

Kapitalbildningen

I anslutning till en analys av Meidnerfonderna lägger Carl Leissner, en av moderaternas specialister på ägardemokratins problem, fram ett annat förslag. Också detta avser ett fondsystem men skiljer sig från Meidnerfonderna bl a genom att de föreslagna personfonderna inte skall förvaltas av LO utan i princip av alla offentliga kreditinstitut i landet. Medan Meidnerfonderna resulterar i att företagen överförs i LO:s ägo, alltså en konfiskation, skall personfonderna befrämja ägandespridning och därtill en jämnare förmögenhetsfördelning. Personfonderna kan dessutom ingå som en del i ett allmänt personligt sparfrämjandesystem.

Personer som bör veta vad de talar om har framhållit att den svenska debatten om löntagarfonder och vad därmed sammanhänger tog fart först sedan Rudolf Meidners utredning i frågan publicerades sommaren 1975. I Sverige hade tidigare, liksom i Norge och Finland, enbart de konservativa deltagit i den debatt om förmögenhetsägandet som länge pågått på kontinenten och berört Västtyskland, Holland, Österrike, Danmark, Frankrike och andra länder. De andra svenska partierna liksom också intresseorganisationerna var därför ideologiskt oförberedda när de drabbades av debatten om anställdas kapitaldelaktighet. En som i vart fall inte var oförberedd var Rudolf Meidner själv, som vid det laget sysslade med fondproblematiken i vid pass ett par decennier bl a som ordförande i den arbetsgrupp som hade till uppgift att till 1961 års LO-kongress framlägga en skrift om fackföreningsrörelsens inställning till näringslivets strukturfrågor. Den fick titeln "Samordnad näringspolitik".

Meidnerrapporten 1976 har egentligen tre författare – Rudolf Meidner, Anna Hedborg och Gunnar Fond – och kallas i slutversionen "Kollektiv kapitalbildning genom löntagarfonder – Rapport till LO-kongressen 1976". Det är ovedersägligen ett synnerligen välskrivet aktstycke. Stilen är klar och lättläst, framställningen medryckande och suggestiv. Den som saknar förkunskaper i ämnet och läser utan förutfattade meningar kan knappast undgå att bli övertygad om att vad LO vill är det enda rätta. Det är alltså ingen utredning det är fråga om, där man kyligt redovisar för och emot, utan en mycket skickligt hopkommen program-

och propagandaskrift. Men under läsningen har man kanske också anledning att påminna sig att rapporten utgjorde ett beslutsunderlag för den senaste LO-kongressen. Man kan fråga sig hur beslutsfattandet tillgår inom fackföreningsrörelsen och om det är fullständigt riskfritt att överföra det avgörande ägarinflytandet i våra 4 000 största företag till ett LO-dominerat löntagarkollektiv.

Meidners förslag till löntagarfonder har som sagt givit upphov till en livlig debatt. Innan vi försöker bidra med något inlägg kan det vara lämpligt att ge några korta data om förslaget tillkomst och huvudsakliga innehåll.

1971 års LO-kongress beslöt med anledning av ett antal vid kongressen framförda motioner att uppdraga åt landssekreterariatet att låta utreda "frågan om branschfonder och annan fondbildning av vinster och löntagarnas sparande för kapitalinsatser i företagen". I den av arbetsgruppen avgivna rapporten förklaras att tre mål finns angivna för utredningsuppdraget,

"att komplettera den solidariska lönepolitiken,

att motverka den förmögenhetskoncentration, som följer med industrins självfinansiering, och

att öka löntagarnas inflytande över den ekonomiska processen."

Arbetsgruppen publicerade i augusti 1975 en förhandsrapport med titeln "Löntagarfonder", som tillsammans med annat material låg till grund för en studiekampanj bland LO:s medlemmar. Enligt rapporten har resultatet av kampanjen avsevärt påverkat utformningen av den slutliga rapporten.

Fondsystemet

Det allt överskuggande utbytet av utredningsarbetet är upptäckten av en metod att lagstiftningsvägen – sakta men säkert och utan att tillgripa formell konfiskation – överföra det avgörande ägarinflytandet i aktiebolagen till ett löntagarkollektiv. Instrumentet för att genomföra denna förändring är de riktade fondemissionerna. Varje aktiebolag skall åläggas att årligen genomföra en fondemission på så sätt att viss del av vinsten – vanligen nämns 10 procent – överförs till aktiekapitalet och att motsvarande aktier överlämnas till löntagarkollektivet.

Alla företag över en viss storleksgräns skall ingå i fondsystemet. LO har ännu inte bestämt om gränsen skall gå vid 50 eller 100 anställda. Offentligtägda och konsumentkooperativa företag skall stå utanför systemet. Även vissa andra undantag nämns. Enligt rapporten kommer drygt 4 000 företag med drygt 1,5 milj anställda att omfattas av systemet, om storleksgränsen sätts vid 50 anställda.

Löntagarkollektivets ägarbefogenheter utövas på tre olika vägar. En central fond med företrädare för alla fackförbund – den sk utjämningsfonden – skall äga aktierna och uppbära avkastningen samt fördela den på olika ändamål (utbildning, forskning etc). Rätten att utse företrädare på bolagsstämma skall för de första 20 procenten som utjämningsfonden äger i ett företag delegeras till de lokala fackklubbarna (tillhörande förbund i LO, TCO, SACO/SR) och för överskjutande del till de sk branschfonderna, som i övrigt skall ha vissa samordningsfunktioner. Termen löntagarkollektiv har alltså

olika innebörd i olika sammanhang.

Det är många olika reflexioner som tränger sig på när man tar del av rapporten och försöker sätta sig in i förslagen och deras konsekvenser. Från icke socialistiskt håll torde man kunna instämma i att en jämnare förmögenhetsfördelning måste eftersträvas och att näringslivets självfinansiering från denna synpunkt utgör ett särskilt svårbehandlat problem. Däremot torde man inte vara benägen att lösa fördelningsproblemet enbart genom ökat kollektivt ägande och inte heller att godta den koncentration av den ekonomiska makten, som förslaget om löntagarfonder innebär.

Ställer man frågan om det finns något alternativ till löntagarfonderna, ett alternativ som möjliggör personlig delaktighet i förmögenhetstillväxten, bör man först erinra sig att en av uppgifterna för Meidner och hans medarbetare var att finna en metod att motverka den förmögenhetskoncentration som följer med industrins självfinansiering. När utredarna studerade frågan fann de att de tvingades godta både vinster och självfinansiering som nödvändiga drag i en växande ekonomi. De föreslog därför att löntagarna genom successiva vinstavsättningar till av löntagarna ägda och förvaldade fonder skulle få del i den genom självfinansiering inom företagen uppkommande förmögenhetstillväxten.

Man bör vidare erinra sig att mycket bestämda invändningar rests mot individuella andelar: Den som hörde ett radioinslag från LO-kongressen 1976 minns kanske att där förekom ett antal korta intervjuer med deltagare i den då nys avslutade studiekampan-

jen, vars huvudsakliga underlag utgjordes av den i augusti 1975 framlagda förhandsrapporten "Löntagarfonder". Vid direkt fråga ställde sig de intervjuade genomgående negativa till individuella andelar – i regel med hänvisning till att det bara skulle leda till inflation.

Vad Meidner föreslår kan med fog betecknas som en förmögenhetsreform. Men det är bara en partiell reform, vilket Meidner själv är medveten om:

"Detta problem (att hejda den förmögenhetskoncentration till traditionella ägargrupper, som är en oundviklig följd av industrins självfinansiering) är visserligen blott en mindre del av den ojämna förmögenhetsfördelningen i Sverige men en del, där ojämnheten är speciellt iögonfallande och får stor strategisk betydelse."

Fondernas uppbyggnad

Innan vi går vidare kan det vara skäl att upprepa hur uppbyggnaden av löntagarfonderna tänkes gå till. Först överförs en del av bolagets vinst till dess aktiekapital, och sedan överlämnas däremot svarande aktier till utjämningsfonden. Året därpå får fonden dels avkastning på de aktier den innehaft ett år och dels ett antal nya aktier osv.

Genom sin lösning vinner Meidner flera fördelar. Han kan för det första avvisa varje beskyllning för att försämra bolagets ekonomiska ställning. Inte ett öre tas ut ur bolaget utöver den av bolagsstämman fastställda utdelningen. Att förslaget innebär en försämring för övriga aktieägare är en annan sak.

Meidner kan vidare prestera ett fullgott skäl för att fonderna skall vara kollektiva. Vad fonderna tar emot är kapitaltillgångar, som man inte kan låta gå vidare med risk att de omsätts i privat konsumtion. För det tredje uppnår Meidner ökat löntagarinflytande över ekonomin, vartill kommer att den solidariska lönepolitiken kompletteras. Med hans modell tillgodoses tre olika önskemål genom en och samma lösning. Detta kan visa sig vara både en styrka och en svaghet.

Det finns ytterligare ett par förhållanden som är värda att beakta när det gäller att överväga en förmögenhetsreform. För det första har vi under efterkrigstiden genomfört ett antal stora sociala reformer. De har genomgående utmärkts av dels långtgående social utjämning och dels höjning av det stora flertalets standard. Det skulle vara anmärkningsvärt om vi nu skulle genomföra en stor förmögenhetsreform där detta mönster inte återfanns. Det skulle kunna uppfattas som tecken på att vi stode i begrepp att byta ut välfärdsekonomin mot något annat.

För det andra är det med hänsyn till den samhällsekonomiska balansen mycket angeläget att inte bara löntagare utan alla medborgare i större utsträckning tar ut sin standardökning i form av höjd förmögenhetsstandard. Det senaste året har ekonomer och politiker ständigt återkommit till nödvändigheten att strama åt den privata konsumtionen. Det förefaller logiskt att det borde vara lättare att åstadkomma en sådan åstramning genom metoder som innebure att man, i stället för att beskära medborgarnas konsumtionsutrymme skattevägen, förmådde dem till frivilliga begränsningar i utbyte

mot ett tillskott till deras sparkapital.

Slutligen är möjligheten av en näringspolitisk överbyggnad, som – även om den är öppen för insyn – är undandragen samhällets avgöranden, en omständighet som påverkar bedömningen.

Sparfrämjandet

Frågan huruvida ett allmänt sparfrämjandesystem kan vara ett alternativ till LO-fonderna har hittills inte ägnats större allmänt intresse. Däremot har det talats rätt mycket om fonder med individuell anknytning e.d. Det borde dock inte vara ogörligt att utforma ett förhållandevis enkelt, överskådligt och fördelningspolitiskt acceptabelt sparfrämjandesystem, som uppammar personligt sparande och befördrar jämnare förmögenhetsfördelning. Utformningen måste dock i vissa avseenden komma att skilja sig från den för sådana system traditionella. I det följande görs ett försök att skissera en ny modell av ett sparfrämjandesystem.

Den tänkta modellen innebär i princip att fysiska personer under vissa förutsättningar får skattelindring enligt principen för uppskjuten skatt för avsättning till vad man skulle kunna kalla investeringsfond för fysiska personer (fortsättningsvis för korthets skull kallade personfonder). Medel som avsätts till personfonder får i princip placeras i alla slags kapitaltillgångar. Det förutsätts att systemet är frivilligt och att var och en får bestämma sitt sparande inom givna ramar. Om medel uttages från en fond skall de återföras till beskattning.

Den föreslagna modellen skiljer sig från vanligen förekommande sparfrämjandesystem bl a på det sättet att skattebefrielsen aldrig blir definitiv. Man kan också uttrycka det så att den sk spärretiden är obegränsad. Skulle modellen till äventyrs en gång förverkligas, skulle personfond eller behållning i personfond sannolikt bli betraktad som ett särskilt slag av kapitaltillgång. Om man inför skattefrihet för avsättning till personfond och beskattar uttag innebär det på sätt och vis att man i begränsad omfattning övergår från inkomst- till utgiftsskatt. I den mån det här är fråga om en innovation, berättigas den av behovet av reformer på förmögenhetsområdet.

Den obegränsade spärretiden jämte de kontrollmöjligheter som modellen inrymmer reducerar avsevärt betänkligheterna mot att medge skattefrihet för avsättning till personfond. Ett motiv för skattefrihet är att vid given konsumtionsbegränsning det belopp som kan avsättas till sparande blir större vid skattefrihet än vid ett system med sparpremier. Det förefaller sannolikt att sparverksamheten ter sig intressantare om den kan bedrivas i större skala. Ett annat motiv för skattefrihet är att företagare och kapitalägare torde ha större möjligheter än personer med inkomst enbart av tjänst att utnyttja skattemässigt fördelaktiga sparformer. Även jämlikhetsskäl talar sålunda för skattefrihet.

Personfundsmodellen skiljer sig från traditionella sparfrämjandesystem också i det avseendet att den förutsätts omedelbart lämna största möjliga valfrihet beträffande medelsplacering. Även detta görs i sparstimule-

rande syfte. De medel som överförs till en personfond skall få placeras på det sätt, som fondhavaren själv finner fördelaktigast eller mest tilltalande. Det måste givetvis finnas klara anvisningar om vilka placeringar som är godkända. Oavsett detta förefaller det naturligt att placering skall få ske i alla börsnoterade värdepapper (inklusive premieobligationer) och i aktiefonder. Hopsparade medel bör vidare få utnyttjas för bostadsanskaffning – småhus, bostadsrätter, andelslägenheter. Även fritidshus borde kunna ifrågakomma. Om medelsplacering i bostäder rent formellt skall ordnas på det sättet, att fonden äger bostaden eller har en fordran på fondhavaren med bostaden som säkerhet, är en fråga som kan anstå till den gång den eventuellt blir aktuell. Om en fondhavare grundar eget företag bör han givetvis få sätta in alla sina medel i detta. Det förefaller riktigt att fondmedel får användas till pensionsförsäkringar och livräntor. Det är inte tänkt att medlen skall kunna placeras i antikviteter, konst eller samlarobjekt.

Skattefrågorna

I anslutning till vad förut sagts om skattebefrielse för avsättning till personfond kan det vara skäl att beröra vissa andra skattefrågor som man bör vara beredd att ta ställning till vid eventuella diskussioner om ett personfondssystem. Det har redan framgått att tanken är att avsättning till personfond i beskattningshänseende skall behandlas enligt principen om uppskjuten skatt. Det innebär att den skattskyldige erhåller uppskov med inbetalning av den skatt, som belöper på det

avsatta beloppet till dess beloppet tas ut från fonden.

En strikt tillämpning av principen torde medföra administrativa besvär och skapa svårigheter för den enskilde att överblicka sin ekonomiska situation. Man bör därför överväga ett enklare förfarande. Att låta den skattskyldige i sin deklaration ta upp avsättningar och uttag som avgående, resp tillkommande poster torde ej anses godtagbart ur fördelningspolitisk synpunkt och öppnar dessutom möjligheter att göra vinster genom enbart omplaceringar. Däremot borde man kunna överväga ett schablonförfarande, som innebär att fondhavaren vid skatteavräkningen får tillgodoräkna sig en viss procent av avsatta belopp, resp belastas för eventuella uttag med samma procentsats. (Det förutsätts dock att preliminärskatteuttag gjorts i samband med sådana uttag, varför kvarskatt ej skall uppkomma av denna anledning). Procenttalet bör svara mot marginalskatten för en medelinkomsttagare. Ett sådant tillvägagångssätt medför att en skattskyldig med hög marginalskatt får för låg skattecredit och vice versa men det motvägs av en motsatt effekt när krediten avvecklas.

När här förut talats om uttag från personfond, har därmed underförståtts uttag av kapital. Frågan hur den avkastning som tillfaller en personfond skall beskattas har tidigare inte berörts. Tanken är att avkastning skall beskattas först när den utbetalas till fondhavaren. Om den skall beskattas på samma sätt som uttag av kapital, hos fondhavaren som inkomst av kapital eller på något annat sätt får övervägas. Detsamma gäller beträffande realisationsvinst, som uppkom-

mer vid försäljning av fondtillgång.

För att skapa fullgoda garantier för att reglerna för personfondssystemet i alla avseenden blir allmänt respekterade bör den omedelbara förvaltningen av tillgångarna överlämnas till särskilda fondförvaltare. Tanken är att fondförvaltarna skall fullgöra sitt uppdrag enligt fondhavarnas instruktioner och samtidigt ansvara för att systemets regler iakttas. Fondförvaltarna skall lämna skatte- och eventuella tillsynsmyndigheter de uppgifter om in- och utbetalningar, avkastning och behållning som kan behövas för att systemet skall fungera tillfredsställande. De bör vara ersättningskyldiga för den skada som kan uppkomma på grund av fel eller underlåtelse från deras sida. Det förutsätts att förvaltningskostnaderna skall reduceras så långt som möjligt genom utveckling av för personfondssystemet ändamålsenliga redovisningsmetoder, datarutiner etc. Alla allmänna kreditinrättningar bör ha rätt och skyldighet att åtaga sig förvaltarskap. Ersättning bör utgå enligt av regeringen eller särskild myndighet fastställd taxa.

Ägandespridning

Skall ett personfondssystem användas för att främja ägandespridning och jämnare förmögenhetsfördelning torde det vara nödvändigt att maximera såväl den totala behållningen i en fond som den årliga avsättningen till den. Var den övre gränsen för den totala behållningen skall sättas behöver kanske inte diskuteras just nu, eftersom det under alla förhållanden måste komma att dröja ganska länge innan det blir aktuellt att till-