållits genom sådan utdelning som avses i punkt 1a av anvisningarna till 22 § kommunalskattelagen (1928:370) skall som anskaffningsvärde för dessa aktier anses så stor del av det genomsnittliga anskaffningsvärdet för aktierna i det utdelande bolaget som svarar mot förändringen i marknadsvärdet på dessa aktier till följd av utdelningen. Det genomsnittliga anskaffningsvärdet för aktierna i det utdelande bolaget skall minskas i motsvarande mån. För sådan mottagare som inte äger aktier i det utdelande bolaget skall, om vederlag erlagts för rätten till utdelning, vederlaget anses som anskaffningsvärde. I annat fall skall de utdelade aktierna anses anskaffade utan kostnad. Har aktier erhållits genom sådan utskiftning som avses i punkt 1 a av anvisningarna till 22 § kommunalskattelagen skall som anskaffningsvärde för dessa aktier anses anskaffningsvärdet för andelarna i den förening som skiftat ut aktierna.

Är finansiella instrument som avses i 1 mom. föremål för notering på inländsk eller utländsk börs eller annan kontinuerlig notering av marknadsmässig omsättning, som är allmänt tillgänglig (marknadsnoterade), får utom såvitt avser optioner och terminer anskaffningsvärdet bestämmas till 20 procent av vad den skattskyldige erhåller vid avyttringen efter avdrag för kostnad för avyttringen.

Delbevis eller teckningsrättsbevis, som grundas på aktieinnehav i ett bolag, anses anskaffat utan kostnad.

¹Senaste lydelse 1993:1543

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

För andelar i värdepappersfond som förvärvats före den 1 januari 1995 får som anskaffningsvärde tas upp andelarnas marknadsvärde den 31 december 1992.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995 och tillämpas första gången vid 1996 års taxering. För andelar som förvärvats i allemansfonder skall alltså förskrifterna i punkt 8 av övergångsbestämmelserna till lagen (1990:1422) om ändring i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt gälla.

7 Förslag till Lag om ändring i lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande

Härigenom förskrivs i fråga om lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande att 2 kap 1 och 3 §§ och 3 kap 6 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap

1 §

Individuellt pensionssparande får ske i en eller flera av sparformerna

1. inlåning
2. andelar i värdepappersfond och *allemanfond* samt
3. andra fondpapper

Individuellt pensionssparande får ske i en eller flera av sparformerna

1. inlåning
2. andelar i värdepappersfond och
3. andra fondpapper

3 §

Vid sparande i värdepappersfond och *allemanfond* skall pensionsparmedlen för spararens räkning placeras i en sådan värdepappersfond som avses i lagen (1990:1114) om värdepappersfonder eller i en *allemanfond* enligt lagen (1983:890) om *allemanssparande*. Pensionsparmedlen får även placeras i ett utländskt fondföretag som är underkastat lagstiftning eller annan offentlig reglering som väsentligen stämmer överens med den som gäller för värdepappersfonder här i landet.

Vid sparande i värdepappersfond skall pensionsparmedlen för spararens räkning placeras i en sådan värdepappersfond som avses i lagen (1990:1114) om värdepappersfonder. Pensionsparmedlen får även placeras i ett utländskt fondföretag som är underkastat lagstiftning eller annan offentlig reglering som väsentligen stämmer överens med den som gäller för värdepappersfonder här i landet.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*3 kap
6 §

Fondpapper eller andelar i *allmansfond* får inte förvärvas eller avyttras till ett pris som avviker från gällande marknadsvärde.

Fondpapper får inte förvärvas eller avyttras till ett pris som avviker från gällande marknadsvärde.

Denna lag träder i kraft den 1 april 1995.

8 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter

Härmed föreskrivs att 3 kap. 32 a § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

32 a §¹

Kontrolluppgift om realisationsvinst eller realisationsförlust vid avyttring av andel i *allemansfond* skall lämnas av fondbolag som avses i 1 § lagen (1990:1114) om värdepappersfonder.

Kontrolluppgift skall lämnas för den som har avyttrat andel i *allemansfond* som inte är tillgång på pensionssparkonto. Kontrolluppgiften skall ta upp realisationsvinst eller realisationsförlust till den del den är skattepliktig respektive avdragsgill.

Kontrolluppgift om realisationsvinst eller realisationsförlust vid avyttring av andel i *värdepappersfond* skall lämnas av fondbolag som avses i 1 § lagen (1990:1114) om värdepappersfonder.

Kontrolluppgift skall lämnas för den som har avyttrat andel i *värdepappersfond* som inte är tillgång på pensionssparkonto. Kontrolluppgiften skall ta upp realisationsvinst eller realisationsförlust till den del den är skattepliktig respektive avdragsgill.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995 och tillämpas första gången vid 1996 års taxering.

¹Senaste lydelse 1993:1564.

9 Förslag till Lag om upphävande av lagen (1983:890) om allemanssparande

Härigenom föreskrivs att lagen (1983:890) om allemanssparande skall upphöra den 31 december 1997.

De sparmedel som finns kvar i allemansspar när lagen upphävs skall för det fall allemansspar inte fortsätter i annan form utbetalas till spararna varvid uttagsavgift enligt 6 § skall utgå. Om allemansspar fortsätter i någon form efter den 31 december 1997 utgår ingen uttagsavgift enligt 6 § i samband med att lagen upphävs. Bank som upphör förmedla allemansspar i samband med att lagen upphävs får ej ta ut överföringsavgift enligt 3 § andra stycket.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Vid årsskiftet upphörde allemanssparandet att gynnas skattemässigt. Därmed bortföll också det huvudsakliga skälet att ha kvar de särskilda spar- och placeringsregler som regleras i lagen om allemanssparande.

Mot denna bakgrund tillsattes denna utredning för att utreda och lägga fram förslag om hur en avveckling av dessa bestämmelser bör genomföras. Det kan redan här vara på sin plats att notera att en avveckling av den lagstiftning som i dag styr allemanssparandet inte är detsamma som att *sparformerna* skall avvecklas. Dessa kan mycket väl fortleva, om än i reviderad form.

1.2 Betänkandets disposition

I kapitel två ges en kortfattad beskrivning av hur allemanssparandet utvecklats sedan starten 1984. Vidare beskrivs de skatte- och placeringsregler som gäller för allemanssparandet i dag.

I påföljande kapitel behandlas effekterna av att reglerna för allemansfond helt integreras med dem för vanliga värdepappersfonder. Här diskuteras också sambandet mellan allemansfond och allemansspar samt frågan om fondandelsägarnas inflytande.

Kapitel fyra redogör för förutsättningarna för allemansspar vid en avveckling av lagen om allemanssparande. En central punkt är vilket behov det finns av att sparformen/upplåningsformen fortlever även på längre sikt.

I femte kapitlet behandlas några andra områden som berörs av de föreslagna förändringarna för allemansspar och allemansfond.

I det sjätte och sista kapitlet återfinns specialmotiveringen följt av utredningsdirektiven.

2 Allemanssparandet – utveckling och nuläge

2.1 Utveckling

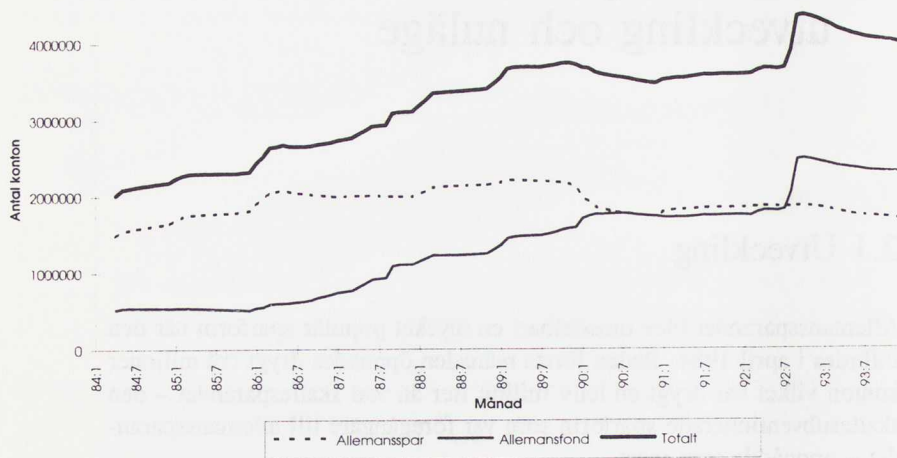
Allemanssparandet blev omedelbart en mycket populär sparform när den infördes i april 1984. Redan första månaden öppnades drygt två miljoner konton vilket var drygt en halv miljon fler än vad skattesparandet – den skattesubventionerade sparform som var föregångare till allemanssparandet – uppnådde som mest.

Allemanssparandet består av två delar: dels sparande på inlåningskonto – allemansspar, dels sparande i aktier – allemansfond. Som framgår av diagram 2.1 och 2.2 dominerade allemansspar inledningsvis. Antalet konton i allemansspar var ca tre gånger större än i allemansfond under de första åren. Efter hand växte fondsparandet i kapp och fr.o.m. 1990 var antalet konton i fond och spar ungefär lika många. Detta gällde fram till det att det premiegrundande allemanssparandet inleddes i september 1992. I samband härmed ökade antalet fondkonton med ca en tredjedel.

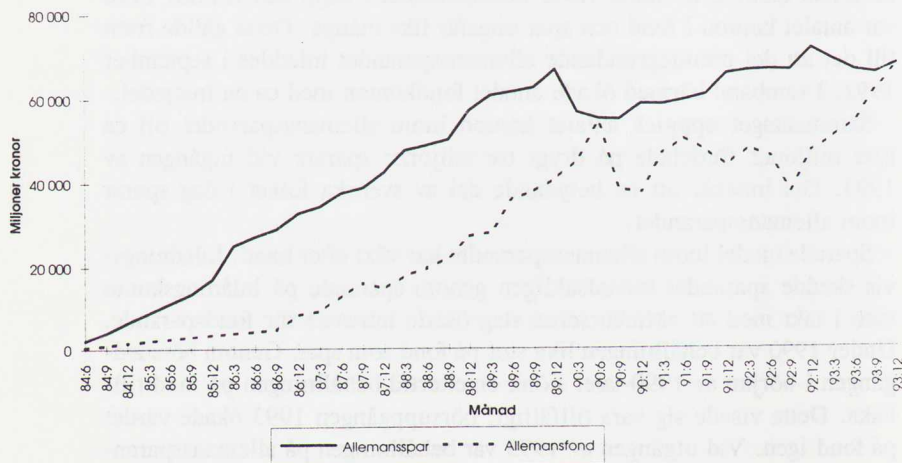
Sammantaget uppgick antalet konton inom allemanssparandet till ca fyra miljoner fördelade på drygt tre miljoner sparare vid utgången av 1993. Det innebär att en betydande del av svenska folket i dag sparar inom allemanssparandet.

Sparade medel inom allemanssparandet har växt efter hand. Inledningsvis skedde sparandet huvudsakligen genom sparande på inlåningskonto men i takt med att aktiekurserna steg ökade intresset för fondsparande. Under 1990 var behållningen lika stor på fond som spar. Genom börsnedgången i början av 1990-talet sjönk emellertid behållningen på fond tillbaka. Detta visade sig vara tillfälligt; börsuppgången 1993 ökade värdet på fond igen. Vid utgången av 1993 var behållningen på allemanssparandet 135 miljarder kronor, varav 68 miljarder på spar och 67 miljarder på fond.

Allemanssparandet utgör därmed drygt 10 procent av hushållens totala finansiella tillgångar.

Diagram 2.1 Antal konton i allemanssparandet

Källa: Riksgäldskontoret.

Diagram 2.2 Behållning i allemanssparandet, miljarder kronor

Anm.: Kvartalsdata, före sep 1986 årsdata för allemansfond.

Källa: Riksgäldskontoret, Svensk Fondstatistik.

2.2 Nuvarande skatteregler och placeringsbestämmelser

Den skattemässiga särbehandlingen av allemanssparandet har avvecklats i två steg. För allemansspar skedde detta vid årsskiftet 1992/93 och för allemansfond ett år senare. Således finns inte några av de tidigare skattemässigt fördelaktiga reglerna kvar, utan sparformen – såväl allemansspar som allemansfond – beskattas på samma sätt som annat motsvarande sparande.

Placeringsreglerna för allemansfonderna har successivt ändrats och i dag är skillnaderna i förhållande till de regler som gäller för vanliga värdepappersfonder relativt små med undantag för att en allemansfond är begränsad till spara i svenska aktier och andra svenska värdepapper.

Minst 70 procent av fondförmögenheten skall vara placerad i svenska värdepapper samtidigt som fonden kan placera högst 25 procent av fondförmögenheten i räntebärande papper. Fr.o.m. 1993 har allemansfonderna fått möjlighet att placera 5 procent av fondförmögenheten i andra värdepappersfonder och att utnyttja optioner och terminer eller liknande finansiella instrument. Vidare finns det för allemansfonderna en riskspridningsregel som begränsar fondens innehav av fondpapper utgivna av samma emittent till maximalt 10 procent av fondens värde. Denna begränsning gäller vid anskaffningstillfället.

Vanliga värdepappersfonder får inneha fondpapper och finansiella instrument från samma emittent till högst 5 procent av fondens värde. Från denna huvudregel finns dock undantag. Sålunda får fonden till 40 procent av det sammanlagda värdet bestå av fondpapper från emittenter med högst 10 procent av fondförmögenheten vardera. En fond kan exempelvis placera 6 procent av fondförmögenheten i sex olika bolag. Vanliga värdepappersfonder har ingen motsvarighet till allemansfondernas begränsningar vad gäller att placera i räntebärande tillgångar och utländska instrument. En annan skillnad är att för vanliga värdepappersfonder gäller de begränsningar som finns inte endast vid förvärvstillfället. I stället marknadsvärderas fonden tillgångar kontinuerligt. Detta innebär att begränsningsreglerna kan bli bindande genom kursrörelser på enskilda aktier, utan att fonden har gjort några ny- eller omplaceringar.

3 Allemansfond

3.1 Placeringsbestämmelserna

Syftet med allemansfond var – förutom att stimulera hushållen till ökat sparande – enligt den ursprungliga propositionen (prop. 1983/84:30 s. 21) att underlätta (det svenska) näringslivets försörjning med riskkapital. I enlighet med detta syfte fick allemansfonderna till en början endast placera i svenska värdepapper och då företrädesvis i svenska aktier. Placeringsreglerna har i viss mån förändrats i takt med utvecklingen på kapitalmarknaden men inriktningen på den svenska aktie marknaden har upprätthållits hela tiden.

Allemansfondernas placeringsbestämmelser var föremål för översyn för några år sedan vilket resulterade i en promemoria, "Nya placeringsregler för allemansfonder" (Ds 1991:7). I promemorian ifrågasattes framför allt begränsningen av möjligheten att placera i räntebärande papper och den ensidiga inriktningen på svenska aktier.

I promemorian argumenteras att särbestämmelser för att styra sparandet, av den typ som finns inom allemansfond, sannolikt har ringa betydelse för det svenska näringslivets kapitalförsörjning efter avvecklingen av valutaregleringen. "På en avreglerad och internationaliserad marknad är det inte effektivt att styra ett visst sparande till vissa sektorer. I förlängningen ger detta anpassningar som motverkar den avsedda styrningen" (s. 18). I promemorian dras vidare slutsatsen att placeringsbestämmelserna försvårar förvaltningen av allemansfonderna och har negativ effekt på spararnas avkastning.

I en senare proposition (prop. 1992/93:90) bedömde emellertid föredragande statsråd det som mindre lämpligt att genomföra några genomgripande förändringar av allemansfondernas placeringsbestämmelser. Framför allt befarade föredraganden att – mot bakgrund av den oro som rådde på de finansiella marknaderna vid denna tidpunkt, hösten 1992 – sådana förändringar kunde medföra negativa konsekvenser för den svenska aktiemarknaden. Vidare ansåg några remissinstanser – bl.a. Riksbanken och Riksgäldskontoret – det olämpligt att utvidga allemans-

fondernas möjligheter att placera i räntebärande papper så länge sparandet i dessa fonder var skattegynnade. Det befarades att en sådan utvidgning skulle få snedvridande effekter på kreditmarknaden.

Utredningen kan konstatera att det skett förändringar i de faktorer som 1992 fick föredraganden att frångå förslaget om att likställa allemansfondernas placeringsbestämmelser med de som gäller för vanliga värdepappersfonder.

För det första är sparande i allemansfonder inte längre förenat med några skattelättnader sedan den 1 januari 1994. Däremot har allemansfonderna – liksom andra svenskbaserade fonder som företrädesvis placerar i svenska aktier – genom den nya beskattningen fått en låg beskattning jämfört med fonder som huvudsakligen placerar i räntebärande papper, se tabell 3.1.

Tabell 3.1 Beskattning av fondandelsägare

Fondens inriktning/innehåll	Skatt i procent på	
	Reavinster	Utdelning
Minst 90 % svenska aktier	12,5	0
Minst 90 % utländska aktier	12,5	30
Högst 40 % räntebärande papper	17,5	0-30
Mer än 50 % räntebärande papper	25,0	30

Om allemansfonderna skulle få tillåtelse att placera en större andel av sina tillgångar i räntebärande papper skulle således en sådan anpassning medföra att skattesatsen ökade. Beskattning av sparande i räntebaserade papper som sker via fond – allemansfond eller annan fond – är därmed i princip densamma som när sparandet sker direkt. Den tidigare invändningen att ett likställande av placeringsbestämmelserna skulle medföra snedvridningseffekter på kreditmarknaden bortfaller således.

Den andra invändningen mot att likställa placeringsreglerna gällde det oroliga läget på de finansiella marknaderna. Läget på den svenska aktiemarknaden är nu betydligt ljusare; finanskrisen har passerat sin kulmen och börsvärdet har fördubblats sedan hösten 1992. Under 1993 har ett flertal företag – bl.a. några av de då något sargade bankerna – erhållit nytt riskkapital genom att emittera aktier på Stockholmsbörsen utan att detta lett till några störningar. Även på penning- och valutamarknaderna råder relativt god stabilitet.

Beträffande risken att förändringar i allemansfondernas placeringsregler kommer att leda till omfattande investeringar i utländska aktier till för-

fång för den svenska aktiemarknaden kan det vara fruktbart att skilja på två olika faktorer. Dels hur spararna ändrar inriktning på sitt sparande, dels hur fondförvaltarna agerar på det utökade manöverutrymme de skulle erhålla.

Nu, några år efter avvecklingen av valutaavregleringen, torde de flesta sparare ha anpassat sin portfölj till de möjligheter som en fri internationell kapitalmarknad erbjuder. Som framgår av tabell 3.2 var intresset för utländska aktier betydande åren efter avregleringen den 1 juli 1989. Utvecklingen de senaste åren tyder emellertid på att den initiala portföljanpassningen efter valutaavregleringen i stort sett är genomförd. Det stora bruttoflödet indikerar dock att vid en starkt ändrad syn på det ekonomiska läget i Sverige kan ett betydande nettoutflöde uppstå.

Tabell 3.2 Köp av utländska aktier, miljarder kronor

	1989	1990	1991	1992	1993
Brutto	44	66	59	68	124
Netto	28	19	14	3	1

Källa: Riksbanken.

De som haft starka preferenser för utländska aktier torde således redan ha omdisponerat sitt sparande i denna riktning. Detta har då skett vid sidan av ett eventuellt sparande i allemansfonderna då dessa inte haft denna möjlighet. Den begränsade skatteförmån som kvarstod i allemansfonderna efter skattereformen 1991 torde inte ha haft någon betydande kvarhållande effekt för den som haft större tilltro till utländska börser eller varit intresserad av att sprida sina risker genom att placera i utländska aktier. Effekterna av att spararna i teknisk mening får större möjligheter att investera i utländska aktier bedöms därför som ringa.

De nyligen införda beskattningsreglerna för fondandelsägarna som redovisades i tabell 3.1 verkar dessutom i motsatt riktning. Lägsta beskattningen gäller för de fonder som placerar minst 90 procent i svenska aktier. De som vill utnyttja detta får ringa utrymme för att placera i utländska aktier. På denna punkt råder dock en betydande osäkerhet om vad som kommer att gälla framgent. Socialdemokraterna har aviserat en återgång till skattereformens principer om de vinner riksdagsvalet i höst. Huruvida kapitalbeskattningen framöver kommer att påverka avvägningen mellan svenska och utländska aktier är därför en svårbedömd fråga.

Det är sannolikt större risk för utflöde av kapital på grund av att fondförvaltarna väljer – eventuellt påkallat av de nya reglerna – att omdisponera sina portföljer. Om fondbolagen vill erbjuda sina sparare en bättre riskspridning i en och samma fond måste fonden rimligen placera även i utländska aktier. Om riskspridningen överläts åt spararen kan de nuvarande allemansfonderna fortsätta spara i svenska aktier samtidigt som fondbolagen fångar upp intresset för utländska aktier i andra fonder.

Placeringsreglerna för allemansfond tillåter att upp till 10 procent av fondförmögenheten placeras i ett företag, medan motsvarande gräns för vanliga värdepappersfonder går vid 5 procent. Det finns dock undantag från den generella regeln i det sistnämnda fallet såtillvida att fondpapper från fyra eller fler emittenter får uppgå till högst 10 procent vardera av fondförmögenheten under förutsättning att de sammantagna inte överstiger 40 procent av fondens värde. Vid en anpassning av allemansfondernas regler till dem som gäller för vanliga värdepappersfonder tvingas således de fonder som har mer än 5 procent av fondförmögenheten i fler än fyra företag vilkas sammanlagda värde överstiger 40 procent av fondens värde att sälja av aktier i något eller några företag.

Vidare utgår regelverket i lagen om allemanssparande från värdet vid förvärvstillfället. En placering motsvarande 10 procent av tillgångarna vid inköpstillfället kan – och får – om dess aktiekurs utvecklas positivt utgöra mer än 10 procent av fondens tillgångar. Lagen om värdepappersfonder utgår däremot från marknadsvärdet vid varje tillfälle. Dessa skillnader i värderingsprinciper medför att kraven på omdispositioner blir större vid ett byte av regelverk.

Vid årsskiftet 1993/94 hade hälften av de vanliga allemansfonderna mer än 5 procent av sina tillgångar i fem eller fler företag vars sammanlagda andel av fondens värde översteg 40 procent. Den allemansfond som skulle tvingas till den största omdisponeringen hade åtta aktieinnehav över femprocentsgränsen. Sammanlagt skulle fonden, vid en anpassning till de regler som gäller för vanliga fonder, vara tvungen att sälja av motsvarande 20 procent av sina totala tillgångar. Vidare fanns det 13 fonder (av 34) som hade ett aktieinnehav som översteg 10 procent av fondens totala tillgångar och därmed inte skulle uppfylla de krav som lagen om värdepappersfonder ställer. Det största innehavet i ett företag motsvarade 12,3 procent av fondens totala tillgångar.

I de fall fondernas aktieinnehav i några företag ligger strax ovanför en gräns kan detta – under förutsättning att fonden har ett nettoinflöde av kapital – justeras genom att fondens tillkommande kapital placeras i

andra företag, vilket automatiskt medför att de förstnämndas andel sjunker. För en del andra företag ligger innehaven så pass långt från de nya gränserna att utförsäljningar måste till.

Eftersom fonderna ofta redan innehar aktier i de flesta större svenska företag som fondförvaltaren bedömer har goda utsikter är det inte osannolikt att blickarna till en del riktas mot utlandet när medlen från de av regeländringarna framtvungade försäljningarna skall återinvesteras. Som nämndes ovan måste fonden dock placera minst 90 procent i svenska aktier om den skall erhålla den lägsta skattesatsen, vilket torde ha en viss återhållande effekt.

Frågan är hur stort utflödet av kapital kan förväntas bli. Utländska aktier utgör för närvarande 20 procent av samtliga aktiefonders totala aktieinnehav. För vanliga aktiefonder är andelen 50 procent, medan den på grund av placeringsbestämmelserna är noll för allemansfonderna. Utredningen menar att andelen utländska aktier i vanliga värdepappersfonder inte är representativ för vad som kommer att ske med allemansfonderna om deras placeringsbestämmelser likställs med de som gäller för vanliga värdepappersfonder. Tvärtom har andelen utländska aktier blivit så stor just på grund av att sparande i vanliga aktiefonder utgör ett komplement till sparande i allemansfonder där denna möjlighet inte stått till buds.

En del allemansfonder kommer dock säkert att placera i utländska aktier när möjligheten skapas. Ett enkelt räkneexempel visar att om allemansfonderna köper utländska aktier för 20 procent av sina tillgångar – vilket innebär att andelen utländska aktier stiger från en femtedel till ca en tredjedel av aktiefondernas sammantagna aktieinnehav – leder detta till ett utflöde av kapital på ca 12 miljarder kronor. Eftersom svenska aktier måste säljas för att finansiera köpen av utländska aktier kommer svenska aktier tendera att sjunka i pris. Därmed ökar – allt annat lika – deras attraktionskraft visavi utländska aktier, vilket får till följd att utländska placerare ökar sina investeringar i svenska aktier. Omdisponeringar i aktieportföljer i Sverige initierar således anpassningsmekanismer som leder till ett visst inflöde av kapital. Nettoutflödet av kapital kan därför förväntas bli lägre än bruttoutflödet.

Överväganden

Utredningen instämmer i den slutsats som den tidigare översynen av allemansfondernas placeringbestämmelser ledde fram till; nämligen att dessa ger allemansfonderna ett sämre utgångsläge jämfört med vanliga värdepappersfonder när det gäller möjligheterna att uppnå hög avkastning och sprida riskerna.

Tidigare uppvägdes det något begränsade manöverutrymmet vad gäller placeringsfältet av att sparformen var skattegynnad. Med tanke på att skattesubventionen numera tagits bort helt och hållet, synes det i dag omotiverat att spararens avkastning begränsas av fondernas placeringsbestämmelser.

Ett likställande av allemansfondernas placeringsregler med dem som gäller för vanliga värdepappersfonder kommer enligt utredningen knappast att påverka riskkapitalförsörjningen av det svenska näringslivet på längre sikt.

Däremot kan det uppstå vissa kortsiktiga effekter när det sker omdisponeringar i allemansfondernas portföljer. Ett visst, men begränsat, utflöde av kapital kommer sannolikt att uppstå. Vidare kan regelförändringarna leda till smärre justeringar i tillgångspriserna genom att det uppstår ett visst försäljningstryck på enstaka aktieslag medan efterfrågan ökar på andra aktier.

Ovanstående effekter kan förväntas bli marginella. Det hindrar inte att de kan skapa onödiga problem till nackdel för spararen om anpassningsperioden blir alltför kort och det visar sig att flera allemansfonder agerar likartat inför regeländringarna, t.ex. genom att avyttra samma aktieslag. För att minimera effekterna bör därför allemansfonderna ges tillräcklig tid att genomföra sina omdisponeringar. Finansinspektionen kan besluta om avvikelser från placeringsbestämmelserna under sex månader från det att verksamheten påbörjas (21 § lagen om värdepappersfonder). En möjlighet vore att applicera denna bestämmelse när allemansfonderna skall anpassas till de regler som finns i lagen om värdepappersfonder. Utredningen anser dock denna period något kort och föreslår i stället att fonderna ges dispens dels från regeln att fondpapper från samme emittent endast får överstiga 5 procent av fondförmögenheten om det sammanlagda innehavet av sådana tillgångar uppgår till högst 40 procent, dels från bestämmelsen att inget fondpapper får överstiga 10 procent av fondförmögenheten, under ett år efter det att lagändringen trätt i kraft.

En sådan tidsutdräkt torde vara tillfyllest. En viss anpassning kan också förväntas ske innan lagen träder i kraft.

3.2 Bindning till allemansspar

Utredningen föreslår således att allemansfondernas placeringsbestämmelser blir identiska med dem som gäller för vanliga värdepappersfonder. Eftersom skattesubventionen är borttagen, uppstår då frågan huruvida allemansfonderna bör leva kvar i reviderad form eller om de bör ombildas till att bli vanliga värdepappersfonder.

Utredningen menar att denna frågeställning är starkt förknippad med frågan om det finns någon anledning att upprätthålla den koppling som nu finns mellan allemansfond och allemansspar.

I dag är sparformerna sammankopplade genom rätten att överföra medel mellan sparformerna. När allemanssparandet introducerades tilläts inte överföringar mellan fond och spar. En sådan möjlighet infördes dock 1990. Kostnaden för en överföring är begränsad till högst 150 kronor. Värdet av rätten till överföring mellan fond och spar hängde samman med att det genom insättningsbegränsningen (2 000 kronor per månad för närvarande, 800 kronor under 1990) tog lång tid att bygga ett större sparkapital. Ett betydande uttag medförde då att skattesubventionen försvann och endast kunde återfås bit för bit, månad för månad, över en längre tidsperiod. Genom att överföring tilläts kunde skatteförmånen bibehållas även om spararen ville ändra inriktning på sitt sparande.

Genom att skatteförmånen nu tagits bort framstår inte rätten att göra överföringar mellan fond och spar som särskilt värdefull. För allemansfondspararna består det av att kunna flytta över sina medel till allemansspar snarare än till ett vanligt bankkonto och därigenom dra fördel av den något högre räntan på allemansspar samt att undvika uttagsavgiften. För att detta överhuvudtaget skall utgöra någon fördel, med tanke på att en överföringsavgift vanligen utgår, får beloppet inte vara för lågt eller tiden som medlen stannar på allemansspar för kort.

Denna fördel motverkas av det faktum att om kopplingen till allemansspar skall bestå, så bör även insättningsbegränsningen finnas kvar för allemansfonderna. Utredningen föreslår nämligen att insättningsbegränsningen bör kvarstå inom allemansspar (se avsnitt 4.3). Med fria insättningar inom allemansfonderna samt en överföringsrätt till allemans-

spar – till en kostnad om 150 kronor – skulle det bli möjligt att sätta in valfria belopp på allemansspar.

Genom att skatteförmånen är borta har emellertid insättningsbegränsningen inte längre någon funktion inom allemansfond. I avsaknad av en framtida koppling till allemansspar borde insättningsbegränsningen tas bort.

Valet står således mellan att vidmakthålla ett sammanhållet allemanssparande med överföringsmöjlighet mellan fond och spar eller att helt integrera allemansfonderna med reglerna för vanliga värdepappersfonder och slopa kopplingen till allemansspar.

Utredningens syn är att bägge dessa alternativ är tänkbara. Kopplingen mellan allemansspar och allemansfond framöver skulle emellertid bli så pass svag att det inte motiverar förekomsten av två olika typer av värdepappersfonder. Den enda skillnaden mellan allemansfonderna och andra värdepappersfonder skulle vara de förstnämndas koppling till allemansspar samt den insättningsbegränsning detta skulle medföra. *Utredningen rekommenderar därför att allemansfonderna upphör som egen sparform och i stället helt integreras med de vanliga värdepappersfonderna.* Som nämdes ovan krävs det dock vissa övergångsregler.

En avveckling av den speciella lagstiftningen om allemansfonderna behöver dock inte innebära att allemansfonderna tvingas att byta namn. Namnen är väl inarbetade och utredningen kan inte se några hinder till att de fondbolag som så önskar kan behålla fondens nuvarande namn. Tvärtom torde detta ha en stabiliserande verkan på sparandet i dessa fonder. Däremot kvarstår naturligtvis kravet på fondbolagen att i god tid informera spararna om de förändringar i placeringsinriktning och avgifter som förändringen medför (se även nästa avsnitt).

3.3 Uttagsavgiften

I propositionen om allemanssparandet (prop. 1983/84:30) framhölls att för att sparformen skulle få en så bred anslutning som möjligt var det viktigt att medlen inte bands alltför hårt – som i dåvarande skattesparandet. För att ändå ge sparandet en långsiktig karaktär föreslogs – och infördes – därför en uttagsavgift på 1 procent, dock lägst 20 kronor.

Nu föreslår utredningen att särreglerna inom allemansfond tas bort och att allemansfonderna därmed övergår till att bli vanliga värdepappers-

fonder. Frågan är då om en sådan ombildning skall medföra att spararna drabbas av en uttagsavgift.

Ur *spararens* synvinkel kan man hävda att detta vore orimligt. Spararna har fullgjort en av staten eftersträvad och gynnad handling. Att drabbas av en uttagsavgift – som kan uppgå till ett par tusen kronor – på grund av att sparformen byter skepnad kan uppfattas som oskäligt. Detta inte minst då skatteförmånerna nu är borttagna.

Problemet kompliceras dock av att allemanssparandet bygger på ett trepartsförhållande mellan spararna, staten samt bankerna och fondbolagen. De försämringar i villkoren som skett över åren har beslutats av riksdagen. Utagsavgiften däremot tillfaller banken eller fondbolaget som en del av den ersättning dessa erhåller för att medverka i allemanssparandet. Om spararna helt skulle slippa uttagsavgiften på allemansfond skulle således bankerna och fondbolagen få ett bortfall i potentiella intäkter med omkring 700 miljoner kronor vid nuvarande börsvärde jämfört med ett tänkt läge där medlen skulle tas ut.

Ett tänkbart sätt att lindra effekterna för bankerna av ett slopande av uttagsavgiften vore att låta staten, via Riksgäldskontoret som administrerar allemanssparandet, kompensera bankerna för intäktsbortfallet. Två invändningar kan emellertid resas mot ett sådant förfarande. Dels får bankerna behålla sina kunder och dessas sparade medel, dels finns knappast utrymme för ökade statliga utgifter i nuvarande statsfinansiella läge.

Eftersom medlen kvarstår i fonderna kan det hävdas att ingen uttagsavgift bör utgå. I stället får fondbolagen bestämma de villkor som skall gälla efter borttagandet av nuvarande regelverk. Tidigare var uttags- eller säljavgifter relativt vanligt förekommande för vanliga värdepappersfonder. I mitten på 1993 var en uttagsavgift på 1-2 procent vanlig i fonder som företrädesvis placerade i aktier. Samtidigt fanns hos en del bolag en ganska betydande insättnings- eller köpavgift, som högst uppgick den till 5 procent. Under andra delen av 1993 har det emellertid skett en allmän övergång till att höja förvaltningsavgiften och slopa insättnings- och uttagsavgifter. En sådan avgiftsstruktur förenklar ombildningen av allemansfonder till vanliga värdepappersfonder.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att spararna inte belastas med någon kostnad vid omvandlingen av allemansfonder till vanliga värdepappersfonder. Även de fondbolag som fortfarande har insättningsavgifter i sina fonder bör ej kunna ta ut sådana. Detta då de forna allemans-

fonderna för med sig sina innehav av värdepapper och därmed inte genererar några kostnader vad gäller att placera likvida medel.

Bankerna kan synas förlora på att inga uttagsavgifter utgår vid ombildningen. Så blir också fallet för de fonder som efter ombildningen inte åsatts någon uttagsavgift och där spararna tar ut sina besparingar. Fonderna kan emellertid om de vill – och konkurrensen tillåter – behålla uttagsavgiften. För de sparare som fortsätter sitt sparande – vilket torde vara den överväldigande majoriteten med tanke på att fondernas manöverutrymme förbättras – bestämmer fondbolagen själva förvaltningsavgiften.

En del fondbolag tar i dag inte ut någon uttagsavgift när kunderna flyttar sina allemansfondsmedel till andra fonder inom företaget. Detta har också förekommit i bankerna. I vilken utsträckning har utredningen inte kunnat belägga. Det faktum att lagen föreskriver en uttagsavgift har hindrat bankerna från att mer allmänt utnyttja en avgiftsbefrielse i sin marknadsföring. Därför tycks uttagsavgiften ibland ha tagits ut och ibland efterskänkts, beroende på det enskilda kontorets policy och säkerligen på relationen till den enskilda kunden samt hur initierad denne varit beträffande möjligheten att förhandla bort avgiften. Beteendet på denna punkt gör att nettoförlusten av den bortfallna uttagsavgiften – i fall ingen ny uttagsavgift införs efter ombildningen – är betydligt lägre än vad den enkla bruttoberäkningen visar. Utredningen menar att den bortfallna intäkten får anses vara överkomlig med tanke på att fondbolagen får överta ett betydande sparande som vuxit fram delvis tack vare en statlig subvention.

Det ankommer på fondbolagen att – i samråd med Finansinspektionen – se till att spararna får fullgod information om effekterna av ombildningen. Fondbolagen bör i god tid informera andelsägarna om vilka villkor som skall gälla efter det att allemansfonden övergått till att bli en vanlig värdepappersfond. Informationen bör nå spararen så att denne – om han/hon finner de nya villkoren oattraktiva – kan byta fond till de gamla reglerna om en kostnad till högst 150 kronor eller ta ut sina medel och betala uttagsavgiften. För att fondbolagen skall beredas tillfälle att ge spararna en fullgod information krävs att tiden mellan ett riksdagsbeslut och lagens ikraftträdande ej är alltför kort, se vidare avsnitt 5.3.

3.4 Effekter på aktörernas ställning på marknaden

Om allemansfonderna omvandlas till vanliga värdepappersfonder kan detta få effekter på hur fonderna administreras och därigenom även på antalet placerare och deras ställning på marknaden.

Ursprungligen fick varje allemansfondbolag endast förvalta en allemansfond. Anledningen var att man ville undvika att enskilda placerare skulle få en dominerande ställning på marknaden. Sedan den första januari 1993 är det emellertid tillåtet för ett allemansfondbolag att förvalta flera allemansfonder. Syftet bakom ändringen var att möjliggöra en mer kostnadseffektiv förvaltning av fonderna.

Denna förändring har i många fall lett till att de som verkar på denna marknad har samlat förvaltningen av sina allemansfonder i ett färre antal fondbolag. I ett fall har en aktör flera fondbolag som förvaltar en eller flera allemansfonder vardera. Dessa allemansfondbolag har, åtminstone på pappret, en självständig VD och placeringsinriktning. Däremot sker administrationen gemensamt i ett annat fondbolag som också handhar all verksamhet som är knuten till de vanliga värdepappersfonderna. Denna organisation – med administration i ett annat fondbolag – kräver dock godkännande från Finansinspektionen.

Hur fondbolagsverksamheten organiseras beror sannolikt främst på två olika faktorer. Kostnadseffektivitetsskäl talar för ett bolag och en gemensam administration. Ur placeringssynpunkt kan det emellertid, givet dagens regler, vara fördelaktigt att ha flera fondbolag. En fond får nämligen inte – enligt 23 § lagen om värdepappersfonder – placera i aktier så att dessas innehav överstiger 5 procent av röstvärdet för samtliga av emittenten utfärdade aktier. Om ett fondbolag förvaltar fler fonder gäller begränsningsregeln för det sammanlagda innehavet i fonderna. En konsekvens därav är att ju fler (och större) fonder som ett fondbolag förvaltar, desto större är sannolikheten att fondbolaget når upp till 5 procents rösträtt i ett företag. När detta inträffar kan fonderna som ingår i fondbolaget inte fortsätta att placera i denna aktie. För att undvika att begränsas av denna regel kan då en ny fond och ett nytt fondbolag startas.

Om en huvudman äger två eller fler fondbolag – och dessa agerar gemensamt, vilket de egentligen inte skall göra om de är självständiga – kan de skaffa sig ett större inflytande än vad femprocentsrestriktionen indikerar att lagstiftaren ansåg som tillbörligt. Genom att ha flera allemansfondbolag har dess ägare kunnat disponera över 10 procent eller

mer av rösterna, i flera börsbolag. Detta synes emellanåt ha bidragit till att avkastningen blivit bättre vid en försäljning än vad som skulle ha varit fallet om femprocentsbegränsningen varit styrande. Däremot tycks fondbolagens ägare inte ha utnyttjat aktiernas rösträtt för att påverka styrningen av företagen.

Om nu allemansfonderna blir vanliga värdepappersfonder öppnar det för möjligheten att överföra förvaltningen av allemansfonderna till ett fondbolag som förvaltar vanliga värdepappersfonder. Kostnadseffektivitetsskäl talar för en sådan utveckling. Femprocentsbegränsningen talar emot, speciellt för de förvaltare som har större fonder och som ser affärsmöjligheter i att inneha minoritetsposter. Finansinspektionen är enligt underhandsbesked tveksam till att tillåta en dispens av nuvarande slag – med en gemensam administration för ett vanligt fondbolag och en eller flera allemansfondbolag som har samma ägare – om allemansfonderna omvandlas till värdepappersfonder. I stället skulle de vanliga reglerna gälla, dvs att varje fondbolag skall sköta sin egen administration. Kostnaden för att ha flera fondbolag och därigenom kringgå begränsningsregeln skulle således öka. Detta, samt nämnda kostnadseffektivitetsskäl, talar för att antalet fondbolag skulle kunna minska något som en konsekvens av att allemansfonderna försvinner.

En koncentration på färre fondbolag skulle medföra att de kvarvarande fondbolagen fick mer medel att förvalta. I detta sammanhang uppstår frågan om en sådan utveckling påverkar effektiviteten på marknaden. Med hänsyn till att nuvarande fondbolag som förvaltar vanliga värdepappersfonder och de fondbolag som förvaltar allemansfonder – i de fall de ingår i samma koncern – redan i dag utnyttjar samma lednings- och analyskapacitet torde effekten av en formell sammanslagning bli begränsad. Till detta kan läggas att den utländska närvaron på de svenska finansiella marknaderna sedan avvecklingen av valutaregleringen reducerat risken för att någon enskild aktör skulle få en alltför dominerande ställning.

Beträffande det enskilda fondbolagets maktposition så kan den synas stärkas om flera fonder slås samman; mer medel samlas ju inom ett bolag. Eftersom fondbolagen före en sammanslagning hade samma ägare sker egentligen ingen praktisk förändring i termer av maktkoncentration. Önskemål om att slå samman fondbolag kan dock stupa på att det kvarvarande fondbolaget skulle få mer än 5 procents rösträtt i något företag. Om en sammanslagning ändå eftersträvas måste utförsäljningar ske tills dess att röstvärdet understiger 5 procent. Detta leder formellt sett till en minskning av maktkoncentrationen. I praktiken torde dock denna

effekt – av skäl som framgått – vara begränsad. Ytterligare aspekter på maktkoncentrationen tas upp i avsnitt 3.5 nedan.

Någon överflyttning av en allemansfond till ett fondbolag som förvaltar vanliga värdepappersfonderna bör inte vara tillåten så länge allemansfonden inte uppfyller de nya placeringsbestämmelserna eller om en sådan överflyttning leder till att begränsningsregeln överskrids.

Det är vidare möjligt att en koncentration på färre fondbolag leder till att minimikraven på fondbolagens aktiekapital blir otillräckliga. Finansinspektionen, som svarar för utformningen av föreskrifter på detta område, bör överväga om det föreligger något behov av att justera kraven på aktiekapital.

3.5 Fondandelsägarnas inflytande

När allemansfonderna introducerades fästes stor vikt vid andelsägarnas inflytande. Konkret tog sig detta uttryck i att en fond fick ha högst 75 000 andelsägare samt att andelsägarna skulle välja flertalet styrelseledamöter. Vidare fick endast fondandelsägarnas representanter besluta i frågor som rörde utövande av rösträtt för fondens aktieinnehav.

Vad gäller begränsningen av antalet andelsägare höjdes denna efter hand för att slutligen tas bort år 1992 i samband med att det premiegrundande allemanssparandet infördes. I övrigt består bestämmelserna om andelsägarnas inflytande.

Lagstiftarens syn på andelsägarnas inflytande synes emellertid ha genomgått en förändring. År 1991 kom en ny lag om värdepappersfonder som tog bort den tidigare lagstadgade rätten för fondandelsägarna i vanliga värdepappersfonder att utse styrelseledamöter i fondbolagens styrelser. I propositionen (prop. 1989/90:153 s. 40) anförde föredragande statsråd att "andelsägarnas intresse för att närvara vid stämmor och delta i valet av styrelseledamöter generellt sett är mycket litet". I kombination med att anordnandet av andelsägarstämmor ansågs betungande och kostsamt drog föredraganden slutsatsen att rätten för andelsägarna att utse ledamöter i fondbolagens styrelse inte längre skulle vara lagreglerad. Detta uteslöt inte att en sådan rätt kunde införas i fondbestämmelserna på frivillig basis. Enligt uppgift från Finansinspektionen har emellertid ingen värdepappersfond infört en sådan rätt för andelsägarna.

En direkt följd av att andelsägarnas formella medinflytande togs bort var att deras möjlighet att, indirekt genom valda företrädare, utöva röst-

rätt för fondens aktier också upphörde. Föredraganden ansåg vid detta tillfälle att det faktum att fondbolagen övertog rösträtten för fondens aktier inte medförde en alltför stor risk för ökad maktkoncentration. Begränsningen av varje fonds innehav i ett visst bolag bidrog till denna inställning.

Av detta skulle man kunna dra slutsatsen att den nuvarande rätten att utse styrelserepresentanter bör upphöra när allemansfonderna omvandlas till vanliga värdepappersfonder. Utredningen menar dock att det finns invändningar mot ett borttagande av denna rätt.

Intresset att bevista fondandelsägarstämmor varierar kraftigt. Detta beror bl.a. på var stämman hålls; underlaget i t.ex. Piteå (som varit värd för en stämma) är naturligtvis inte detsamma som i de största städerna. Fondbolagen anger också att de kan påverka deltagarantalet genom att ha kringarrangemang såsom föredragshållare och/eller att bjuda på tilltugg.

En enkät som utredningen genomfört bland fondbolagen visar att flertalet stämmor bevisas av 0,2-0,5 procent av andelsägarna. Ett mindre bolag har genom biarrangemang lockat så mycket som 7-8 procent av andelsägarna till stämman. Andra stämmor har endast lockat enstaka deltagare.

Deltagandet på andelsstämmorna indikerar att spararnas intresse för att aktivt påverka styrningen av fonden varit begränsat. För spararen synes det vara viktigare att medlen förvaltas professionellt, att fonden tillhandahåller information om placeringsinriktning och fondens utveckling visavi andra fonder samt att kostnaden för att byta fond inte är för hög.

Vad gäller fondandelsägarnas inflytande över hur fonden styrs synes den frivillighetsansats som gäller för vanliga värdepappersfonder beträffande fondandelsägarnas rätt att utse styrelseledamöter vara tillfyllest.

Emellertid anser utredningen att frågan om rösträtt för fondens aktieinnehav bör sättas in i ett vidare sammanhang. Det pågår sedan länge en diskussion om det institutionella ägandet. Kritik har riktats mot institutionerna från två olika håll. Den ena kritiken går huvudsakligen ut på att institutionerna är passiva ägare, vilket leder till "herrelösa" företag och ger företagsledningen för mycket makt. Den andra kritiken riktar in sig på att det institutionella ägandet bidrar till att makten koncentreras på ett fåtal händer.

Dessa två till synes motsägelsefulla invändningar mot institutionellt ägande kan möjligen förenas i en önskan att ha starka ägare i enskilda företag, men en aversion mot att enstaka ägargrupper dominerar många bolag.

Tidigare var det vanligt med familjer som dominerande ägare i stora företag. Så sent som i början på 1960-talet ägde fysiska personer 70 procent av aktierna på Stockholmsbörsen. Sedan dess har denna andel löpande sjunkit. I dag äger fysiska personer aktier motsvarande ca 15 procent av det totala börsvärdet. Till detta skall läggas ett indirekt ägande om ca 10 procent genom allemansfonder och andra aktiefonder.

Institutionerna har stärkt sina positioner under denna tid. Detta berodde bl.a. på att företagen växte sig allt större och internationaliserades. Expansionen ställde större krav på kapitaltillskott än vad de gamla ägarna maktade med.

Utvecklingen mot en institutionalisering har också indirekt varit regelstyrd. Pensionssparandet har varit skattegynnad, vilket bidragit till att försäkringsbolagen nu innehar ca 14 procent av det totala aktievärdet på Stockholmsbörsen. Även tillväxten av aktiefonder, inte minst allemansfonderna, har stimulerats av statsmakten, framför allt genom skattesubventioner men också genom att skattereglerna i övrigt gynnat indirekt ägande framför direkt ägande.

En institutionell förvaltning utgör vidare ett effektivt sätt för hushåll med mer begränsade medel och ekonomiska kunskaper att få en professionell hantering av sina sparmedel, inklusive en viss riskspridning. Utvecklingen i vår omvärld, inte minst i USA, tyder på en fortsatt institutionalisering. Förslaget till ett nytt pensionssystem – där en viss del av pensionen skall placeras i fonder vilka på sikt förutses bli mycket stora – kan komma att driva på utvecklingen i denna riktning.

Frågan är vilka konsekvenser som denna utveckling har för maktkoncentrationen i näringslivet och vilken betydelse rösträtten för fondbolagens aktieinnehav har i detta sammanhang.

För det första kan man konstatera att svenska börsföretag har starka ägare trots den starka tillväxten av det institutionella ägandet samt det ömsesidiga ägande som vuxit fram under de senaste decennierna.

Ägarutredningen (SOU 1988:38) visade att det är vanligt med en dominerande ägare i våra börsbolag. Detta beror bl.a. på förekomsten – och ett utökat bruk – av röstvärdesdifferentiering. Den största ägarens andel av röstetalet ökade från 27 procent 1978 till 41 procent 1988. För att mäta inflytandestrukturen lade ägarutredningen samman aktieposter som i ett inflytandeperspektiv ansågs höra ihop. Efter en sådan sammanslagning uppgick den största sfärens genomsnittsliga andel av röstvärdet till 47 procent år 1988. Ökningen berodde till en del på att tillkommande mindre företag hade en mer koncentrerad ägar- och inflytandestruktur.

Även i storföretagen ökade emellertid ägar- och inflytandegraden, om än i något mindre utsträckning.

Ägarutredningen konstaterade vidare att ägarstrukturen i den privatägda delen av svenskt näringsliv dominerades av ett begränsat antal ägare. Dessa var – och är fortfarande – ofta knutna till de största bankerna.

På senare tid har utländska placerare markant ökat sin ägarandel på Stockholmsbörsen. Så sent som i början av 1991 svarade utländska ägare för 8 procent av marknadsvärdet. Nu torde ägarandelen uppgå till uppemot 25 procent. Denna grupp utövar sällan ett aktivt ägarinflytande.

Det är möjligt att nuvarande ordning inom allemansfonderna, där röst-rätten utövas av de styrelserepresentanter som andelsägarna väljer, leder till en mer passiv ägarroll. Som nämnts är andelsägarnas intresse för andelsägarstämman begränsat. Detsamma tycks gälla deras intresse för att välja styrelserepresentanter. En indikation på detta är att de styrelserepresentanter som valdes av andelsägarna inte sällan var anställda inom samma koncern som fondbolaget verkar inom.¹ De valda representanterna har visserligen andelsägarnas mandat för att rösta för fondens aktieinnehav men det får ändå betraktas som ett ganska svagt mandat att agera offensivt på. Formen som helhet skapar dåliga förutsättningar för ett mer aktivt ägarinflytande. Utomstående styrelserepresentanter väljs på ett år av ett fåtal av andelsägarna. På detta svaga mandat – och kan man mistänka, bristande erfarenhet av att utöva ett aktivt ägarinflytande – ges dessa ledamöter rätten att rösta för fondens hela aktieinnehav. Utredningen menar att det finns en ganska betydande risk för att rösträtten sällan utnyttjas.

Denna situation skall vägas emot läget om andelsägarinflytandet slopas för allemansfonderna. Fondbolagen får då i en handvändning rösträtt för aktier på omkring 60 miljarder kronor. Detta skall läggas till de ca 25 miljarder kronor som vanliga värdepappersfonder har placerat i svenska aktier och som fondbolagen redan har rösträtt för. Totalt motsvarar detta 10 procent av börsvärdet.

Utvecklingen i Volvo-Renault affären ledde till att institutionerna trädde fram och tog ett så kallat ägaransvar. I samband härmed förutspåddes att institutionerna skulle bli mer aktiva som ägare i framtiden. Den som

¹ Detta gäller främst för de mindre allemansfonderna. I de största fonderna har ingen av de av andelsägarna valda styrelseledamöterna sin anställning inom samma koncern som fondbolaget.

förfogar över rösträtten för allemansfondernas aktieinnehav stärker naturligtvis sin ställning om utvecklingen går åt det hållet.

De stora fondbolagen återfinns inom bankkoncernerna och det finns en potentiell risk för att bankledningar trycker på för att fondbolagen skall agera i banksfärens intresse – såsom detta intresse uttrycks av bankledningen.

Utredningen anser sammanfattningsvis att det torde finnas ett samhälls-ekonomiskt värde i att rösträtten utnyttjas. Den fortgående institutionaliseringen har emellertid bidragit till att de passiva ägarna vuxit i antal och storlek. Sparande i fonder av olika slag kommer med stor sannolikhet att fortsätta att växa framöver. Utredningen menar mot denna bakgrund att regelverket som styr fondernas agerande i möjligaste mån bör uppmuntra ett aktivt ägande. Samtidigt måste det stå fullständigt klart att den fondförvaltare som utövar rösträtten gör det enbart med utgångspunkt från de slutliga ägarnas intresse.

Denna frågeställningen är – enligt utredningen – mer grundläggande än frågan om allemansfonderna skall behålla nuvarande regler för fondandelsägarinflytande eller ej. Utredningen föreslår därför att frågan om hur ett aktivt ägaransvar i fonder av olika slag kan uppmuntras/-säkerställas samtidigt som enbart fondspararnas intressen styr agerandet blir föremål för en översyn.

Till dess resultatet från en sådan översyn föreligger föreslår utredningen att nuvarande regler vad gäller fondandelsägarnas inflytande bibehålls. Detta innebär att de forna allemansfonderna inte får samma regler som övriga värdepapperfonder vad gäller fondandelsägarnas inflytande. Det är naturligtvis otympligt att inte ha samma regler för alla värdepappersfonder. En sådan situation bör inte heller bestå under någon längre tid. Det är därför av vikt att den förslagna översynen genomförs skyndsamt.

3.6 Fondernas uppgiftsskyldighet

Allemansfondbolagen har fr.o.m. 1995 års taxering skyldighet att lämna kontrolluppgift för den som avyttrat andel i allemansfond under året. Uppgiftsskyldigheten infördes som ett led i det nya deklarationsförfarande som skall börja tillämpas vid 1995 års taxering. Förfarandet innebär bl.a. att en förtryckt blankett för förenklad självdeklaration sänds ut till den skattskyldige, som efter eventuella rättelser och kompletteringar skall

underteckna blanketten och skicka tillbaka den till skattemyndigheten. Avsikten är att det stora flertalet av de deklarationsskyldiga skall få samtliga uppgifter om inkomster och avdrag samt preliminär skatteberäkning förtryckta på blanketten.

För vanliga värdepappersfonder föreligger inte någon motsvarande uppgiftsskyldighet. Sparandet i dessa är vanligen av mer långsiktig karaktär och insättningar och uttag mindre frekventa. Antalet sparare är också betydligt färre än de drygt två miljoner som sparar i allemansfond.

Frågan uppstår då hur uppgiftsskyldigheten bör behandlas om allemansfonderna omvandlas till vanliga värdepappersfonder. Med ett gemensamt regelverk i övrigt synes det som en rimlig utgångspunkt att även uppgiftsskyldigheten blev densamma för alla fonder.

Antalet allemansfondkonton uppgick i slutet av 1993 till ca 2,3 miljoner, fördelat på drygt 2 miljoner personer. Sparandet i allemansfonder är menat att vara ett långsiktigt sparande. I praktiken använder emellertid kontohavarna ofta fonderna som ett slags sparkonto. En del kontohavare kan ha upp till ett tiotal försäljningar att redovisa för ett år. För var och en av dessa försäljningar skall göras en särskild reavinstberäkning och för det fall nya andelar har förvärvats dessemellan skall nytt genomsnittligt anskaffningsvärde beräknas. Detta ställer stora krav på deklaranternas förmåga att rätt deklarerat försäljningarna. Även med endast en eller ett fåtal försäljningar per år är reavinstberäkningen komplicerad. Det är därför viktigt från den skattskyldiges utgångspunkt att uppgift om reavinst/reaförlust kan förtryckas på deklarationsblanketten. Kan inte förtryckning ske måste tilläggsuppgift lämnas. Med hänsyn till att så många skattskyldiga säljer andelar i allemansfond skulle det stora antalet tilläggsuppgifter allvarligt störa genomförandet av systemet med förtryckt deklarationsblankett. Ett avskaffande av kontrolluppgiftsskyldigheten för allemansfonder bör därför inte komma i fråga.

Även för värdepappersfonder i övrigt föreligger vissa svårigheter för de skattskyldiga att rätt kunna redovisa försäljningar av andelar. Detta kompliceras ytterligare av att det inte finns någon motsvarighet till den övergångsregel som gäller vid beräkning av reavinst vid avyttring av allemansfond och som innebär att som anskaffningsvärde för andelar som anskaffats före år 1991, får tas upp värdet per den 31 december 1990.

Mot bakgrund av vad som anförts om nödvändigheten av en obligatorisk uppgiftsskyldighet för reavinst vid försäljning av andelar i allemansfond och om svårigheterna att rätt beräkna reavinst även beträffande

övriga värdepappersfonder får det anses angeläget att införa en motsvarande uppgiftsskyldighet även för värdepappersfonder i övrigt.

För att kunna lämna uppgift om uppkommen reavinst vid försäljning av andelar krävs emellertid även uppgift om anskaffningskostnad. Beträffande äldre andelar torde sådana uppgifter i många fall saknas eller endast med svårighet kunna uppbringas av uppgiftslämnarna. Det bör därför införas en motsvarande övergångsregel som gäller för allemansfonder som uppgiftslämnarna kan utnyttja i fråga om äldre andelar där uppgifter om anskaffningsvärde saknas. Den reavinst som förtrycks på deklarationsblanketten kommer då att utgå från detta värde. Vill den skattskyldige använda sig av en annan beräkningsmetod får han i så fall lämna en kompletterande uppgift. När det gäller nyare andelar föreligger däremot inte problemet i samma utsträckning. Uppgifterna torde utan större problem kunna skaffas fram i de flesta fall.

Det bör därför införas en bestämmelse med innebörden att såsom anskaffningskostnad för andelar vilka förvärvats före årsskiftet 1994/95 får alternativt i stället för det verkliga värdet användas marknadsvärdet per viss dag. Kursutvecklingen på svenska aktier har under senare år varit ojämn. Att hitta en lämplig tidpunkt för en schablonmässig beräkning av anskaffningskostnad kan därför ställa sig svårt. Emellertid har generalindex vid årsskiftet varit tämligen konstant beträffande åren 1990/91, 1991/92 och 1992/93. Det synes därför lämpligt att som utgångspunkt för en övergångsregel vid beräkning av reavinsten använda marknadsvärdet vid utgången av 1992 för andelar som anskaffats före den 1 januari 1995. För andelar som anskaffats efter den 31 december 1994 skall det verkliga värdet användas. Eftersom den s.k. genomsnittsmetoden tillämpas kan uppgiftslämnarna inskränka sitt ADB-lagrade underlag för uppgiftslämnandet till att, i likhet med vad som gäller för allemansfonder, avse endast det genomsnittliga anskaffningsvärde enligt genomsnittsmetoden som gäller efter sista transaktionstillfället, antal andelar samt värdet på stickdagen. Då en sådan ordning inte torde ställa orimligt stora krav på lagringsutrymme i uppgiftslämnarnas datasystem, får det anses att värdet av en uppgiftsskyldighet väl uppväger de administrativa nackdelar som en sådan uppgiftsskyldighet ställer på uppgiftslämnarna.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det införs en skyldighet att lämna kontrolluppgift om uppkommen reavinst eller -förlust vid avyttring av andel i även andra värdepappersfonder än allemansfonder. En bestämmelse bör införas i lagen om statlig inkomstskatt med innebörd att som anskaffningsvärde för andelar som förvärvats före den 1 januari

1995 får användas marknadsvärdet den 31 december 1992. De nya bestämmelserna föreslås tillämpas fr.o.m. 1996 års taxering.

3.7 Utdelning till ideella organisationer

År 1988 infördes en bestämmelse att allemansfonderna fick ge en årlig utdelning om högst 2 procent av fondens värde till ideella organisationer. I februari 1994 hade sex fonder med en sådan inriktning skapats.

I propositionen om värdepappersfonder (prop. 1989/90:153) nämns (s. 56) – nästan i förbigående – att även vanliga värdepappersfonder bör ha samma möjlighet som allemansfonder att ge utdelning till ideella ändamål.

Med tanke på att lagen om allemanssparande föreslås bli upphävd anser utredningen att rätten att ge utdelning till ideella ändamål bör förtydligas i lagen om värdepappersfonder. Utredningen föreslår därför att nuvarande skrivning i lagen om värdepappersfonder om att fondbestämmelserna skall ange om utdelning skall ske och, i så fall, grunderna och sättet för utdelning (9 § punkt tre) kompletteras med en lagtext som liknar den som reglerar utdelning till ideella organisationer i lagen om allemanssparande.

3.8 Företagsanknutna allemansfonder

3.8.1 Inledning

De företagsanknutna allemansfonderna regleras av lagen om allemanssparande vari införts vissa specialbestämmelser för dessa fonder angående bl.a. placeringsregler, representation och förvaltning. Genom att utredningen föreslår att allemansfonderna ombildas till värdepappersfonder måste de företagsanknutna allemansfondernas situation hanteras.

Bestämmelser om företagsanknutna aktiesparfonder infördes vid årsskiftet 1980/81 genom en ändring i lagen om aktiesparfonder. En specialbestämmelse i lagen öppnade möjligheten för anställda i börsföretag att spara i särskilt inrättade aktiesparfonder. Dessa fonder skulle placera sina medel till 100 procent i det egna företags aktier. Vid införandet av allemanssparandet år 1984 ansågs dessa bestämmelserna alltför stelbenta.

Det framfördes krav på förändringar av placeringsreglerna så att fonderna gavs möjligheter att sprida riskerna samtidigt som de givetvis skulle behålla sin särart genom nära anknytning till det egna företaget. Lagstiftaren valde att sänka kravet på placeringar i det egna bolaget från 100 procent till 25 procent av fondförmögenheten. Denna placeringsregel gäller alltså i dag för de företagsanknutna allemansfonderna. Till en början fanns också en femprocentig röstvärdesspär, som begränsade fondernas möjlighet till inflytande i det egna företaget. Denna begränsning togs bort när allemanssparandet infördes.

Den 30 oktober 1993 fanns 24 st företagsanknutna fonder med ett sammanlagt tillgångsvärde på cirka 900 miljoner kronor. Flertalet av fonderna är små och endast fem fonder hade en fondförmögenhet som översteg 50 miljoner kronor. Samtliga fonder har anknytning till svenska börsnoterade aktiebolag.

3.8.2 Ombildning eller avveckling

De tidigare skattesubventionerna av allemanssparandet omfattade även de företagsanknutna fonderna. Härigenom kom även denna sparform att gynnas av de förmånliga skattereglerna. Detta var en grundläggande förutsättning för de företagsanknutna allemansfonderna. De anställda gavs därmed möjlighet att spara i det egna företaget. Avsikten var att öka deras delaktighet i verksamheten och bidra till företagets behov av riskkapital. Till följd av den förändring av placeringsreglerna som innebar att kravet på placering av förmögenheten i det egna företaget sänktes från 100 till 25 procent, kom anknytningen mellan fonden och företaget att minska.

I dag är det stora variationer mellan fonderna i fråga om placeringar i det egna företaget. Några fonder har hela fondförmögenheten placerad i det egna företaget, medan andra t.o.m. har problem att uppfylla lagens krav på 25 procent. Anledningen till denna variation torde vara att fonder i framgångsrika företag valt att placera hela eller en stor del av fondförmögenheten i det egna företaget, medan fonder anknutna till företag som haft ekonomiska bekymmer, försökt att ha så lite aktier som möjligt i det företag som andelsägarna varit anställda i. En annan anledning kan vara fondernas olika placeringsstrategier. De fåtal fonder som haft hela fondförmögenheten eller en mycket stor andel i det egna företaget har troligen ansett att just anknytningen till företaget haft överordnad betydelse.

Andra fonder har försökt kombinera en anknytning till det egna företaget med en viss riskspridning.

Om allemansfonderna, på det sätt utredningen föreslår, ombildas till vanliga värdepappersfonder kan naturligtvis även de företagsanknutna ombildas på samma sätt. Detta skulle dock innebära att de i allt väsentligt mister sin särart varför det inte är troligt att fonderna kommer att välja denna möjlighet. Ett annat alternativ för de företagsanknutna fonderna som inte väljer att avveckla verksamheten kan vara en ombildning till s.k. nationella fonder.

Finansinspektionen kan med stöd av 3 § lagen om värdepappersfonder lämna tillstånd för ett fondbolag, eller annan som står under inspektionens tillsyn, att bedriva annan näringsverksamhet som inte är att anse som fondverksamhet. Denna bestämmelsen öppnar möjligheten att starta en s.k. nationell fond.

De företagsanknutna allemansfonderna, liksom övriga allemansfonder, anses inte omfattas av EU:s direktiv rörande kollektiva investeringsfonder, bl.a. på grund av deras placeringsbestämmelser (prop. 1989/90: 153 s. 46). Däremot omfattas vanliga värdepappersfonder av detta direktiv och den svenska värdepappersfondslagstiftningen har utformats i överensstämmelse med EU:s direktiv. Trots detta fordrade ett fullständigt uppfyllande av EES-avtalet att det i lag infördes ett uttryckligt förbud mot att ombilda vanliga värdepappersfonder till annan form av kollektiv kapitalbildning, som inte omfattades av EES-regler. Detta förbud har införts i 10 a § lagen om värdepappersfonder och numera är det omöjligt att kringgå EES-reglerna och ombilda värdepappersfonder till s.k. nationella fonder (prop. 1992/93:90 s. 44). Detta förbud kan dock inte anses omfatta de företagsanknutna allemansfonder eftersom de inte omfattas av EES-reglerna vare sig före eller efter en eventuell ombildning till nationella fonder.

Det ankommer på Finansinspektionen att i samband med ombildningen av en företagsanknuten allemansfond till en nationell fond, tillse att den nya fonden har placeringsbestämmelser som markant avviker från vad som gäller för vanliga värdepappersfonder. Detta innebär att några av fonderna i samband med ombildningen kan behöva öka aktieinnehavet i det egna företaget eller i övrigt ändra sina placeringsbestämmelser. De

fonder som enbart har placerat i det egna företaget kan tvingas minska innehavet för att sprida riskerna.²

För att underlätta ombildningen föreslår utredningen att en fond som ansöker om att ombilda en företagsanknuten allemansfond till en nationell fond före den dag den nya lagstiftningen träder i kraft, skall bedömas enligt de nuvarande placeringsbestämmelserna för tiden fram till dess att Finansinspektionen slutligen prövat fondens ansökan.

3.8.3 Fondernas förvaltning

De företagsanknutna fonderna har ofta ett nära samarbete med ett fristående eller bankanknutet fondbolag. Detta har ansetts ekonomiskt fördelaktigt för fonderna genom att kompetensen och de administrativa resurserna hos fondbolaget kan utnyttjas. Denna möjlighet till samarbete finns givetvis kvar för de fonder som väljer att ombildas till nationella fonder. Däremot uppkommer ett problem för de företagsanknutna allemansfonder som vill ombildas till nationell fond men som i dag inte har någon koppling till ett fondbolag, utan själva förvaltar och administrerar fonden. Enligt ordalydelsen i 3 § lagen om värdepappersfonder förutsätts nämligen att tillstånd till en nationell fond endast kan ges till fondbolag eller annan som står under Finansinspektionens tillsyn. Det är utredningens uppfattning att de företagsanknutna fonder som inte kommer att avvecklas och som i dag inte samarbetar med ett fondbolag eller annat institut som står under Finansinspektionens tillsyn, bör inleda ett sådant samarbete i syfte att tillgodose såväl andelsägarnas som inspektionens intresse av insyn och kontroll.

² Akzo Nobel har nyligen, i samarbete med Nordbanken, bildat en nationell fond. I placeringsbestämmelserna anges att 50-75 procent av fondens medel skall placeras i fondpapper och andra finansiella instrument utgivna av Akzo Nobel.

4 Allemansspar

4.1 Sparmotiv och upplåningsbehov

4.1.1 Sparmotivet och sparstimulanser borta

Riksgäldskontoret hade tidigare de ibland motstridiga uppgifterna att minimera kostnaderna för statens upplåning samtidigt som man ålades att stimulera hushållens sparade. Tidvis har dessa båda målsättningar kunnat uppfyllas samtidigt. Införandet av allemansspar – där räntevillkoren inledningsvis var gynnsamma och bestämdes av riksdagen – medförde emellertid att de båda målsättningarna kom i konflikt med varandra. Detta blev allt tydligare när oron för hur budgetunderskottet skulle finansierades tonades ned i takt med att statsbudgeten stärktes mot slutet av 1980-talet och vikten av att minimera upplåningskostnaderna betonades allt starkare.

Denna inställning manifesterades i den reviderade finansplanen år 1989 där regeringen föreslog – och riksdagen senare slog fast – att låga upplåningskostnader skulle ges ökad prioritet i statsskuldsförvaltningen. I samband härmed fick också Riksgäldskontoret – på regeringens uppdrag – bemyndigande att bestämma räntan på allemansspar. Detta ledde till att räntan – och därigenom även upplåningskostnaden – sänktes. De senaste åren har upplåningskostnaden för allemansspar varit betydligt lägre än den genomsnittliga kostnaden för övriga upplåningsinstrument, se tabell 4.1.

Jämfört med den genomsnittliga upplåningskostnaden för hela statskulden synes allemansspar ha varit en synnerligen billig upplåningsform. Detta beror dock till stor del på att Riksgäldskontoret i sina beräkningar marknadsvärderar statsskulden. Som en konsekvens därav påverkas upplåningskostnaden – som den mäts – av ränteförändringar som sker efter upplåningstillfället. Om räntan sjunker leder detta till att den uppmätta kostnaden stiger. Ju längre räntebindningstid desto större blir effekten. Upplåningskostnaden för allemansspar – där medlen inte är bundna –

påverkas däremot inte av att marknadsräntorna ändras (utöver den direkta effekten via vilken ränta som utgår på allemansspar). I tider av sjunkande räntor blir upplåning via allemanspar (och andra upplåningsinstrument med kort räntebindningstid) fördelaktig. Under den period som är relevant att studera i detta sammanhang har räntorna sjunkit kontinuerligt (vid de aktuella tidpunkterna för beräkningarna, juni respektive år samt vid utgången av 1993).

Tabell 4.1 Upplåningskostnad för några olika upplåningsinstrument.
Genomsnitt i procent

	1990/91	1991/92	1992/93	juli-dec 93
Allemansspar	11,7	9,5	10,0	7,4
Statsskuldväxlar	13,3	10,9	12,3	8,0
Kontokredit	13,3	12,1	16,9	8,7
Totalt	14,9	10,8	15,3	14,7

Källa: Riksgäldskontoret.

Det är därför rimligare att företrädesvis jämföra allemansspar med upplåning via andra låneinstrument som också har kort bindningstid. Två sådana finns, statsskuldväxlar samt kontokredit i Riksbanken. Allemansspar har under hela perioden varit mer kostnadseffektivt än bägge dessa. Det finns således av kostnadsskäl ringa anledning att avskaffa allemansspar som upplåningsform.

Någon större sparstimulans har egentligen inte funnits i allemansspar efter det att Riksgäldskontoret fick rätten att sätta räntan i mitten av 1989 och skattesubventionerna minskades i samband med skattereformen 1991. Räntan var i februari 1994 ca 1 procentenhet högre (före skatt) än vad de större bankerna erbjöd på sina vanliga sparkonton. På allemansspar tillkommer en uttagsavgift på 1 procentenhet, medan bankerna oftast tillåter något eller några uttag per år utan avgift. Några, framför allt mindre, banker erbjuder ungefär samma ränta som på allemansspar men detta är vanligen begränsat till belopp på minst 50 000. Genom att allemansspar är så lättillgängligt – alla större banker förmedlar ju allemansspar – utgör sparformen fortfarande ett efterfrågat alternativ trots att skattefördelen är borttagen.

4.1.2 Upplåningsbehovet större än någonsin

Behovet av att stimulera hushållens sparande må ha fallit bort men statens upplåningsbehov är större än någonsin. Statsskulden uppgick till ca 78 procent av BNP vid utgången av 1993, vilket är den högsta nivån i Sveriges moderna historia. Det stora budgetunderskottet medför att kraven på (brutto)upplåning kommer att öka de närmaste åren. De mest optimistiska prognoserna spår att statsskulden kommer att uppgå till 100-110 procent av BNP innan den stabiliseras. Riksgäldskontoret kommer därför sannolikt att ha behov av direktupplåning från hushållen under överskådlig tid. Huruvida detta skall ske med upplåningsformer som liknar dagens allemansspar eller ej är en fråga som i första hand bör avgöras inom Riksgäldskontoret.

4.2 Finns det något behov av allemansspar i framtiden?

Av utredningsdirektiven framgår att avvecklingen av de särskilda reglerna för allemansspar ska ske under former som inte framkallar ett stort utflöde av sparmedel, bland annat med hänsyn till behovet av stabilitet i statsskuldshöjningen. Därmed utesluts en direkt återbetalning till spararna. Inte heller ett alternativ där spararens konto skulle finnas kvar intakt, medan de inestående medlen skulle föras över från Riksgäldskontoret till de kontoförande bankerna kan anses uppfylla villkoren i direktiven. Därmed återstår bara två möjligheter; antingen kvarstår upplåningen i nuvarande eller liknande form eller så upphör den efter en övergångsperiod.

En viktig utgångspunkt för Riksgäldskontorets syn på allemansspars fortlevnad är huruvida sparformen skulle kunna vara en kostnadseffektiv upplåningsform även framgent. Utifrån målet att långsiktigt minimera upplåningskostnaderna bör sparformen vara kvar så länge Riksgäldskontoret har andra upplåningsformer vars upplåningskostnader överstiger eller ligger i nivå med dem för allemansspar.

Eftersom det tar tid och resurser att etablera ett upplåningsinstrument, kan en eventuell avveckling inte baseras på dess kostnadseffektivitet vid ett enskilt tillfälle utan en mer långsiktig bedömning krävs. I nuvarande läge med snabbt ökande statsskuld är bedömningarna om framtida upp-

låningskostnader för olika låneinstrument mer osäkra än i tider med mer begränsade budgetunderskott. Det kan därför finnas ett värde i att ha flera låneinstrument – även om något enskilt låneinstrument synes ofördelaktigt för dagen – för att långsiktigt minimera kostnaderna för statskulden. Det har också visat sig att de olika upplåningsinstrumentens relativa upplåningskostnad har varierat över tiden.

Osäkerheten om allemanssparers framtida konkurrenskraft som upplåningsform ställer utredningen inför ett dilemma. Vi vet att en lagändring utgör grund för omförhandling av avtalet mellan Riksgäldskontoret och de kontoförande bankerna. En sådan omförhandling kan påverka Riksgäldskontorets ersättning till bankerna för att förmedla allemansspar. Vidare kan spararnas inställning till allemansspar förändras dels genom att det i media uppmärksammas att alla skattesubventioner nu är borttagna, dels genom att ytterligare förändringar föreslås. En genomgripande förändring som utredningen föreslår är att allemansfonderna upphör som sparform inom allemanssparandet och ombildas till vanliga värdepappersfonder (se kapitel 3). En sådan ombildning av allemansfond kan eventuellt få negativa effekter även på allemansspar om spararna ser allemanssparandet som ett sammanhållet system.

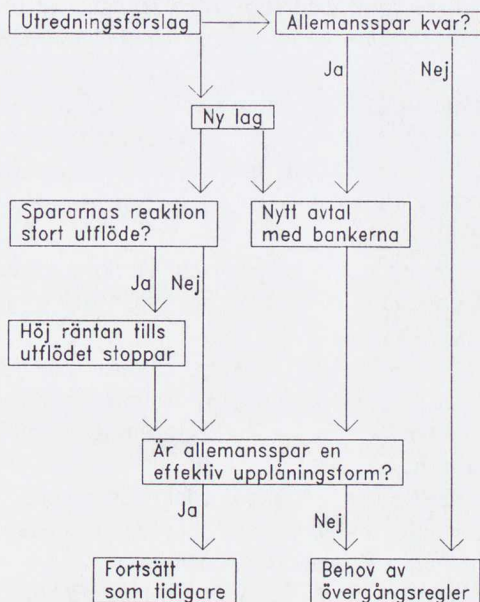
Det är egentligen först när Riksgäldskontoret sett utfallet av en omförhandling med bankerna och kunnat observera spararnas reaktion på de föreslagna förändringarna som kontoret vet om allemansspar, i dess nya form, fortfarande är en konkurrenskraftig upplåningsform eller om den bör avvecklas. Utredningens och Riksgäldskontorets dilemma beskrivs i figur 4.1. Idealt borde utredningen ge underlag för beslut om några övergångsregler krävs för allemansspar vid en revidering eller avveckling av lagen om allemanssparande. Huruvida några övergångsregler behövs beror dock på beslut, förhandlingar och reaktioner som till en del grundar sig på utredningens förslag och riksdagens beslut.

För att finna ut Riksgäldskontorets grundinställning till ett fortsatt allemansspar i ett läge där allemansfond försvinner och även andra förändringar kan förekomma tog utredningen i ett tidigt skede kontakt med Riksgäldskontoret. Ledningen för Riksgäldskontoret hade då förhoppningar om att en fortsatt upplåning via allemansspar skulle kunna konkurrera med andra upplåningsinstrument. Riksgäldskontoret ansåg det som mycket angeläget att fortsätta med denna upplåningsform.

Ur detta perspektiv skulle således allemansspar kunna leva vidare under förutsättning dels att spararna inte kräver högre ränta som kompensation för upplevda försämringar i allemanssparandet som helhet, dels att

bankerna inte ställer för höga krav på ersättning för sin förmedlarroll framgent.

Figur 4.1 Riksgäldskontorets syn på ett fortsatt allemansspar



4.3 Finns det några nackdelar med allemansspar?

Allemansspar var redan vid dess introduktion ett relativt nära substitut till vanligt banksparande. Genom borttagandet av skattefriheten och införandet av en friare räntesättning blev likheten än tydligare. Det finns också

indikationer på att sparandet i allemansspar i stor utsträckning skett på bekostnad av traditionell bankinlåning.³

Bankerna har åtminstone delvis kompenserats av att allemanssparandet också innehållit ett andra ben, allemansfond. Här har banken fått tillgång till en skattesubventionerad sparform med stark tillväxt och med bättre marginaler än i allemansspar. Härigenom har paketet som helhet accepterats.

Nu föreslås att allemansfonderna försvinner som en del av allemanssparandet. Därmed blir likheten mellan allemansspar och vanligt banksparande ännu tydligare. Utan skattefrihet och utan bindningen till allemansfond har allemansspar mist några av de karaktäristika som tidigare utmärkte sparformen.

Skulle dessutom insättningsbegränsningen på 2 000 kronor i månaden tas bort blir allemansspar och vanligt sparkonto i bank identiska produkter, även om räntevillkoren kan variera.⁴

Utredningen har övervägt effekterna av att slopa insättningsbegränsningen. Mot bakgrund av att inga skattesubventioner finns kvar i allemanssparandet kan det synas omotiverat att ha begränsningar i möjligheterna att spara önskat belopp.

I detta sammanhang måste emellertid två andra faktorer beaktas. Det gäller dels den statliga upplåningens effekter på kreditmarknaden, dels bankernas villighet att förmedla ett framtida allemansspar.

En allmän utgångspunkt för statlig upplåning är att den inte bör störa kreditmarknadens funktionssätt. Tidigare har det rests farhågor om att skattesubventionerna i Riksgäldskontorets upplåning från hushållen skulle

³ Se Riksgäldskontoret – en finansförvaltning i staten (SOU 1989:95) bilaga 2, avsnitt 6.3. Från bankhåll har det därför från tid till annan hävdats att allemansspar är en förlustaffär för bankerna. I det sammanhanget kan man dock notera att om allemansspar inte funnits så skulle Riksgäldskontoret i stället lånat upp motsvarande medel på marknaden. En upplåning på marknaden skulle naturligtvis påverkat likviditeten i ekonomin och därmed även bankernas inlåning. Skillnaden mellan upplåning via allemansspar och direkt på marknaden skall därför inte överdrivas. Eftersom bankernas räntemarginaler är högst mot hushållen så kan förekomsten av allemansspar ändå ha inneburit en förlust jämfört med alternativet att bankerna lånat medel av hushållen och lånat ut dessa till staten.

⁴ En skillnad består i att allemansspar som statlig sparform anses som fullständigt trygg och säker medan banker förvisso kan komma i trångmål. Staten måste emellertid – vilket också framgick av statens agerande under bankkrisens allvarligaste skede – upprätthålla betalningssystemet och förtroendet för bankerna. Något allmänt fallissemang för bankerna kan därför inte tillåtas. Om en enstaka bank kommer i trångmål är det emellertid inte självklart att staten skall träda in och rädda banken undan konkurs.

haft snedvridande effekter på kreditmarknaden (SOU 1989:95, bilaga 2). Genom att dessa skattesubventioner har tagits bort har upplåningens eventuella snedvridande effekter på kreditmarknaden avtagit/upphört.

Om det skulle bli möjligt att sätta in valfria belopp på allemansspar blir konkurrensen med vanligt banksparande knivskarp. Den enda skillnaden som skulle finnas kvar vore i räntevillkoren och uttagsavgiften. Detta skulle sannolikt få till följd att räntesättningen på allemansspar skulle få ett betydande inflytande på räntan på vanliga sparkonton i bank. Man skulle kunna hävda att en sådan konkurrens vore bra och till fromma för spararna eftersom räntan på allemansspar hitintills varit högre än räntan på vanliga bankkonton. Konkurrens bör emellertid i möjligaste mån ske på lika villkor och Riksgäldskontoret verkar onekligen under fundamentalt andra förutsättningar än bankerna. Till skillnad från övriga aktörer lever inte Riksgäldskontoret under några avkastningskrav och riskerar inte heller att råka i betalningssvårigheter eller konkurs.

Det finns således en risk för att Riksgäldskontoret skulle bli marknadsledande vad gäller räntesättningen om insättningsbegränsningen på allemansspar togs bort. Några dramatiska avsteg från de penningmarknadsräntor som styr både bankernas räntesättning och räntan på en del av Riksgäldskontorets övriga upplåningsinstrument vore visserligen inte att vänta. Syftet med allemansspar är ju att sänka kostnaden för statsskuldshöjningen, inte att höja den. Risker för en aggressiv räntesättning på allemansspar från Riksgäldskontorets sida för att attrahera mer kapital är därvidlag mycket liten. Även en mindre påverkan på räntesättningen på marknaden i övrigt får dock anses som oönskad givet de annorlunda förutsättningar som Riksgäldskontoret verkar under.

Vidare måste hänsyn tas till bankernas beredvillighet att fortsätta hysa en konkurrerande produkt i sitt produktutbud. Tidigare förändringar har lett – och de nu av utredningen förslagna leder – till en ökad likhet mellan bankernas egna sparkonton och allemansspar. Om även månadsbegränsningen tas bort finns risken att (en del av) bankernas sparare flyttar över alla sina sparmedel från bankens egna sparkonton till allemanssparkontot. Även om denna risk inte är överhängande så finns det en möjlighet att bankerna hellre avstår från att förmedla allemansspar än att utsätta sig för en sådan risk.

Sammantaget menar därför utredningen att övervägande skäl talar för att beloppsbegränsningen bör finnas kvar. Detta ger stabilitet åt sparandet samtidigt som Riksgäldskontorets räntesättning på allemansspar ej får något dominerande inflytande på övriga marknadens räntesättning. Där-

med borde bankerna kunna fortsätta att förmedla allemansspar även om kopplingen till allemansfond upphör.

4.4 Överväganden beträffande allemansspar

4.4.1 Bibehållande av lagen

Utredningen har mot nyss nämnda bakgrund tagit som utgångspunkt att allemansspar skall finnas kvar. För att bevara kontinuiteten i sparformen och förhindra stora utflöden vore det en fördel om sparformen i möjligaste mån behåller sin nuvarande karaktär. Härigenom kan sparformen också behålla sitt väl inarbetade namn.

Genom att den skattemässiga särbehandlingen av allemanssparandet har upphört har huvudargumentet för att i lag ha särskilda sparregler för denna sparform fallit bort. Genom att utredningen föreslår dels att allemansfonderna skall omvandlas till vanliga värdepappersfonder, dels borttagande av ytterligare paragrafer blir den kvarstående regleringen av allemansspar begränsad. Den ram som lagen om allemanssparandet utgjort skulle därför kunna ersättas med avtal mellan parterna.

Nuvarande avtal mellan Riksgäldskontoret och bankerna är emellertid endast ettåriga och reglerar främst administration och ersättningsnivåer. Med tanke på de stora belopp som återfinns inom allemansspar menar utredningen att det krävs långsiktiga samarbetsavtal och långa uppsägningstider för att sparformen skall vila på en stabil grund. Det skulle vara direkt otillfredsställande att – som skett hitintills – skriva avtal om nästkommande år i slutet av året i *avsaknad* av den ram som lagstiftningen ger eller av ett långsiktigt samarbetsavtal. Ett avtalsförhållande där en omedelbar uppsägning är möjlig tillgodoser vare sig behovet av stabilitet i statsskuldshöjningen eller spararens behov av framförhållning.

Utredningen menar därför att det vore alltför chansartat att avveckla lagstiftningen innan det finns ett avtal som reglerar det långsiktiga förhållandet mellan parterna. Ett sådant avtal skulle innehålla uppsägnings-tider, reglering av vad som sker med de insatta medlen vid uppsägnings-tidens utgång m.m. Samtidigt kan utredningen inte se några skäl till varför reglerna för allemansspar på sikt skulle bestämmas genom lagstiftning nu när skatteförmånerna är borttagna.

Utredningen förordar därför att lagen om allemanssparandet bibehålls (i reviderad form) under en övergångstid. Under övergångstiden får parterna arbeta fram avtal som reglerar samarbetet på längre sikt. Vid utgången av övergångstiden fortsätter sparformen enligt de villkor och regler som återfinns i de framtagna avtalen. I händelse av att någon eller flera banker inte vill fortsätta med allemansspar efter övergångstiden måste trepartsförhållandet mellan Riksgäldskontoret-banken-spararen lösas vid denna tidpunkt. Detta fall behandlas mer utförligt i avsnitt 4.5.

Övergångstiden bör inte vara alltför kort. Först måste effekterna av de genomförda förändringarna utvärderas. Sedan bör Riksgäldskontoret och bankerna ha tid dels för att överväga om de vill göra några förändringar i villkoren för allemansspar, dels för att förhandla. Om det sedan skulle visa sig i förhandlingarna att någon eller flera banker inte avser att fortsätta förmedla allemansspar, så bör det finnas gott om tid kvar till dess att lagen avvecklas. Detta för att ge Riksgäldskontoret en rimlig framförhållning vad gäller utflödet från allemansspar och därigenom säkerställa att Riksgäldskontoret kan låna upp medel via andra kanaler under stabila former. Även spararna bör i god tid få reda på att en bank avser att upphöra med allemansspar.

Om Riksgäldskontoret skulle låna upp medel i utländsk valuta för att motverka nedgången i allemansspar skulle övergångsperioden kunna kortas ned. Utredningen anser emellertid att statsskuldspolitiska överväganden väger tyngre än önskan att förkorta avvecklingstiden för allemansspar. Utredningen utgår därför från att Riksgäldskontoret kommer att motverka en nedgång i allemansspar genom att öka upplåningen på den inhemska marknaden.

En del av det sparande som i dag återfinns i allemansspar kan förväntas föras över till andra sparformer inom Riksgäldskontoret vid en avveckling. Huvuddelen av de 68 miljarder kronor som återfinns på allemansspar skulle dock sannolikt behöva lånas upp på penning- och obligationsmarknaden. På denna marknad ökade Riksgäldskontoret sin upplåning med 49 miljarder kronor 1992 och med 32 miljarder 1993. Under dessa år skedde samtidigt en betydande upplåning i utländsk valuta. Den statsskuldspolitiska inriktningen är att upplåning i utländsk valuta bör vara mer begränsad framöver. För 1994 är riktlinjen ca 30-35 miljarder kronor. Det övriga lånebehovet, uppemot 200 miljarder, skall således lånas upp på den inhemska marknaden. Även om budgetunderskottet och statens lånebehov sannolikt är lägre från 1995 och åren därefter, kan statens upplåning på penning- och obligationsmarknaden förväntas vara

betydande. Den extra upplåning som ett avvecklande av allemansspar skulle medföra bör därför om möjligt fördelas på flera år.

Utredningen anser att själva avvecklingsperioden inte bör understiga två år. Till detta kommer den tid som behövs för förhandling m.m. innan det står klart om allemansspar skall bestå eller avvecklas. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att övergångsperioden som skall täckas av lagstiftningen bör uppgå till tre år.

4.4.2 Övriga överväganden

Genom att Riksgäldskontoret fortsätter att låna från hushållen i former som starkt påminner om dagens allemansspar, uppstår ringa förändringar för spararna. Rättsstatusen skulle i princip vara oförändrad, Riksgäldskontoret lånar från hushållen och har iklätt sig vissa skyldigheter. Dessa skyldigheter behöver ej påverkas av revideringar i lagen om allemanssparandet. Redan i dag finns avtal mellan Riksgäldskontoret och de kontoförande bankerna som reglerar den rättsliga statusen mellan kreditgivarna (hushållen) och kredittagaren (Riksgäldskontoret). Om lagen om allemanssparandet kommer att revideras bör Riksgäldskontoret tillsammans med bankerna utforma de nya avtal som krävs och i dessa säkerställa att spararnas rättsliga status garanteras även framledes.

Genom att villkoren för att spara i allemansspar inte förändras nämnvärt – förutom att kopplingen till allemansfond upphör – bedömer utredningen att det finns vissa förutsättningar för att spararna kommer att hålla kvar sina medel på allemansspar. Under 1993 – det första året utan några skattelättnader – minskade sparandet på allemanssparkonton med drygt två miljarder kronor. Till en del berodde nedgången på att den mycket goda börsutvecklingen ledde till överföring av medel från spar till fond. Utvecklingen indikerar att det är möjligt att bibehålla en relativt hög behållning även utan skattelättnader. Vidare bidrar bibehållandet av uttagsavgiften till att upprätthålla långsiktigheten i sparandet. Detta är inte minst viktigt i ett läge när sparformen förändras.

Vad gäller värdet av kopplingen till allemansfond kan man notera, vilket framgår av diagram 2.2, att tillväxten i allemansspar var mycket god innan möjligheten till överföring mellan fond och spar infördes år 1990. Visserligen var sparformen fortfarande skattegynnad vid denna tidpunkt men utvecklingen indikerar ändå att överföringsmöjligheten inte har haft en avgörande betydelse för spararnas intresse för allemansspar.

Vad gäller bankernas krav på ersättning för att även fortsättningsvis förmedla allemansspar har utredningen inte sett någon anledning att ta ställning till vilken ersättningsgrad som är rimlig.

Utredningen noterar endast att regeringen och riksdagen 1989 (1989/90:FiU8) gav Riksgäldskontoret i uppdrag att omförhandla avtalen med bankerna i syfte att minska ersättningen. Denna omförhandling ledde till en nedgång i den del av ersättningen som utbetalas av Riksgäldskontoret med omkring 15 procent. Till detta kommer att uttagen – och därmed uttagsavgiften – fortfarande har en tendens att öka. Den exakta storleken på den sammanlagda ersättningen som uttagsavgiften genererar finns det inga uppgifter på, men en grov uppskattning är att den är i det närmaste lika stor som ersättningen från Riksgäldskontoret. Bankerna erhåller dessutom viss compensation genom att de utan att betala ränta får behålla de (netto)medel som satts in på allemansspar i 15-45 dagar innan medlen inlevereras till Riksgäldskontoret. Sammantaget minskade bankernas totala ersättning med uppskattningsvis 7-8 procent på grund av den omförhandling som regering och riksdag initierade 1989.

Beträffande villkoren för allemansspar reglerar lagen endast hur låg räntan får vara. Räntan får som lägst uppgå till diskontot minskat med 3 procentenheter. I slutet av februari 1994 motsvarade detta en lägsta ränta på 1,5 procent. Vid samma tidpunkt uppgick räntan på allemansspar till 6,5 procent. Räntan har endast vid ett tillfälle – och då med 0,25 procentenhet – understigit diskontot sedan räntan på allemansspar började beskattas 1991. Detta indikerar att spararen på denna punkt torde åsätta lagstiftningen ringa värde. Att detta golv för räntan försvinner vid en revidering av lagen kan inte förväntas få någon som helst praktisk betydelse. Liknande regler finns inte heller hos banker och andra aktörer som bedriver avistaupplåning. Efter en revidering av lagen om allemanssparandet bör Riksgäldskontoret därför bestämma räntan utan några andra restriktioner än dem som konkurrensen på marknaden ställer.

4.5 Vad händer om någon av parterna vill avveckla allemansspar?

Som berörts ovan finns det en möjlighet att någon bank vill avbryta sin förmedling av allemansspar i samband med att riksdagen beslutar om större förändringar i allemanssparandet. Eftersom avtalet mellan Riks-

gäldskontoret och bankerna medger en omförhandling vid en förändring i lagen om allemanssparandet samtidigt som det inte finns någon avtalad uppsägningstid saknar nuvarande konstruktion en stabil grund. Problemen blir speciellt besvärande om bankerna skulle agera samfällt i denna fråga och samtidigt vilja upphöra med förmedling av allemansspar.

De förslag som utredningen nu föreslår kan synas omfattande men lämnar i praktiken de centrala avsnitten i allemansspar i oförändrat skick. Samtidigt sätts ett slutdatum för en lagreglering av allemanssparandet.

De banker som efter förhandlingar med Riksgäldskontoret inte vill fortsätta att förmedla allemansspar på längre sikt skulle enligt utredningens förslag ändå vara kvar under övergångstiden t.o.m. år 1997.

En bank skulle naturligtvis efter ett eventuellt beslut att inte fortsätta förmedla allemansspar efter övergångsperiodens slut, få kungöra detta och försöka övertyga sina allemanssparande kunder om fördelarna med bankens egna sparalternativ. Utredningen menar att den föreslagna lösningen utgör en rimlig balans mellan bankernas eventuella önskemål om att avbryta allemansspar och de problem som en omedelbar avveckling skulle medföra.

Även Riksgäldskontoret kan komma att vilja avveckla allemansspar. Detta skulle då ske under samma förutsättningar som om bankerna initierar en avveckling.⁵

Riksgäldskontorets beteende kan dock skilja sig åt i fall en avveckling anses önskvärd jämfört med om bankerna drar sig ur mot Riksgäldskontorets önskan. I det senare fallet kan ju Riksgäldskontoret ha för avsikt att upprätthålla sparformen utan bankernas assistans.

4.5.1 Enstaka bank drar sig ur samarbetet

Om en enstaka bank aviserar att den vill dra sig ur förmedlingen av allemansspar efter övergångsperiodens slut, ställs spararen inför valet att fortsätta spara i allemansspar i annan bank, spara i någon annan av Riks-

⁵ I praktiken kan det vara svårt att avgöra om en avveckling initieras av Riksgäldskontoret eller av bankerna. Om bankerna och Riksgäldskontoret inte kan komma överens om en ersättning för bankernas insatser kan man knappast på objektiva grunder bestämma vilken av parterna detta beror på.

gäldskontorets upplåningsformer eller i något av de sparalternativ som den aktuella banken erbjuder.⁶

Detta fall bör inte utgöra något större bekymmer. Riksgäldskontoret bör informera spararen om bankens beslut och erbjuda spararen att flytta över sina medel till någon annan bank som fortfarande förmedlar allemansspar. En sådan överflyttning bör inte kosta spararen något då denne inte initierat förändringen. En bank som väljer att avsluta sin förmedling av allemansspar skall således inte kunna debitera en överföringsavgift.

Riksgäldskontoret kan naturligtvis, liksom alla andra aktörer, även erbjuda spararen andra sparalternativ i samband med att banken avviserar att den upphör att förmedla allemansspar. I dessa fall utgår dock den vanliga uttagsavgiften.

Alla sparare kan emellertid inte förväntas ha tömt sina allemanssparkonton vid slutdatumet. Det finns två olika alternativ att avsluta ett allemanssparkonto vid övergångstidens slut. Antingen betalar Riksgäldskontoret ut behållningen på kontot direkt till spararen eller så omvandlas allemanssparkontot till ett vanligt bankkonto och Riksgäldskontoret för över inestående medel till banken.

Ur spararens synpunkt kan det sistnämnda alternativet synas vara fördelaktigt. På så sätt får spararen ränta på sina medel medan han/hon funderar på hur medlen skall placeras/användas. Många sparare ser dessutom sannolikt allemansspar som en produkt bland alla andra i bankens produktsortiment varför en omvandling till ett vanligt bankkonto skulle anses som rimlig. Å andra sidan är det de facto Riksgäldskontoret som lånat upp medlen från spararna. Det är därmed Riksgäldskontoret som har de slutgiltiga ekonomiska förpliktelseerna gentemot spararna. Det kan inte heller uteslutas att vissa sparare av principiella eller andra skäl valt att spara just i Riksgäldskontoret. Dessa skulle kunna ha invändningar mot att banken trädde in i Riksgäldskontorets ställe utan att de godkänt ett sådant förfarande.

Mot bakgrund av att det är Riksgäldskontoret som har lånat medlen och garanterar dessa anser utredningen att Riksgäldskontoret bör återbeta den inestående behållningen direkt till spararen vid slutdatumet. Det praktiska förfarandet får banken och Riksgäldskontoret komma överens om. Ingenting hindrar att pengarna betalas in direkt till ett nytt bankkonto om spararen och banken kommer överens om detta.

⁶ Andra sparalternativ eller konsumtion står naturligtvis också till buds men de nämnda alternativen antas spegla valsituationen för de flesta sparare.

4.5.2 Alla banker drar sig ur

Om alla banker vill upphöra med förmedling av allemansspar, måste ett alternativt distributionsnät skapas eller så måste sparformen avvecklas. Det står naturligtvis Riksgäldskontoret fritt att söka finna andra distributionsvägar.

För att undvika att sparformen avvecklas skulle Riksgäldskontoret kunna driva allemansspar i egen regi. Det skulle kunna ske i liknande former som för sparande i riksgäldskonto, vilket Riksgäldskontoret driver i samarbete med Riksbanken. Utredningen ser inget principiellt hinder för att Riksgäldskontoret på egen hand – eller i samarbete med Riksbanken – svarar för allemansspar om bankerna drar sig ur. Visserligen stadgar bankrörelselagen att endast bank får bedriva inlåning från allmänheten. Men för Riksgäldskontoret bör undantag kunna göras på samma sätt som tidigare gjordes för Postverkets postgirorörelse (jämför 1 kap. 2 § tredje stycket bankrörelselagen i dess lydelse före den första mars 1994).

I enlighet med vad utredningen anför i avsnitt 4.3 bör emellertid Riksgäldskontoret inte låta allemansspar bli identiskt med vanligt banksparande då detta kan snedvrída konkurrensen på kreditmarknaden. Om Riksgäldskontoret vill driva allemansspar i egen regi efter det att lagen om allemanssparande upphört att gälla, bör regeringen i särskild förordning säkerställa att viss skillnad mot vanligt banksparande upprätthålls.

De överväganden som gjordes i föregående avsnitt gäller i allt väsentligt även om alla banker vill sluta förmedla allemansspar. Dock kvarstår inte möjligheten för spararen att flytta sin behållning på allemansspar till annan bank. Om Riksgäldskontoret väljer att ta över allemansspar i egen regi eller kan finna ett alternativt distributionsnät så kan spararen likväl erbjudas att flytta över sitt sparande. Med hjälp av autogiro från spararens vanliga bankkonto skulle sparandet kunna fortsätta i former som liknar dagens. Liksom i fallet med enstaka bank skall spararen inte belastas med överföringsavgift om möjligheten att spara i allemansspar i bank upphör samtidigt som sparformen finns kvar.

Den avgörande skillnaden mot fallet där en enstaka bank drar sig ur är att Riksgäldskontoret – i fall något effektivt alternativ till bankerna som förmedlare ej står att finna – tvingas låna upp hela den behållning på 68 miljarder kronor som i dag återfinns på allemansspar. För att undvika att belasta penning- och obligationsmarknaden med hela denna summa kan Riksgäldskontoret försöka öka den del av upplåningen som sker

direkt från hushållen via andra kanaler än allemansspar. Det gäller premieobligationer, riksgäldskonto samt eventuella nya sparformer som riktas mot hushållen.

Med tanke på att upplåningen på penning- och obligationsmarknaden endast ökade med ca 40 miljarder kronor per år i snitt under 1992-93 kan ett extra upplåningsbehov på 25-30 miljarder kronor per år under två år synas som ett besvärande beting. Detta inte minst då statens lånebehov kommer att vara betydande under flera år framöver samtidigt som finansieringen i högre grad kan förväntas ske på penning- och obligationsmarknaden än vad som varit fallet under de senaste åren.

De medel som försvinner ur allemansspar återkommer emellertid till det ekonomiska kretsloppet, företrädesvis som sparande i någon annan form. De närmaste substituten till allemansspar är bankkonto och sparande i räntefonder. Dessa sparformer kan förväntas ta över en betydande del av de medel som kommer från allemansspar vid en eventuell avveckling. Detta medför att efterfrågan på statsskuldväxlar och statsobligationer ökar från banker och fonder. Även den del som hushållen väljer att placera i andra sparformer – såsom aktier och pensionssparande – leder indirekt till att efterfrågan på statsskuldväxlar och obligationer ökar. Detta då t.ex. ett ökat aktiesparande leder till högre aktiekurser vilket föranleder omDispositioneringar hos andra placerare, vilket i sin tur ökar efterfrågan på bl.a. räntebärande papper.

Tillfälliga störningar i upplåningen kan uppstå, bl.a. på grund av att Riksgäldskontoret måste låna upp medel till återbetalningar till allemansspararna innan efterfrågan på statsskuldväxlar och obligationer ökat. Med dagens regler skulle detta problem kunna lösas genom att Riksgäldskontoret tillfälligt ökade kontokrediten i Riksbanken i avvaktan på att allemansspararnas medel skulle återkomma till marknaden i nya sparformer. Riksgäldskontorets möjligheter att låna på kontokredit i Riksbanken upphör emellertid vid kommande halvårsskifte.

Riksgäldskontoret blir därför hänvisat till att låna på marknaden. Detta kan ske genom en viss överupplåning månaderna före ett slutdatum samt genom upplåning på dagslånemarknaden i samband med utbetalningen av medel till allemansspararna.

4.5.3 Riksgäldskontoret drar sig ur

Staten har numera inte några direkta mål beträffande allemansspar. Därför bör det vara Riksgäldskontorets behov av sparformen som upplåningskanal som avgör sparformens fortbestånd. Om det visar sig att allemansspar i sin nya skepnad blir mer kostsam – genom att spararna kräver högre ränta och/eller bankerna högre ersättning – och därigenom inte blir konkurrenskraftig jämfört med Riksgäldskontorets övriga upplåningsinstrument, bör sparformen avvecklas på sikt.

Om Riksgäldskontoret på ett tidigt stadium anser att allemansspar bör avvecklas så bör detta ske på samma premisser som om bankerna initierar en avveckling. Om Riksgäldskontoret och bankerna inledningsvis kommer överens om att fortsätta med allemansspar bör det långsiktiga samarbetsavtal som då tas fram innehålla regler om hur en eventuell framtida avveckling skall gå till.

4.6 Skiss över en avveckling

Skulle allemansspar komma att avvecklas – vilket utredningen inte tar ställning till – måste två olika problem hanteras. För det första måste spararen ges en rättfärdig behandling under avvecklingsfasen. För det andra bör avvecklingen ske under stabila former så att massiva utflöden kan undvikas. Det senare är viktigt med hänsyn till statsskuldsförvaltningen och de krav på nyupplåning via andra kanaler som utflödet ger upphov till.

En rimlig väg att inleda en avveckling av en sparform är – förutom att erbjuda spararna möjligheter att flytta över sina sparmedel till andra sparformer – att stoppa inflödet genom att ta bort möjligheten till nya insättningar. För att ge Riksgäldskontoret en möjlighet att genomföra en sådan åtgärd i händelse av en avveckling föreslår utredningen att nuvarande gräns på sparandet om 2 000 kronor i månaden kompletteras med en rätt för Riksgäldskontoret att bestämma en lägre nivå på det månatliga sparandet.

I samband med ett avvecklingsbeslut skulle banker och andra aktörer på marknaden med all säkerhet komma att ge spararna en hel del information om sina egna sparalternativ. Det är därför troligt att det uppstår ett betydande intresse av att ta ut behållningen på allemansspar i anslut-

ning till att en avveckling annonseras. Det har vidare förekommit – i vilken utsträckning är dock oklart – att bankerna avstått från uttagsavgiften när kunden har satt in de uttagna medlen på någon av bankens egna sparformer. Om bankerna generellt avstår från uttagsavgiften stärks incitamentet att tömma allemansspar betydligt. Ett sådant beteende är dock i strid med lagstiftningen. Skulle det finnas ett behov av att motverka ett alltför snabbt utflöde från allemansspar har Riksgäldskontoret möjlighet att hålla en ganska hög ränta i början på en avvecklingsfas.

Nästa steg, sedan nya insättningar stoppats och utflödet stabiliseras på en acceptabel nivå, torde vara att försämra avkastningen vilket skulle ha den dubbla fördelen att upplåningskostnaden sjunker samtidigt som allt fler sparare efter hand flyttar sina sparmedel. Genom att avväga takten i räntesänkningarna torde Riksgäldskontoret ha goda möjligheter att säkerställa att utflödet blir relativt stabilt över tiden.

En kraftig sänkning av räntan under en avvecklingsfas skulle leda till att kvarvarande sparare får en icke marknadsmässig avkastning på sitt sparande. Det skulle kunna hävdas att Riksgäldskontoret inte kommer att riskera sitt rykte som låntagare genom att utsätta spararna för ett sådant beteende. Det kan dock noteras att flera banker – som trots allt verkar på en konkurrensutsatt marknad – har sparkonton som ej är öppna för nyinsättning där räntan är uppseendeväckande låg. I februari fanns det sådana konton i åtminstone en bank med en ränta på 0,75 procent, vilket kan jämföras med en ränta på uppemot 6 procent på vanliga, öppna sparkonton.

För att skydda spararna skulle man därför kunna hävda att det borde införas en begränsning i Riksgäldskontorets rätt att sätta räntan under en eventuell avvecklingsfas. Den nuvarande begränsningsregeln får anses som otillräcklig och utredningen föreslår dessutom att denna begränsning tas bort.

En begränsning i rätten att sätta räntan innebär emellertid med nödvändighet att Riksgäldskontorets handlingsutrymme påverkas. Det är samtidigt svårt att på förhand avgöra exakt var balansen mellan att skydda spararna och att skapa stabilitet i statsskuldsförvaltningen går. Det finns en risk att en begränsning skapar onödiga problem. Utredningen menar därför att det är tillfyllest att Riksgäldskontoret åläggs att i möjligaste mån tillgodose spararnas intresse under en avvecklingsfas.

Sammantaget menar utredningen att vid en eventuell avveckling av allemansspar så bör Riksgäldskontoret genom att variera räntesättningen kunna styra en sådan avveckling utan några allvarliga bieffekter för stats-

skuldsförvaltningen eller för spararna. Däremot kan avvecklingen bli kostsam om räntan måste sättas högt för att undvika alltför stora uttag i anslutning till att beslutet om en avveckling annonserats.

4.7 Uttagsavgiften

De argument rörande uttagsavgiften som fördes fram beträffande allemansfond i avsnitt 3.3 gäller i stort även för allemansspar. Speciellt kan det ur spararens synvinkel synas som orimligt att man belastas med uttagsavgift om banken – som ju erhåller avgiften – initierar avvecklingen.

Ett borttagande av uttagsavgiften vid den tidpunkt då lagen om allemanssparande upphävs skulle emellertid innebära ett mycket starkt incitament för alla sparare att inte ta ut några medel i förtid. Detta skulle sannolikt få till följd att en betydande del av behållningen, 68 miljarder kronor vid utgången av 1993, skulle finnas kvar på allemanssparkontona ända fram till sista dagen vid årsskiftet 1997/98. Ett så massivt utflöde på en och samma gång vore inte acceptabelt med hänsyn till statsskuldsförvaltningen.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att uttagsavgiften bibehålls för allemansspar så länge som denna sparform regleras av lagen. Om allemansspar fortsätter efter det att lagen om allemanssparande upphävs så utgår ingen uttagsavgift i samband med lagens avskaffande.

4.8 Effekter på hushållens sparande

En (eventuell) avveckling av en sparform som attraherat en så stor del av svenska folket till att spara så stora belopp kan tänkas få effekter på hushållens sparande.

Utredningen anser emellertid att det finns ringa anledning att förvänta sig några markanta förändringar i hushållens val mellan sparande och konsumtion om allemansspar skulle avvecklas.

För det första bestäms hushållens sparande inte av förekomsten av enskilda sparformer utan av mer fundamentala faktorer såsom inkomst- och förmögenhetsutveckling, demografiska faktorer samt pensions- och socialförsäkringssystemens utformning. Enskilda sparformer, även om de är behäftade med sparstimulanser, anses i första hand påverka sparandets

fördelning snarare än den totala nivån. Det var mot denna bakgrund som skattereformen minskade selektiva sparstimulanser och eftersträvade en mer enhetlig beskattning av kapital.

För det andra finns fullgoda sparalternativ. Vad gäller allemansspar finns riksgäldskonto, privatobligationer samt vanligt banksparande med villkor som starkt påminner om de som gäller för allemansspar.

Icke desto mindre är det möjligt att ett avvecklande av allemansspar leder till en tillfällig ökning av hushållens konsumtion. Det sker i dag sannolikt ett visst slentrianmässigt sparande genom regelbundna månatliga insättningar i allemansspar. Redan en diskussion om allemansspars framtid kan dels komma att medvetandegöra alla sparare om att sparstimulanserna är borttagna, dels uppmärksamma dem på att förändringar och en eventuell avveckling kan vara förestående. Detta kan få spararna att överväga omplaceringar av sina tillgångar och ta ut sina sparade medel ur allemansspar. Skulle allemansspar avvecklas måste de sparade medlen omplaceras. Vid tillfällen av hög likviditet är hushållen mer benägna att tillfälligtvis öka konsumtionen. Efterhand återupprättar hushållen den önskade sammansättning av sparande, konsumtion och likviditet. Några bestående effekter på sparandet är således inte att vänta.

I nuvarande konjunkturläge vore en mindre förskjutning av hushållens konsumtion över tiden närmast en fördel. Hur konjunkturläget ser ut i början av 1998 är det svårt att sia om i dag. Eventuella kortsiktiga effekter av en avveckling av allemansspar får beaktas vid utformningen av stabiliseringspolitiken mot slutet av 1997 om det blir aktuellt.

5 Övriga frågor

5.1 Bosparlån

Sparare i åldern 18-28 har enligt 26-28 §§ lagen om allemanssparande rätt att få bosparlån under vissa villkor. Ett avvecklande av denna del av lagen innebär således att spararna mister denna lånerätt.

Lånerätten infördes strax efter det att allemanssparandet introducerades. Skälen bakom införandet var att det ansågs angeläget att stimulera ungdomar till regelbundet sparande samt att underlätta för ungdomar att finansiera bosättning och anskaffande av egen bostad.

Förslaget tillkom i ett läge när kreditmarknaden var mer reglerad, bl.a. fanns en volymkontroll. Volymbegränsningarna medförde att individer och grupper med lägre inkomster och säkerhet samt utan etablerade relationer med banken tidvis hade svårt att låna. Ungdomar utgjorde en sådan grupp.

Genom att spara inom allemanssparandet skulle spararen få rätt att låna tre gånger det sparade beloppet. Lånerätten är emellertid begränsad såtillvida att spararen först måste genomgå sedvanlig kreditprövning. Någon skyldighet för bankerna att låna ut pengar stipuleras således inte i lagen. Banken har också rätt att bestämma villkoren för ett sådant lån.

Avregleringen av kreditmarknaden torde ha minskat värdet av en lånerätt likt den som lagen av allemanssparande föreskriver. För den som är kreditvärdig finns ett stort utbud av kreditgivare som inte är åsatta några volymbegränsningar. För dem som bedöms som icke kreditvärda ger lagen om allemanssparande ändå inte mycket stöd.

Det finns inga data som visar i vilken utsträckning som lånerätten inom allemanssparandet åberopats eller, vilket är viktigare, bidragit till att ett lån erhållits. Enligt Bankföreningens bedömning har lånerätten sällan åberopats och att det är andra faktorer som är avgörande för huruvida en kredit ges eller ej. Den reella effekten av lånerätten inom allemanssparandet anses av Bankföreningen ha varit försumbar. Denna bedömning styrks av att Finansinspektionen under 1993 inte fått ett enda klagomål från

någon allemanssparare som förvägrats lån. Detta är en stark indikation på att lånerätten inte utnyttjas i någon nämnvärd utsträckning.

Vad gäller de som sparar till bostad inom HSB:s⁷ regi erbjuds dessa låna till hela den del av insatsen som de inte sparat ihop (inom HSB:s regi). Detta gäller alla sparare inom HSB. Den lånerätt som finns inom allemanssparandet har därvidlag inte medfört någon fördel.

Utredningens bedömning är att lånerätten inom ramen för allemanssparandet knappast betingar något reellt värde i dagens avreglerade kreditmarknad och att den därför bör tas bort.

Av kommittédirektiven framgår att utredningen skall lämna förslag till övergångsregler på grund av de regler som i dag finns om bosparlån. Utredningen har emellertid inte funnit att det skulle finnas något behov av övergångsregler.

I sammanhanget kan det nämnas att lagen om ungdomsbosparande innefattar en lånerätt som i allt väsentligt överensstämmer med den som för närvarande återfinns i lagen om allemanssparande. Till skillnad från allemanssparandet så är sparandet inom ungdomsbosparandet fortfarande subventionerat av staten. De ursprungliga syftet med att införa en lånerätt inom allemanssparandet uppfylls således bättre inom ungdomsbosparandet i dag.

I denna fråga har samråd skett med Utredningen om ett nytt statligt premierat bosparsystem (Fi 1993:22) samt med Utredningen om ungdomars levnadsvillkor och framtidsutsikter (C 1992:07).

5.2 Bosparande i HSB och Riksbyggen

Samtidigt som lånerätten infördes i allemanssparandet så fick HSB – och sedermera även Riksbyggen – ansluta sitt bosparande för ungdomar i åldersgruppen 16-28 år till allemanssparandet. Med hänvisning till att de sparade medlen inom HSB användes som en del av rörelsekapitalet för produktion av bostäder, bl.a. avsedda för de sparande ungdomarna, så behövde de sparade medlen inte inlevereras till Riksgäldskontoret.

En grund till att bosparande infördes i allemanssparandet var att introduktionen av ett skattesubventionerat sparande riskerade att dra till

⁷ Riksbyggen har inte utnyttjat möjligheten att knyta bosparandet till allemanssparandet sedan utgången av 1989.

sig sparande från bostadssektorn. Som motprestation åtog sig HBS att lämna de ungdomar som sparar i allemanssparandet lån för anskaffande av nyproducerade bostadsrättslägenheter.

Utredningen anser att i och med att skattesubventionerna har upphört är nuvarande ordning inte längre motiverad. Utredningen kan därför inte se någon orsak att behålla de särbestämmelser om bosparande för HSB och Riksbyggen som för närvarande finns i lagen om allemanssparande.

De som sparar inom HSB har när de uppnått den övre åldersgränsen om 28 år kunnat välja mellan att överföra hela eller delar av sitt sparbelopp till allemanssparandet eller att behålla medlen i HSB:s regi. Om HSB:s inte får fortsätta att kombinera bosparande med allemanssparandet försvinner denna möjlighet. Alla – oavsett ålder – som för närvarande kombinerar bosparande med allemanssparande bör därför enligt utredningens förmenande erbjudas möjligheten att överföra sina medel på ett vanligt allemanskonto (fond eller spar) i samband med att särbestämmelserna tas bort.

5.3 Lagens ikraftträdande

Utredningen utgår ifrån att allemansspar skall finnas kvar i nuvarande form, bl.a. med bibehållen uttagsavgift. Samtidigt föreslår utredningen att ingen uttagsavgift skall utgå då allemansfonderna ombildas till vanliga värdepappersfonder. De flesta fondbolag har i dag ingen uttagsavgift på sina vanliga aktiefonder. Detta medför att den förutseende spararen i allemansspar, som funderar på att ta ut sina medel, skulle kunna föra över sin behållning på allemansspar till en allemansfond där uttagsavgiften kan förväntas försvinna och därmed undgå uttagsavgiften.

För att minska incitamentet till ett sådant beteende kan rätten till överföring tas bort några, förslagsvis tre, månader innan allemansfonderna omvandlas. Därmed införs en kursrisk som vida överstiger den reduktion i avgift som en överföring mellan spar och fond skulle kunna ge upphov till. Alternativt skulle överföringsavgiften kunna höjas kraftigt. Detta skulle dock behöva ske i god tid före omvandlingen av allemansfonderna.

Utredningen förordar det förstnämnda alternativet; att rätten till överföring tas bort tre månader före omvandlingen av allemansfonderna. Ett dylikt tillvägagångssätt behöver inte skjuta på allemansfondernas omvandling i tiden. Fondbolagen behöver en tidsutdräkt på flera månader

från tidpunkten för riksdagsbeslutet för att förbereda ombildningen och informera andelsägarna.

Med hänsyn till att en proposition skulle kunna behandlas av höstriksdagen föreslår utredningen att vissa lagändringarna träder i kraft den första januari 1995. Mot bakgrund av vad sagts ovan bör ombildningen av allemansfonder till vanliga värdepappersfonder senareläggas. Utredningen föreslår att dessa delar träder i kraft den 1 april 1995.

5.4 Övrigt

5.4.1 HSB:s och KF:s sparkassor

I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag på övergångslösningar vid en avveckling av reglerna för allemansspar på grund av den koppling som finns till sparande i HSB:s och KF:s sparkassor.

Vad gäller HSB:s bosparande har utredningen föreslagit att möjligheten att kombinera bosparande med sparande i allemansspar skall upphöra, se avsnitt 5.2. Utredningen ser emellertid inget hinder mot att KF:s sparkassa fortsätter att förmedla allemansspar. Något behov av övergångslösning finns därmed inte. Även för HSB:s sparkassa bör möjligheten att förmedla allemansspar på samma villkor som bankerna och andra sparkassor stå öppen.

Det pågår för närvarande – av Betaltjänstutredningen – en översyn av sparkassornas verksamhet. Slutsatserna från denna översyn kan komma att påverka sparkassornas roll som förmedlare av allemansspar.

5.4.2 Premiegrundande allemanssparandet

Det premiegrundande allemanssparandet infördes som ett led i utskiftningen av de förutvarande löntagarfondernas tillgångar. Denna sparform avbröts den 6 november 1992. De sparare som uppfyllt vissa villkor erhåller en sparpremie som skall föras till spararens allemansfond senast den 31 december 1994.

Eftersom överföringar mellan allemansfond och allemansspar inte tillåts från och med den första januari 1995 enligt utredningens förslag, kan de som sparar i det premiegrundande allemanssparandet komma att få en

mycket begränsad period för att göra överföring till allemansspar efter det att sparpremien erhållits. Då det premiegrundande allemanssparandet var helt inriktat på ett långsiktigt sparande i allemansfond, anser utredningen att begränsningen av spararnas möjlighet att föra över sin behållning till allemansspar inte är så avgörande att den föranleder en tidsmässig förskjutning av förändringarna i lagen om allemanssparande.

5.4.3 Individuellt pensionssparande (IPS)

Allemansfonder är en av de sparformer som är tillåtna inom IPS. Så ock vanliga värdepappersfonder. Omvandlingen av allemansfonderna till vanliga värdepappersfonder påverkar därför inte spararens valmöjligheter eller tvingar fram några omdispositioner i spararens portfölj. En viss redigering av lagtexten krävs dock i och med att allemansfonder försvinner som begrepp.

5.5 Information

Redan i början på nästa år föreslås allemansfond upphöra som egen sparform. Utredningen föreslår vidare att lagen om allemanssparande avvecklas på sikt. Samtidigt förutsätts sparformen leva vidare, om än i en något reviderad form.

Alla regelförändringar skapar ett informationsbehov. I detta fall – med en avveckling av lagstiftningen men samtidigt bestående sparformer – blir det speciellt viktigt att rätt information når spararna. Annars finns en risk för sammanblandning så att spararna tror att sparformen avvecklas och i den tron gör omdisponeringar som medför onödiga kostnader eller förluster.

Bankerna och fondbolagen måste informera sina allemansfondkunder om konsekvenserna av att fonderna ombildas till vanliga värdepappersfonder. Det gäller frågor rörande avgifter och placeringsinriktning framöver. Härutöver får nog tillfället anses som lämpligt för allmänna marknadsföringsinsatser från bankernas och fondbolagens sida.

Det finns därutöver ett behov av en objektiv information om de förändringar som föreslås för allemanssparandet. Utredningen anser att Riksgäldskontoret som ansvarig för administrationen av allemanssparan-

det bör svara för informationsinsatserna inom detta område. Eftersom även bankerna kan förväntas genomföra egna informationsinsatser bör Riksgäldskontoret samverka med bankerna så att resurserna utnyttjas så effektivt som möjligt.

Det finns, menar utredningen, ingen anledning att redan nu ta några beslut om medel för information om vad som händer när lagen om allemanssparande slutligen avvecklas vid utgången av 1997. Denna fråga kan behandlas vid en senare tidpunkt när det står klart om allemansspar kommer att fortleva på längre sikt eller ej.

Däremot bör Riksgäldskontoret i samband med ett riksdagsbeslut om förändringar i allemanssparandet tillföras medel för information om de regelförändringar som inträffar i början av 1995. Tidigare informationsinsatser i samband med förändringar i skattesparandet och allemanssparandet har kostat 5-6 miljoner kronor i dåvarande penningvärde. Utredningen menar att informationsbehovet är större vid detta tillfälle, framför allt med tanke på risken för sammanblandning av vad som händer med lagen och vad som sker med sparformen. Utredningen rekommenderar därför att Riksgäldskontoret erhåller ett extra anslag om 10 miljoner kronor för att informera om förändringarna i allemanssparandet.

6 Specialmotivering

6.1 Lagen om allemanssparande

Utredningens förslag förändrar lagen vid tre tidpunkter: dels den 1 januari 1995 då bl.a. banden mellan allemansspar och allemansfond bryts och dessutom reglerna om bosparlån upphävs, dels den 1 april 1995 då paragraferna som reglerar allemansfonderna inklusive de företagsanknutna upphävs liksom bestämmelserna rörande bosparande i HSB och Riksbyggen försvinner samt dels den 31 december 1997 då lagen i sin helhet upphävs.

3 §

I första stycket bör kravet att det är en bank som förmedlar allemanssparandet kvarstå. Däremot finns ej skäl att utestänga utländska banker verksamma i Sverige. Första styckets sista mening omformuleras den 1 januari 1995 när möjligheten att flytta medel mellan allemansspar och allemansfond upphör. Däremot kvarstår spararnas möjligheter att inom allemansspar respektive allemansfond flytta sina sparmedel. För det fall någon bank upphör att förmedla allemansspar erbjuds sparare i sådan bank att flytta sina sparmedel till allemansparkonto i annan bank utan att de då drabbas av någon överföringsavgift. Paragrafens tredje stycke omformuleras den 1 januari 1995 på grund av att bestämmelser till vilket stycket hänvisar förändras. Fjärde stycket upphävs först den 1 april 1995, eftersom bosparare har möjlighet att fram till dess flytta över sparmedlen till allemanssparkonto eller allemansfond.

4 §

I enlighet med vad som anförts i den allmänna motiveringen avsnitt 4.3 finns skäl att behålla insättningsbegränsningen om 2 000 kronor per

månad och samtidigt möjliggöra för regeringen att till Riksgäldskontoret skall kunna överlåta rätten att besluta om en sänkning av beloppet. Denna förändring genomförs först den 1 april 1995 eftersom bestämmelsen omfattar även allemansfonderna.

6 §

När lagens bestämmelser om allemansfonderna upphävs den 1 april 1995 skall spararna inte drabbas av några uttagsavgifter, se avsnitt 3.3. Däremot finns uttagsavgiften kvar i allemansspar. Det innebär att om Riksgäldskontoret inte har för avsikt att fortsätta allemansspar sedan lagen upphävts får de sparare som har kvar medel i allemansspar den 31 december 1997 betala en uttagsavgift enligt de nuvarande bestämmelserna, se avsnitt 4,7. Om allemansspar fortsätter i någon form efter 1997 utgår emellertid ingen sådan avgift i samband med att lagen upphävs.

8 §

Genom att det inte längre finns kvar några särskilda skattesubventioner för allemanssparandet finns det inte heller anledning särbehandla sparformen genom att hindra överlåtelse och pantsättning. Sparande på allemanssparkonto bör kunna överlåtas och pantsättas på sätt som gäller för vanliga bankkonton. Därför kan paragrafens första och tredje stycke upphävas den 1 januari 1995.

10-18 §§

Paragraferna reglerar allemansfonderna och upphävs den 1 april 1995. Dessa fonder regleras herefter av lagen om värdepappersfonder. De nuvarande allemansfonderna kommer att tillåtas att under en övergångstid av ett år, dvs. enligt förslaget till den 1 april 1996, beredas möjlighet att anpassa innehavet av värdepapper till de för dem nya placeringsbestämmelserna i lagen om värdepappersfonder. Bestämmelsen om utdelning till ideella ändamål enligt 18 § tredje stycket omformuleras och flyttas till lagen om värdepappersfonder.

19-23 §§

Bestämmelserna reglerar de företagsanknutna allemansfonderna och upphävs den 1 april 1995. De fonder som före detta datum har inlämnat en ansökan om ombildning till nationella fonder till Finansinspektionen kommer att regleras av de nuvarande bestämmelserna under den tid tillståndsprövningen pågår, se avsnitt 3.8.2.

24 och 25 §§

I dessa paragrafer regleras bosparandet, som upphävs den 1 april 1995. Under perioden den 1 januari 1995 till den 31 mars 1995 äger bosparare rätt att överföra hela eller del av sparandet till allemanssparkonto eller allemansfond. Därför omformuleras 25 § den 1 januari 1995.

6.2 Lagen om värdepappersfonder

6 a §

Denna paragraf införs för att säkerställa fondandelsägarnas inflytande i fondbolaget, se avsnitt 3.5.

9 a §

En ny paragraf, som hämtats från 18 § tredje stycket lagen om allemanssparande, införs för att klargöra ett förhållande som redan i dag råder, nämligen att även vanliga värdepappersfonder i sina fondbestämmelser kan ange att utdelning skall ske till ideellt ändamål.

6.3 Övriga lagändringar

Utredningens förslag föranleder en rad följdändringar i lagar och förordningar, bl.a. i lagen om ungdomsbosparande, lagen om arvsskatt

och gåvoskatt, lagen om statlig inkomstskatt, lagen om individuellt pensionssparande och lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter.

Kommittédirektiv

Översyn av allemanssparandet

Dir. 1993:128

Beslut vid regeringssammanträde 1993-12-02

Statsrådet Lundgren anför.

Mitt förslag

Allemanssparande kan ske genom insättningar på inlåningskonto i bank och vissa andra institut (allemansspar) och genom köp av andelar i allemansfonder. Skattelättnaderna för inlåning på allemanssparkonto har slopats fr.o.m. år 1993. Regeringen har nyligen förelagt riksdagen förslag om att den skattemässiga särbehandlingen av sparande i allemansfonder skall upphöra.

När skattegynnandet av allemanssparandet helt försvinner bortfaller det egentliga skälet för att ha kvar de särskilda spar- och placeringsregler som finns i lagen om allemanssparande.

Jag föreslår därför att en särskild utredare tillkallas med uppdrag att lägga fram förslag om hur en avveckling av dessa bestämmelser bör genomföras. Utredningsuppdraget omfattar såväl allemansspar som sparande i allemansfond. Utgångspunkten vad gäller avvecklingen av de särskilda reglerna som gäller för allemansspar är att den bör ske på ett sådant sätt att inte ett massivt utflöde av sparmedel framkallas och att spararna inte drabbas av några rättsförluster. Utredaren skall utgå från att reglerna för allemansfonderna helt integreras med dem som gäller för vanliga värdepappersfonder.

Bakgrund

De regler som är av betydelse för allemanssparandet återfinns i lagen (1983:890) om allemanssparande, lagen (1990:1114) om värdepappersfonder och lagen (1988:847) om skattelättnader för allemanssparande. Sparformen infördes den 1 april 1984 (prop. 1983/84:30, bet. 1983/84: FiU13, rskr. 1983/84:32) och ersatte då det s.k. skattesparsystemet.

Allemanssparande kan ske på allemanssparkonto i bank och vissa andra institut (allemansspar) och i högst två allemansfonder där de sparade medlen placeras i aktier och andra värdepapper. Räntan på allemansspar och värdestegringen i allemansfond var ursprungligen skattefria, men i samband med skattereformen 1990 infördes fr.o.m. inkomståret 1991 en begränsad skatteplikt beträffande ränte-, reavinst- och utdelningsinkomster. Innebörden är att 20 procent av räntan, vinsten resp. utdelningen tas upp till beskattning (prop. 1989/90:110, bet. 1989/90:SkU30, rskr. 1989/90:356). På motsvarande sätt begränsades avdragsgrundande reaförlust på fondandelar.

Som en del i uppgörelsen mellan regeringen och socialdemokraterna under hösten 1992 om åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin beslöts att de särskilda skattelättnader som gällt för inlåning på allemanssparkonto skulle slopas med verkan fr.o.m. år 1993 (prop. 1992/93:50 bil. 5, bet. 1992/93:FiU1 och 1992/93:SkU18, rskr. 1992/93:158, SFS 1992:1488). För detta sparande gäller därför numera den allmänna kapitalskattesatsen på 30 %. Beskattningen av försäljningsvinster och utdelning på andelar i allemansfonder ändrades dock inte vid detta tillfälle. Regeringen aviserade emellertid att ett slopande av förmånsbehandlingen av fondsparandet skulle kunna komma under prövning i framtiden (prop. 1992/93:50 bil. 5 s. 3).

I propositionen Fortsatt reformering av företagsbeskattningen tas frågan om beskattning av allemansfondssparandet upp på nytt (prop. 1993/94:50 s. 204 och 205). Regeringens förslag innebär att de särskilda skattelättnaderna för detta sparande skall upphöra fr.o.m. år 1994. Förslaget lämnas mot bakgrund av att regeringen i propositionen föreslår att den s.k. ekonomiska dubbelbeskattningen skall lindras.

När särregleringen på skatteområdet upphör bortfaller det egentliga skälet för att ha kvar de särskilda spar- och placeringsregler som finns i lagen om allemanssparande. Som påpekas i propositionen bör emellertid en avveckling av dessa regler, bl.a. med hänsyn till placeringsreglernas inverkan på värdepappersmarknaden, föregås av en översyn.

Sparandets syfte och inriktning

Det främsta skälet till att allemanssparandet infördes var att det bedömdes som angeläget att på bred bas öka hushållens sparande (prop. 1983/84:30 s. 20 och 21). Vidare ansågs det önskvärt att hushållen – med tanke på det stora statliga budgetunderskottet – medverkade i den direkta statsupplåningen i större utsträckning än vad som dittills varit fallet. Dessutom bedömdes att hushållen genom sparande i allemansfonder skulle kunna spela en viktig roll när det gällde att tillgodose näringslivets behov av riskkapital.

Intresset för allemanssparandet har varit stort ända sedan sparformen infördes. Under de första åren skedde merparten av sparandet i allemansspar men under senare år har allemansfonderna vunnit i popularitet.

Regelverket som styr sparformen har ändrats flera gånger under årens lopp. Således har bl.a. det högsta tillåtna sparbeloppet per månad höjts flera gånger; maximibeloppet uppgår för närvarande till 2 000 kronor. Vidare har ändringar skett vid några tillfällen i fråga om gränsen för högsta tillåtna antal andelsägare i en allemansfond. Gränsen togs sedan bort i samband med införandet av det premiegrundande allemanssparandet den 1 juli 1992 (se prop. 1991/92:92 s. 26). Vid samma tidpunkt togs även maximigränsen för de samlade nettoinsättningarna bort.

Förslag om genomgripande ändringar i allemansfondernas placeringsregler lades fram i en promemoria som upprättats inom Finansdepartementet under 1991 (Ds 1991:7 Nya placeringsregler för allemansfonder).

Inlåning på allemanssparkonto (allemansspar)

Riksgäldskontoret är den myndighet som ansvarar för administration och kontroll av allemanssparandet och som sluter avtal med de institut som förmedlar sparformen. Samtliga svenska banker samt KF:s och HSB:s sparkassor har träffat avtal med Riksgäldskontoret om medverkan i allemanssparandet. För sin medverkan i sparandet får instituten ersättning från staten.

Sparande sker på allemanssparkonton som förs av de banker och andra institut som är anslutna till sparformen. Sparmedlen överförs sedan från instituten till Riksgäldskontoret. Enligt de avtal som finns mellan Riksgäldskontoret och de institut som förmedlar sparandet svarar instituten

gentemot spararna (kontohavarna) för de ekonomiska förpliktelser som institutet får till följd av sparandet. Riksgäldskontoret garanterar dock gentemot spararna de förpliktelser som instituten har när det gäller kapitalbelopp och räntor. Garantin gentemot spararna gäller så länge dessa har medel inestående på ett allemanssparkonto.

På de medel som sätts in på ett allemanssparkonto lämnas en årlig ränta som får understiga gällande diskonto med högst 3 procentenheter. Räntan bestäms av Riksgäldskontoret. Den är för närvarande 7 %. Behållningen på allemansspar uppgick i slutet av september 1993 till ca 66 miljarder kronor fördelat på ca 1,7 miljoner konton.

Till sparformen är kopplad en möjlighet för ungdomar att erhålla bosparlån till och med det år de fyller 28 år. De banker som förmedlar allemanssparande är under vissa förutsättningar skyldiga att lämna ungdomar lån till bosättning eller köp av bostad.

I samband med att bestämmelserna om bosparlån knöts till allemanssparandet (prop. 1984/85:51) fick även HSB möjlighet att delta i denna form av allemanssparande. Vid sådant bosparande sker ingen överföring till Riksgäldskontoret av insatta medel. Senare har även Riksbyggen fått möjlighet att anordna bosparande inom allemanssparandet.

Allemansspar är en viktig del av Riksgäldskontorets upplåning. De 66 miljarder kronor som för närvarande finns inom allemansspar utgör ungefär 10 % av statens totala skuld i svenska kronor. Principen för denna upplåning har under senare år varit att räntan skall sättas så, att nettokostnaderna för upplåningen är lägre än för motsvarande upplåning på penning- och obligationsmarknaden. Samtidigt måste räntan på allemansspar utgöra ett konkurrenskraftigt alternativ till det långsiktiga banksparandet för att kunna attrahera spararna.

Sparande i allemansfond

Sparande i allemansfonder har blivit mycket populärt. Antalet konton var vid utgången av september 1993 drygt två miljoner och sparat belopp (ackumulerade insättningar, netto) uppgick till ca 36 miljarder kronor.

Allemansfonderna är avsedda för sparande huvudsakligen i svenska aktier och andra svenska värdepapper. För allemansfondernas verksamhet gäller bestämmelserna i lagen om värdepappersfonder utom i de avseenden särskilda regler finns i lagen om allemanssparande.

Allemansfonderna skiljer sig från vanliga värdepappersfonder bl.a. på så sätt att placeringsbestämmelserna är snävare. De gällande placeringsbestämmelserna för allemansfonderna innebär att en fonds medel till minst 70 % skall vara placerade i svenska aktier och aktierelaterade instrument. Upp till 25 % av fondförmögenheten får placeras i räntebärande värdepapper utgivna av svenska emittenter och upp till 5 % får placeras i andelar i andra värdepappersfonder.

Skillnader föreligger också i förhållande till vanliga värdepappersfonder bl.a. när det gäller möjligheterna för andelsägarna att förfoga över fondandelarna och att få representation i fondbolagets styrelse. I styrelsen för ett fondbolag som förvaltar en allemansfond skall enligt lag majoriteten av ledamöterna, däribland ordföranden, utses av en fondandelsägarstämma. Det lagbundna kravet på att andelsägarna skall vara representerade i fondbolagets styrelse togs bort för övriga värdepappersfonder i samband med att den nya lagstiftningen om värdepappersfonder trädde i kraft den 1 januari 1991. I fondbestämmelserna kan dock regler tas in som tillförsäkrar andelsägarna sådant inflytande.

Särregleringen av allemansfonderna har gradvis minskat. Allemansfonderna har fr.o.m. 1993 fått möjlighet att placera 5 % av sina medel i andra värdepappersfonder och att utnyttja optioner och terminer eller liknande finansiella instrument i syfte att effektivisera förvaltningen av fondens tillgångar eller skydda dem mot valutakursförluster eller andra risker. Till grund för dessa ändringar låg den tidigare omnämnda departementspromemorian Nya placeringsregler för allemansfonderna. I promemorian förordades att allemansfonderna skulle få samma placeringsbestämmelser som vanliga värdepappersfonder; vid remissbehandlingen av promemorian mottogs förslagen över lag väl av remissinstanserna. En så genomgripande förändring av placeringsbestämmelserna ansåg regeringen – mot bakgrund av den rådande oron på de finansiella marknaderna – emellertid vara olämplig att genomföra vid denna tidpunkt (hösten 1992). Framför allt befarades att förändringen kunde leda till negativa konsekvenser för den svenska aktiemarknaden. Vidare beaktades att både Riksgäldskontoret och Riksbanken i remissvaren ställt sig negativa till en utvidgning av allemansfondernas möjlighet att placera i räntebärande instrument, så länge sparandet i dessa fonder var skattegynnadt. I proposition uttalades även att särregleringen av allemansfonderna i förhållande till vanliga värdepappersfonder på sikt bör upphöra (prop. 1992/93:90 s. 61).

Företagsanknutna allemansfonder

En speciell typ av allemansfonder utgör de företagsanknutna allemansfonderna. Dessa fonder är avsedda för anställda i ett visst aktiebolag eller inom en viss koncern. Möjligheten att bilda företagsanknutna fonder infördes vid årsskiftet 1980/81 genom ändringar i lagen om aktiesparfonder. För de företagsanknutna fonderna gäller vissa specialbestämmelser i lagen om allemanssparande. Orsaken till att dessa fonder särreglerades var att de generella reglerna om riskspridning hindrar att sparandet sker helt eller huvudsakligen i det företag där spararen är anställd. För de företagsanknutna fonderna gäller att minst 25 % av fondtillgångarna skall placeras i värdepapper utgivna av det företag (moderbolag) i vilket de som tillskjuter kapital till fonden är anställda eller – om bolaget ingår som moderbolag i en koncern – i vars dotterbolag de är anställda.

Utredningsuppdraget

Mot bakgrund av att regeringen föreslagit att den skattemässiga särbehandlingen av allemanssparandet helt skall upphöra försvinner huvudargumentet för att ha särskilda spar- och placeringsregler för denna sparform. Därför bör en särskild utredare tillkallas för att med inriktning på en slutlig avveckling av de särskilda reglerna för sparformen överväga hur en sådan lämpligast bör genomföras.

En avveckling av reglerna för allemanssparandet skall emellertid inte ses endast i ljuset av att sparformens skattegynnade ställning försvinner. Av intresse är också att hushållens benägenhet att spara ökat avsevärt sedan allemanssparandet introducerades. Förklaringen till hushållens förändrade sparbeteende står bl.a. att finna i de förändringar som skedde i fråga om beskattningen av kapital i samband med skattereformen och den avtagande inflationen. Dessa faktorer har gjort sparandet mer lönsamt. Villkoren för sparande kommer dessutom att förbättras ytterligare när beskattningen av kapitalinkomster sänks om drygt ett år. Riksdagen beslöt redan under hösten 1991 att skattesatsen för kapitalinkomster skall sänkas från nuvarande 30 % till 25 % (prop. 1991/92:60, bet. 1991/92:SkU10, rskr. 1991/92:97). Till följd av uppgörelsen med socialdemokraterna förra hösten trädde inte sänkningen i kraft som bestämts år 1993 utan sköts upp två år till år 1995 (prop. 1992/93:50 bil. 5, bet. 1992/93:FiU01).

Utredningsuppdraget omfattar båda sparformerna inom allemanssparandet.

Utredaren skall när det gäller allemansspar utforma sitt förslag med utgångspunkt i att avvecklingen av de särskilda reglerna om sparande inte framkallar ett stort utflöde av sparmedel. Detta är av vikt för Riksgäldskontorets behov av stabilitet i statsskuldsförvaltningen och med hänsyn till spararna. Det är givetvis ingenting som hindrar att Riksgäldskontoret – i den mån detta är kostnadseffektivt – även på lång sikt fortsätter sin upplåning från hushållen via bank. Den ram som lagstiftningen om allemanssparandet hittills utgjort får då ersättas med reglering genom avtal.

Utredaren skall överväga hur avvecklingen av reglerna om allemansspar tekniskt skall gå till. De nuvarande reglerna skapar en juridisk grund för förhållandet mellan spararna, de institut som förmedlar sparandet och Riksgäldskontoret. Vid en avveckling av lagen om allemanssparande får det självfallet inte uppkomma oklarheter om vad som rättsligt sett gäller beträffande sparmedlen. Utredaren skall presentera förslag om vad som bör gälla då de nuvarande reglerna avskaffas. Utredaren är fri att pröva såväl en lösning via lagstiftning som en lösning som helt eller delvis bygger på avtal mellan instituten och Riksgäldskontoret.

Utredaren skall lämna förslag om vilka övergångslösningar som behövs vid en avveckling av reglerna om allemansspar på grund av de regler som i dag finns om s.k. bosparlån och den koppling som finns till sparandet i HSB:s resp. KF:s sparkassor.

När det gäller sparandet i allemansfond skall utredaren analysera konsekvenserna av att de specialregler som för närvarande gäller för dessa fonder tas bort. Om utredaren finner att särskilda övergångsarrangemang behövs vid en integrering med regelsystemet för de vanliga värdepappersfonderna skall han föreslå sådana. En särlösning kan därvid behövas för de företagsanknutna fonderna.

Utredaren bör särskilt uppmärksamma de skillnader i fråga om andelsägarinflytande som föreligger mellan allemansfonder och vanliga värdepappersfonder. Sker en anpassning för allemansfondernas del till de regler som i dag gäller för vanliga värdepappersfonder, förlorar andelsägarna den lagstadgade möjligheten att vara representerade i fondbolagens styrelser.

Vissa andra sparformer är kopplade till reglerna om allemanssparande. Så är fallet med det premiegrundande allemanssparandet (prop. 1991/92: 92, bet. 1991/92:FiU21, SFS 1992:689, SFS 1993:175) och det individuella pensionssparandet som träder i kraft kommande årsskifte (prop.

1992/93:187, bet. 1992/93:SkU31, rskr. 1992/93:359, SFS 1993:931). I uppdraget ingår även att överväga de ändringar som kan vara nödvändiga att göra beträffande reglerna för dessa sparformer. Finner utredaren att de nu behandlade frågorna kräver ny lagstiftning eller ändringar i den nuvarande, skall han lägga fram författningsförslag.

Samråd och ramar för arbetet

I sitt arbete bör utredaren beakta arbetet inom Utredningen om ett nytt statligt premierat bosparsystem (dir. 1993:116) samt Betaltjänstutredningen (Fi 1992:14) vad avser KF:s och HSB:s sparkassors koppling till allemanssparandet. Utredaren bör vidare beakta arbetet inom utredningen om ungdomars levnadsvillkor och framtidsutsikter (C 1992:07).

För utredaren gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5), beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43) och om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50).

Utredarens arbete bör bedrivas skyndsamt och redovisas före utgången av mars 1994.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra frågor om allemanssparandet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförfordningen (1976:119) – med uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen som rör allemanssparandet,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertutpsatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdesskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfunden. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
45. Grunden för livslångt lärande. U.
46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
49. Utrikessekreteressen. Ju.
50. Allemanssparandet – en översyn. Fi.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv.
Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekretessen. [49]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati
+ bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefsskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.
Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B.
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdesskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allemanssparandet – en översyn. [50]

Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandels betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andes stämma – och andras.
Kulturpolitik och internationalisering. [35]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfunden. [42]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark.
Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]
Miljö och fysisk planering. [36]
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]

